В. И. Евтушенко*

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ СИСТЕМЫ ЗАЩИЩЕННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. *В статье дан подробный анализ международного и внутригосударственного регулирования действий при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, создания правового механизма защиты лиц, пострадавших и вынужденных покинуть районы с опасным для жизни и здоровья человека состоянием окружающей среды, попыток введения правового регулирования экологической миграции как элемента обеспечения экологической безопасности населения. В первую очередь проведенный анализ касается таких крупнейших экологических катастроф, как аварии на Чернобыльской АЭС и японской АЭС «Фукусима-1», экологическое бедствие, которое постигло районы, прилегающие к Аральскому морю. В этой связи в случаях долговременной стабилизации экологической обстановки на местности вопросы защищенности человека, его жизненно важных интересов, реализации права на благоприятную окружающую среду, обеспечения экологической безопасности могут быть решены только путем его перемещения — принудительного или добровольного — в район с более благоприятными условиями проживания. Соответственно, рассматривается необходимость создания правового механизма регулирования экологической миграции как составной части системы защищенности человека при резком ухудшении экологической обстановки вследствие природных катаклизмов и крупных аварий техногенного характера или в результате неразумной природохозяйственной деятельности человека. Сделан вывод о необходимости и своевременности закрепления в законодательстве Российской Федерации права человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий и следующего из него права человека и гражданина на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой (экологическую миграцию).*

Ключевые слова: *экологическая миграция, вынужденная миграция, эвакуация, принудительное переселение, безопасность, экологическая безопасность, угроза экологической безопасности, право на благоприятную окружающую среду, чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера, экологическое бедствие, экологическая война.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.158-169

Проблемы обеспечения экологической безопасности как состояния защищенности, соблюдения права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, проблемы правового регулирования предпринимаемых мер при резком ухудшении экологической обстановки в определенном

© Евтушенко В. И., 2016

* *Евтушенко Владимир Иванович*, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой правового регулирования миграционных процессов Белгородского государственного национального исследовательского университета
77712@live.ru
308600, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 83

районе вследствие природных катаклизмов и крупных аварий техногенного характера или в результате неразумной природохозяйственной деятельности человека в последние годы приобретают особую актуальность. Крупнейшие экологические катастрофы современности, в том числе вызванные техногенными авариями (такие как авария на заводе по производству пестицидов, принадлежащем американской корпорации «Юнион Карбайд», в индийском городе Бхопале в 1982 г.; авария на четвертом энергоблоке Чернобыльской АЭС в 1986 г. и др.), помимо большого количества человеческих жертв, вызвали огромный поток мигрантов из районов экологического бедствия[1]. Крупнейшая в XXI в. экологическая катастрофа, вызванная аварией на японской АЭС «Фукусима-1», которая не смогла противостоять землетрясению и последовавшим за ним ударам цунами, еще раз подтвердила необходимость создания правового механизма защиты экологических мигрантов, в том числе подвергшихся принудительному переселению из зон отчуждения — районов с крайне неблагоприятным для человека состоянием окружающей среды.

Экологическое бедствие, которое постигло районы, прилегающие к Аральскому морю[2], со всей очевидностью продемонстрировало еще одну характерную для современного мира проблему — отсутствие правового механизма регулирования экологической миграции из районов резкого ухудшения экологической обстановки вследствие неразумной природохозяйственной и природоустроительной деятельности человека.

В настоящее время проблема правового регулирования экологической миграции не получила широкого рассмотрения в законодательстве РФ. Отдельные правовые нормы, касающиеся законодательного регулирования различных сторон экологической миграции, разбросаны по разнообразным нормативным актам, таким как Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»[3], Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[4] и др., и не могут создать цельной системы защиты этой зачастую не менее обездоленной, чем беженцы и вынужденные переселенцы, категории вынужденных мигрантов.

Единственным примером законодательных актов, содержащих в том числе нормы по правовому регулированию переселения из экологически неблагоприятных районов, являются законы из так называемой «чернобыльской группы».

К ней относятся:

— Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»[5];
— Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»[6];
— Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении “Маяк” и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»[7].

Эти законодательные акты устанавливают специальный правовой механизм защиты лиц, пострадавших в результате данных экологических катастроф, и в том числе лиц, которые либо в принудительном порядке, либо добровольно покинули зоны отчуждения, установленные после экологических катастроф. Таким образом, законы «чернобыльской группы» фактически устанавливают правовой механизм регулирования экологической миграции, но только для определенных экологических катастроф, произошедших много лет назад. Например, авария на четвертом энергоблоке Чернобыльской АЭС произошла почти 30 лет назад, а со времен аварии на ПО «Маяк» прошло более 40 лет.

---

1 *Шахотько Л. П., Русецкая В. И.* Вокруг Чернобыля // Миграция. 1997. № 4. С. 9.

2 Аральское море и причины его гибели // URL: http://lifeglobe.net/blogs/details?id=484 (дата обращения: 09.09.2014).

3 СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

4 СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

5 Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

6 СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

7 СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

Практика нормативно-правового регулирования ликвидации последствий экологической катастрофы и законодательного закрепления правового механизма защиты лиц, пострадавших и вынужденных покинуть районы с опасным для жизни и здоровья человека состоянием окружающей среды после отдельно взятых экологических катастроф, характерна не только для России. Рассматривая процесс ликвидации последствий после аварии на АЭС «Фукусима-1» и защиты лиц, принудительно переселенных и добровольно покинувших районы, опасные для жизни и здоровья, другие подобные события в разных странах, можно сделать вывод о том, что авральная практика реагирования на произошедшие экологические катастрофы и необходимость защиты потока экологических мигрантов, возникающих после них, характерна для большинства стран мира.

События последних лет показывают всё бóльшую социальную востребованность создания правового механизма обеспечения экологической безопасности при крупных экологических катастрофах и в районах, в которых наблюдается резкое ухудшение экологической обстановки вследствие неразумной природохозяйственной и природоустроительной деятельности человека, и, как следствие, создания правового механизма регулирования экологической миграции как элемента экологической безопасности и защиты прав экологических мигрантов.

Обобщенный анализ международного права, законодательства Российской Федерации, других стран мира и особенно практики нормативно-правового регулирования ликвидации последствий экологических катастроф и защиты лиц, вынужденных покинуть пострадавшие районы, позволяет разработать конкретные предложения по совершенствованию правового механизма регулирования экологической миграции как элемента экологической безопасности и защиты прав экологических мигрантов.

Рассматривая историю человечества, необходимо отметить, что экологическая миграция как процесс свойствена человеку. Ведь даже первобытно-общинные племена кочевали с места на место, после того как их прежнее место обитания истощилось и не могло уже прокормить всех.

Если говорить об экологических мигрантах — жертвах экологических катастроф, то уже в описании извержения Везувия, произошедшего 24 августа 79 г. н.э., оставленном римским писателем Плинием Младшим, говорилось о том, что, в отличие от города Помпеи, полностью уничтоженного извержением Везувия, «…город Геркуланум не был засыпан падающим с неба пеплом, но он тоже был обречен и исчез с лица земли. Высоко на склонах вулкана скопилось огромное количество пепла, грозившее в любой момент обрушиться вниз. И когда прошел проливной дождь, эти массы пепла размокли и начали оползать. Глубина некоторых из этих потоков достигала пятнадцати метров. Но к тому времени бóльшая часть населения уже успела покинуть город»[8].

Но поистине угрожающее положение с экологическими катастрофами сложилось в последние десятилетия. К постоянно происходящим природным катастрофам добавились техногенные, по размерам и последствиям нередко не уступающие крупным стихийным бедствиям.

Если проанализировать количество и масштабность природных и техногенных катастроф в XX и начале XXI века, можно увидеть, что возрастает количество не только антропогенных, но и природных катастроф. Рост промышленного производства и увеличение плотности населения приводит к тому, что в мире резко возрастает количество больших технологических предприятий, соответственно, любая авария на таком производстве приводит к большим человеческим и материальным потерям. Так, за период 1970—2000 годов количество крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного характера возросло в 3,5 раза — примерно со 100 до более чем 350. Число техногенных аварий и катастроф увеличилось в 6 раз (с 50 до 300) только за 1980—2000 гг. Суммарный прямой ущерб от наиболее разрушительных природных катастроф с 1950-х по 2000-е гг. возрос почти в 16 раз, в то время как мировой валовой продукт — всего в 4 раза[9].

---

[8] См.: 1925 лет назад извержение Везувия уничтожило Помпеи и Геркуланум // URL: http://nauka.izvestia.ru/news/article56286.html (дата обращения: 25.09.2014).

[9] *Порфирьев Б. Н.* Опасность природных и антропогенных катастроф в мире и в России // Россия в окружающем мире. 2004. № 2.

Среди наиболее разрушительных природных катастроф в мире доминируют тропические штормы и тайфуны, а также наводнения и цунами. На них приходится примерно по трети общего числа чрезвычайных ситуаций природного характера. В оставшейся трети превалируют землетрясения и засухи. При этом основная часть указанных ситуаций происходит в странах Азии и в меньшей степени Южной и Северной Америки.

Среди наиболее масштабных чрезвычайных ситуаций техногенного характера в мире до 2/3 приходится на аварии и катастрофы на транспорте. Еще одну треть составляют крупные пожары на промышленных и энергетических объектах и прочие техногенные аварии и катастрофы.

Кардинальное изменение характера воздействия катастроф на мировую экономическую систему проявляется и в ряде других, не менее важных тенденций. Одна из них заключается в опережающем росте экономического ущерба от чрезвычайных ситуаций по сравнению с динамикой роста количества самих катастроф. Это неминуемый результат эволюции общества, произошедшей в XX веке научно-технической революции, развития производства, увеличения количества как работающих на крупных промышленных производствах, так и проживающих вблизи них. Чем выше уровень развития, тем более сложные технологии используются. При этом существенно снижается вероятность тяжелых аварий, но число жертв экологической катастрофы может быть гораздо выше. Но техногенные катастрофы неотъемлемы от человеческой истории, они случались в очень далеком прошлом, случаются в наше время, будут происходить и в будущем.

Техногенной принято называть катастрофу, вызванную сбоями в технологическом процессе. Имеются в виду нарушения, вызванные не только так называемым человеческим фактором, но и непредвиденными и непредсказуемыми обстоятельствами. Такое определение понятия «техногенная катастрофа» сразу исключает экологические катастрофы, произошедшие в результате преднамеренных человеческих действий — террористических актов, саботажа, диверсий. Исходя из данного определения, гибель «Титаника» — это техногенная катастрофа, главной, но отнюдь не единственной причиной которой, скорее всего, была некачественная клепка металлической обшивки корпуса корабля на верфях судостроительной компании Harland and Wolff. В то же время катастрофа 11 сентября 2001 года к числу технологических не относится, поскольку была вызвана действиями нескольких групп террористов-камикадзе[10].

Международное право рассматривает и еще одну возможную причину резкого ухудшения экологической обстановки в отдельно взятом регионе. Это деяние, предусмотренное Конвенцией о запрещении военного и любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду[11]. Причинение вреда окружающей среде в результате военных действий, получившее название «экологическая война», может осуществляться по двум направлениям:

— причинение ущерба окружающей среде на территории противника преднамеренно или случайно;
— использование искусственных изменений природной среды как прямого средства ведения боевых действий[12].

Последствия одной из первых попыток применения средств и методов экологической войны в Индокитае в 60–70 годы XX столетия до сих пор оказывают свое негативное воздействие не только на природу — флору и фауну, но и на генофонд подрастающего поколения.

Если рассматривать сложившуюся на настоящий момент миграционную обстановку именно применительно к экологической миграции, можно сделать вывод о том, что данный вид миграционных процессов затронул практически весь мир.

---

[10] Налог на прогресс // URL: http://inauka.ru/analysis/article.

[11] Конвенция о запрещении военного и любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Принята 10 декабря 1976 года Резолюцией 31/72 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на 31-й сессии. Т. 1. 21 сентября — 22 декабря 1976 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Тридцать первая сессия. Дополнение № 39(A/31/39). Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1977. С. 35—37.

[12] *Батырь В. А.* Международное гуманитарное право. М., 2011. С. 361.

Из 9 млн беженцев в Содружестве Независимых государств (12 из 15 государств после распада Советского Союза) 700 тыс. вынуждены покинуть свои дома из-за экологического ущерба:

— 375 тыс. человек были вынуждены мигрировать после Чернобыльской аварии;
— 100 тыс. покинули Казахстан из-за загрязнения 35 000 кв. км в бассейне Аральского моря;
— 150 тыс. бежали из-под Семипалатинска (север Казахстана), где находится один из крупнейших ядерных испытательных полигонов.

Не избежали экологической миграции и жители других стран мира. Новая Зеландия готовится принимать беженцев с островов Тувалу в следующем году: они охватывают 26 кв. км, где проживают 11 тыс. человек, и существует высокий риск серьезного затопления из-за повышения уровня моря. Аналогичная судьба, по многочисленным оценкам ученых, ожидает 300 тыс. жителей Мальдив[13].

Подобное угрожающее положение дел вызывает пристальное внимание как со стороны мирового сообщества, так и со стороны международных общественных организаций, научных объединений и отдельных лиц.

В докладе Международного комитета Красного Креста отмечается, что природные катаклизмы, среди которых — глобальное потепление и вызываемые им засухи, наводнения, истощение и эрозия почвы и т.д., привели к тому, что свыше 25 млн человек были вынуждены поменять районы своего постоянного проживания[14]. Данный доклад был обнародован в 1999 году. Прогноз на XXI век еще более неутешителен. По оценке Университета Организации Объединенных Наций, число экологических мигрантов — лиц, которые в силу ухудшения экологической обстановки покинули место своего постоянно проживания, — достигнет 200 млн человек[15].

Отсутствие каких-либо нормативных актов в международном праве и национальных законодательствах приводит к тому, люди, эмигрирующие по экологическим причинам, вынуждены ходатайствовать о предоставлении статуса беженца по каким-либо другим основаниям. Так, например, в 1992 г. тысячи людей, которые бежали от засухи в Мозамбике, получили убежище в соседней Замбии не по экологическим, а по политическим мотивам[16].

Только сравнительно недавно экологическая миграция стала объектом пристального внимания и исследований со стороны представителей самых различных наук, в том числе юридической направленности. Несмотря на то что сама экологическая миграция как социальное явление имеет продолжительную историю, сравнимую с возрастом самого человечества, первые научные исследования данного социального явления относятся ко второй половине XX века. По некоторым сведениям, термин «экологическая миграция» был введен в оборот американским экологом Уильямом Вогтом в 1948 г.[17]

В международных документах эта категория мигрантов упоминается хотя и довольно часто, но, как правило, вскользь и относится к социальным явлениям, недостаточно исследованным как в мире, так и в Российской Федерации. Общепризнанного определения понятия «экологическая миграция», «экологический мигрант» не выработано ни в международном праве, ни в российском законодательстве.

В то же время экологическая миграция как социальное явление в силу разных причин, к сожалению, получает все большее и большее распространение во всех частях света и все более и более нуждается в создании механизма правового регулирования, а экологические мигранты — в организации оказания им как материальной, так правовой помощи.

Первыми на помощь данной категории вынужденных мигрантов пришли международ-

---

13 Техногенные катастрофы: история и будущее // URL: http:// www.i-stroy.ru /docu/ecology/tehnogennyie_katastrofyi_istoriya_i _buduschee (дата обращения: 15.12.2012).

14 К 2010 в мире появится 50 млн экобеженцев // URL: http://news.bbc.co.uk/hi/russian/ ci/tech/newsid_4332000/4332516.stm (дата обращения: 13.12.2014).

15 Экобеженцы // Природа. 2006. № 8.

16 *Жюльенн М.* Каждый год тысячи людей бегут от продвижения пустыни, истощение лесов и техногенных катастроф, таких как Чернобыль и Бхопал // URL: http://www.cybersciences.com (дата обращения: 07.01.2013).

17 *Иванов Д. В., Бекяшев Д. К.* Экологическая миграция населения: международно-правовые аспекты. М., 2013. С. 10.

ные организации, причем зачастую созданные самими экологическими мигрантами в местах их компактного проживания. В одном из районов Казахстана, в месте компактного проживания выехавших из района одного из крупнейших экологических бедствий современности — Приаралья, для оказания помощи вновь прибывшим в адаптации и обустройстве был создан небольшой общественный фонд «Центр поддержки экологических мигрантов Узбекистана»[18].

Но проблема оказалась столь велика, что начиная с 1970-х годов ООН в лице Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) принимает участие в специальных гуманитарных акциях ООН, в которых Управление располагает «…особыми богатыми знаниями и опытом» и оказывает содействие различным группам лиц, которые хотя и не подпадают под действие Устава УВКБ ООН, но нуждаются в помощи. В числе таких категорий лиц, которым по предложению Генерального секретаря УВКБ ООН оказывало помощь, нередко оказывались и экологические мигранты. Как правило, под данной категорией подразумевались «…группы лиц, вынужденные внезапно или неожиданно массово бежать из своих домов в результате стихийных, природных или вызванных человеком бедствий»[19].

Впервые на научном форуме проблемы экологических мигрантов обсуждались на региональной конференции, посвященной вынужденной миграции в СНГ, которая прошла в 1996 г. в Женеве. Наиболее общепризнанное определение понятия «экологические мигранты», на которое ссылаются различные авторы, было принято именно на данной конференции. В соответствии с ним «экологические мигранты — лица, которые вынуждены покинуть место своего постоянного проживания и которые перемещаются в пределах своей страны или пересекают ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф»[20].

Международные организации, которые были созданы специально для оказания помощи различным категориям мигрантов, такие как Международная организация по миграции (МОМ) или Глобальная комиссия по международной миграции, не могли обойти такое социальное явление, как экологическая миграция, лишенное и общепризнанного определения, и нормативной базы для регулирования.

Наиболее авторитетным и интересным представляется мнение Глобальной комиссии по международной миграции. Основной целью этой созданной по инициативе Генерального секретаря ООН 9 декабря 2003 г. в Женеве комиссии явилось всестороннее рассмотрение вопросов миграции и привлечение к ним внимания мировой общественности.

Мандат Глобальной комиссии по международной миграции, формально независимой от ООН, состоит из трех пунктов:

— включить международную миграцию в глобальную повестку дня путем стимулирования всестороннего обсуждения между правительствами, международными организациями, академическими кругами, гражданским обществом, частным сектором, СМИ и другими участниками всех аспектов миграции и относящихся к ней вопросов;
— анализировать пробелы в существующих подходах к миграции и исследовать перекрестные связи с другими проблемными полями путем анализа различных подходов и перспектив всех заинтересованных сторон в разных регионах, а также исследовать отношения миграции с другими принципиальными областями, которые вызывают миграцию и оказывают на нее влияние;
— представлять рекомендации Генеральному секретарю ООН и другим заинтересованным лицам по поводу усиления национального, регионального и глобального управления международной миграцией[21].

---

18 *Бушелева Д. Д.* Экологическая миграция: сущность, проблемы и возможные решения // Мир образования — образование в мире. 2011. № 4.

19 *Гудвин-Гилл Г. С.* Статус беженца в международном праве : пер. с англ. / под ред. М. И. Левиной. М., 1997. С. 315.

20 Региональная конференция по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах : Женева, 30—31 мая 1996 г. : пер. с англ. Женева, 1996. 41 с.

21 *Тодорович И.* Эволюция политики УВКБ ООН в контексте смешанных миграционных потоков // Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 4.

В своем докладе, представленном Генеральному секретарю ООН, Глобальная комиссия по международной миграции не могла пройти мимо проблем экологической миграции. В соответствии с определением, содержащимся в докладе, «экологическая миграция — вынужденный процесс переселения людей вследствие экологических катастроф»[22].

Международная организация по миграции дала свое определение экологической миграции. В соответствии с ним «экологическая миграция — это процесс переселения лица или группы лиц, которые в силу причин внезапного или постепенного изменения окружающей среды, которое отрицательно влияет на жизнедеятельность и условия жизни людей, вынуждены покинуть место своего постоянного проживания, выбрав для этого либо новое (временное или постоянное) место жительства, и которые в силу названных причин перемещаются либо в пределах территории государства гражданства или постоянного места жительства, либо за ее пределы»[23].

Внутригосударственное право, особенно в тех регионах, в которых есть экологически неблагополучные районы (как, например, зона с повышенной радиоактивностью на территории Украины, Белоруссии, России после Чернобыльской аварии, зона экологического бедствия в Приаралье в Средней Азии и т.д.), постепенно начинает приходить к необходимости законодательного закрепления правового механизма регулирования экологической миграции.

Так, Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 881 «О миграции» в числе прочих категорий мигрантов распространяет свое действие и на лиц, покинувших место своего постоянного проживания по экологическим причинам. В соответствии с Законом Республики Таджикистан, экологическими мигрантами признаются лица, «вынужденные оставить свои жилища из-за экологических катастроф»[24].

В то же время, несмотря на то, что стихийный отток с экологически неблагополучных территорий Приаралья (Узбекистан) в Россию и Казахстан по предварительным данным насчитывает более миллиона человек, несмотря на то, что, по экспертным оценкам, число россиян — экологических мигрантов достигает нескольких сотен тысяч (включая радиационно загрязненные территории)[25], в российских правовых актах нет определения понятия «экологическая миграция».

В отсутствие международно-правовых и внутригосударственных нормативных актов проблемы понятийного аппарата экологической миграции, ее правового регулирования, осмысление категории «экологическая миграция», ее взаимосвязь с такими категориями права, как экологическая безопасность, право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, другими экологическими правами человека не могли не стать объектом пристального изучения со стороны правоведов.

Необходимость исследования проблем экологической миграции (в том числе ее причин), создания правового механизма ее регулирования и решения проблем экологических беженцев констатировали на Первой международной конференции, посвященной миграции, связанной с состоянием окружающей среды в Бонне (Германия) 11 октября 2008 г.

Одним из главных вопросов, рассмотренных на встрече в Бонне, стала потребность в осознании того, насколько значим, собственно, экологический фактор в миграции. Ведь в отличие от беженцев политических, экологические мигранты не имеют никакого юридического статуса и, соответственно, не могут рассчитывать ни на какую помощь со стороны международного сообщества, практически всех стран мира и общественных организаций[26].

По мнению участников конференции, данная проблема может быть решена либо путем

---

[22] Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности : доклад Глобальной комиссии по международной миграции : пер. с англ. М. : Оргсервис-2000, 2006.

[23] Официальный сайт Международной организации по миграции. URL: http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/definitional-issues.html (дата обращения: 01.12.2014).

[24] Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 881 «О миграции» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1999. № 12.

[25] *Костыря Е. А.* Экология и миграция: проблемы правового регулирования // Экологическое право. 2006. № 2. С. 43—45.

[26] *Руткевич Н.* Число экологических беженцев будет расти // URL: http://www.rfi.fr/acturu/articles/106/article_1528.asp (дата обращения: 10.08.2014).

распространения действия Конвенции ООН 1951 г. «О правовом статусе беженца» и протокола 1967 г. к ней на экологических мигрантов, либо путем разработки специальной конвенции, посвященной защите экологических мигрантов[27].

На боннской конференции 2008 г. были выделены следующие категории мигрантов:

— экологические чрезвычайные мигранты, которые бегут от опасного экологического воздействия, чтобы спасать свои жизни;
— экологические принудительные мигранты, которые уезжают из мест постоянного места жительства, чтобы избежать неминуемых и серьезных последствий экологической деградации окружающей среды;
— экологические мотивируемые мигранты, которые имеют возможность, в том числе и материальную, оставить район постоянного места жительства с постоянно ухудшающейся экологической обстановкой, чтобы найти лучшее место жительства[28].

Не обошли вниманием данный вопрос и российские, и зарубежные правоведы.

Так, например, Д. Д. Булешева определяет экологическую миграцию как «…вынужденную миграцию населения за пределы территории проживания в результате существующей угрозы жизни и здоровью людей вследствие экологических бедствий, природных и техногенных катастроф»[29].

В свою очередь, Е. А. Костыря определил экологическую миграцию как особый вид вынужденной миграции[30].

Наиболее известное определение понятия экологического мигранта за рубежом дал известный ученый Норман Майерс. В 1995 г. им были впервые сформулированы полное и краткое определения понятия «экологический беженец». В соответствии с ним «экологические беженцы» — это лица, которые не могут находиться в безопасности в своем обычном месте жительства в связи с экологическими факторами чрезвычайного характера, такими как засуха, опустынивание, эрозия почвы, нехватка воды и изменение климата, а также природными бедствиями, такими как циклоны, штормы и наводнения. В полное определение понятия «экологические беженцы» Норман Майерс включил дополнительные факторы — промышленные катастрофы, голод и эпидемии[31].

В то же время приведенный выше анализ показывает, что экологическая миграция — более широкое понятие, охватывающее не только миграцию из зоны техногенных или природных экологических катастроф. Наряду с миграцией по причине экологических и техногенных катастроф увеличивается доля мигрантов, покидающих места своего обычного места жительства по причине постепенного ухудшения экологической, санитарно-эпидемиологической обстановки, изменения климатических условий, среды обитания и т. д.

Истощение природных ресурсов, разрушение окружающей среды, рост численности населения и другие факторы создают беспрецедентный рост миграции населения. По данным ООН за 2005—2010 гг., от опустынивания, истребления лесных массивов, подъема уровня моря и др. вынуждены будут переселиться в более благоприятные районы до 50 млн человек. Обезвоживание Аральского моря в результате бездумной мелиорационной политики руководства Советского Союза в этом районе в 1970—1980-е гг. уже привели к крупнейшей экологической катастрофе, по своим масштабам не уступающей Чернобыльской трагедии или событиям в Бхопале[32].

Такая же участь может постигнуть и другие районы мира. К зонам риска отнесены пустыня Гоби (Китай), активное наступление которой угрожает многим поселениям; пахотные земли Турции, подверженные эрозии; половина орошаемых площадей Египта, оказавшихся засоленными, и даже деревня Шишмарёв на

---

27 International Conference on Environment, Forced Migration and Social Vulnerability (EFMSV), 9—11 October 2008, Bonn, Germany // URL: http://www.efmsv2008.org/?menu=41 (дата обращения: 11.01.2013).

28 Bonn Points. URL: http://www.efmsv2008.org/article/780?menu=103 (дата обращения: 12.01.2013).

29 *Булешева Д. Д.* Экологическая миграция сегодня: проблемы и возможные решения // Управление персоналом. 2007. № 15.

30 *Костыря Е. А.* Указ. соч. С. 43—45.

31 Привод. по: *Иванов Д. В., Бекяшев Д. К.* Указ. соч. С. 44.

32 *Западинская Л. И.* Экологическая миграция. Деградация окружающей среды вынуждает миллионы людей покидать родину // Экология и жизнь. 2008. № 7. С. 46—51.

острове Сарычева (Аляска) — там потепление вызвало таяние пласта вечной мерзлоты, что заставляет коренных жителей покидать обжитые места[33].

Необходимо отметить, что экологическая составляющая редко присутствует в качестве основной причины миграции у выезжающих даже из зон явных экологических бедствий. Как отмечает Е. В. Бурнакова, явные экологические мигранты из Каракалпакии (района, наиболее пострадавшего в результате Приаральского экологического бедствия) в качестве основных причин, заставивших их покинуть места постоянного проживания, называли не ухудшение экологической обстановки, а чисто социально-экономические причины: отсутствие работы, разрушение сложившейся инфраструктуры, повышение уровня заболеваемости в регионе, дефицит основных продуктов, в том числе нехватка и понижение качества питьевой воды[34]. Несомненно одно — все эти причины связаны с резким понижением качества окружающей среды, с нарушением права человека на благоприятную окружающую среду.

Еще одна причина экологической миграции ввела в научный оборот новое понятие — «климатические беженцы»[35]. Действительно, рассматривая глобальное потепление климата, повышение уровня мировой температуры, загрязнение окружающей среды, вызванные им засухи и другие стихийные бедствия, нельзя не отметить, что подобные явления заставят миллионы людей, испытывающих нехватку ресурсов, перебираться в города. Наибольшую тревогу бьют ученые из Южной Африки. Так, Барни Кгопи из Национального института биоразнообразия ЮАР на конференции глав правительств по изменениям климата в Йоханнесбурге заявил, что изменения климата приведут к тому, что к концу текущего столетия Южная Африка станет значительно более сухой. Это, скорее всего, вынудит все большее число людей перебираться в города, где уже сегодня проживает более половины населения земного шара[36]. Учитывая, что в глобальном масштабе на города приходится 80 % эмиссии парниковых газов, данное явление может стать очень опасным из-за дальнейшей эскалации глобального потепления[37].

Проведенный мониторинг показывает необходимость создания правового механизма регулирования процесса экологической миграции и защиты прав данной группы вынужденных мигрантов, которые покинули место постоянного жительства в силу необходимости защиты жизненно важных интересов от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, для реализации своего естественного права — права на благоприятную окружающую среду.

В Российской Федерации определение понятия «экологическая безопасность» как состояния «защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека» закреплено в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[38]. Сама по себе экологическая безопасность является сложным комплексным правовым институтом, представляющим собой единство взаимосвязанных и взаимозависимых, но отдельных элементов, объединяющая меры и процедуры экологической защиты. Набор данных элементов строго не определен и в различных научных публикациях варьируется[39]. Представляется, что набор элементов обеспечения экологической безопасности на определенной

---

33 Экобеженцы // Природа. 2006. № 8. С. 15.

34 *Бурнакова Е. В.* Приаралье: экологический кризис — социально-экономический кризис — миграция — угрозы политической стабильности? // Вестник Евразии. 2002. № 3. С. 150—173.

35 Города планеты ждет нашествие «климатических беженцев» // URL: www.rian.ru (дата обращения: 27.01.2013).

36 Налог на прогресс // URL: http://inauka.ru/analysis/article (дата обращения: 22.01.2013).

37 Climate change is creating new refugees who deserve U.N. protection, says U.N. professor // IHT. 16.05.2007.

38 СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

39 *Вербицкий В. В.* Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экологическое право. 2013. № 4. С. 2—7 ; Кукушкина А. В. Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств: международно-правовые аспекты. М., 2008. С. 7 ; *Велиева Д. С.* Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. 2012. № 3 ; *Федотова Ю. Г.* Проблемы защиты прав неопределенного круга лиц в области охраны окружающей среды // Экологическое право. 2013. № 5. С. 22—26.

территории не является постоянным и меняется в зависимости от места, наличия природных и антропогенных объектов, времени и ситуации.

Вопрос обеспечения экологической безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и ликвидации их последствий заслуживает отдельного подробного рассмотрения. Среди жизненно важных интересов человека, подлежащих защите во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, основными являются право на жизнь и основополагающее экологическое право человека, закрепленное в ст. 42 Конституции России — право на благоприятную окружающую среду. В случаях долговременной стабилизации экологической обстановки на местности вопросы защищенности человека, его жизненно важных интересов, реализации права на благоприятную окружающую среду, обеспечения экологической безопасности могут быть решены только путем его перемещения — принудительного или добровольного — в район с более благоприятными условиями проживания.

Из права на благоприятную окружающую среду вытекают и другие конституционные экологические права, в том числе право на экологическую информацию и право на возмещение нанесенного экологическим правонарушением ущерба. Кроме того, представляется необходимым и своевременным закрепить в законодательстве Российской Федерации право человека и гражданина, вытекающее из необходимости обеспечения экологической безопасности и являющееся составной частью права на благоприятную окружающую среду, — право на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий и, соответственно, следующее из него право человека и гражданина на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой — экологическую миграцию.

Суммируя изложенное, можно сделать вывод о том, что экологическая миграция является составной частью системы защищенности человека при резком ухудшении экологической обстановки вследствие природных катаклизмов и крупных аварий техногенного характера или неразумной природохозяйственной деятельности человека, право на экологическую миграцию вытекает из неотъемлемого права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, а правовой механизм регулирования экологической миграции является составной частью механизма обеспечения экологической безопасности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Батырь В. А.* Международное гуманитарное право. — М., 2011.
2. *Бурнакова Е. В.* Приаралье: экологический кризис — социально-экономический кризис — миграция — угрозы политической стабильности? // Вестник Евразии. — 2002. — № 3.
3. *Бушелева Д. Д.* Экологическая миграция: сущность, проблемы и возможные решения // Мир образования — образование в мире. — 2011. — № 4.
4. *Велиева Д. С.* Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. — 2012. — № 3.
5. *Вербицкий В. В.* Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экологическое право. — 2013. — № 4.
6. *Гудвин-Гилл Г. С.* Статус беженца в международном праве : пер. с англ. / под ред. М. И. Левиной. — М. : Юнити, 1997.
7. *Западинская Л. И.* Экологическая миграция. Деградация окружающей среды вынуждает миллионы людей покидать родину // Экология и жизнь. — 2008. — № 7.
8. *Иванов Д. В., Бекяшев Д. К.* Экологическая миграция населения: международно-правовые аспекты. — М., 2013.
9. *Костыря Е. А.* Экология и миграция: проблемы правового регулирования // Экологическое право. — 2006. — № 2.
10. *Кукушкина А. В.* Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств: международно-правовые аспекты. — М., 2008.
11. *Порфирьев Б. Н.* Опасность природных и антропогенных катастроф в мире и в России // Россия в окружающем мире. — 2004. — № 2.

12. *Тодорович И.* Эволюция политики УВКБ ООН в контексте смешанных миграционных потоков // Журнал международного права и международных отношений. — 2005. — № 4.
13. *Федотова Ю. Г.* Проблемы защиты прав неопределенного круга лиц в области охраны окружающей среды // Экологическое право. — 2013. — № 5.
14. *Шахотько Л. П., Русецкая В. И.* Вокруг Чернобыля // Миграция. — 1997. — № 4.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

ENVIRONMENTAL MIGRATION AS AN INTEGRAL PART OF HUMAN SECURITY SYSTEM AND ENVIRONMENTAL SAFETY

EVTUSHENKO Vladimir Ivanovich — PhD in Law, Head of the Department of legal regulation of migration processes
Belgorod National Research University
77712@live.ru
308600, Belgorod, Pobedy Street, 83

Review. *The article gives a detailed analysis of international and national action control in emergency situations of natural and man-made disasters and elimination of their consequences, establishment of a legal mechanism for the protection of persons affected and displaced from areas environmentally dangerous to human life and health, and attempts to introduce legal environmental migration management as an element to ensure the environmental safety of the population. Primarily, the conducted analysis deals with the largest environmental disasters such as the Chernobyl and Japanese "Fukushima - 1", the largest environmental disaster that has befallen the areas adjacent to the Aral Sea. In this regard, in the case of long-term stabilization of the ecological situation in the area, the issue of human security and its vital interests, the right to a healthy environment, the issue of environmental safety can be resolved only by moving him, either foreced or voluntary, to the areas with more favorable conditions of habitat. Accordingly, the article considers the need to establish a legal mechanism of environmental migration management as an integral part of human security system with a sharp deterioration o the ecological situation resulting from natural disasters and major accidents either man-made or as a result of unreasonable, agricultural human activities, inalienable human and civil rights to a healthy environment as an element of establishing environmental safety in a particular area. The author draws a conclusion about the necessity and timeliness of consolidation of human and civil rights in the Russian Federation, arising from the need to ensure environmental safety and is an integral part of the right to a healthy environment - human and civil right to human and civil right for protection from harmful effects of environmental disasters and their consequences and, therefore, the human and civil right for migration from regions with adverse environmental conditions (environmental migration).*

Keywords: *ecological migration, forced migration, evacuation, forced relocation, safety, environmental safety, environmental safety threat, the right to a healthy environment, natural and man-made emergencies, ecological disaster, environmental war.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Batyr V. A.* International Humanitarian Law. Moscow, 2011.
2. *Burnakova E. V.* Aral Sea region: environmental crisis — socio-economical crisis — migration of threat to political stability? // Acta Eurasia. — 2002. — № 3.
3. *Busheleva D. D.* Environmental migration: essence, issues and possible solutions. // World of education — education in the world. — 2011. — № 4.
4. *Velieva D. S.* Environmental security in Russia: problems and prospects // Citizen and Law. 2012. № 3.
5. *Verbitskiy V. V.* National Security of the Russian Federation in the ecological sphere (ecological dimension as a complicated theoretical and legal category) // Environmental Law. 2013. № 4.
6. *Gudwin — Gill G. S.* The status of refugees in International Law. Translated from English. Levina M.I. — Moscow: UNITY, 1997.
7. *Zapadinskaya L. I.* Environmental migration. Environmental degeneration makes millions of people leave their countries // Ecology and Life. — 2008. — № 7.
8. *Ivanov D. V., Byakishev D. K.* Environmental migration of citizens: International legal aspects. — Moscow, 2013.
9. *Kostyrya E. A.* Environment and migration: issues of legal regulation // Environmental Law. 2006. № 2.

10. *Kukushkina A. V.* Environmental security, disarmament and military activities of states: international legal aspects. M., 2008.
11. *Porfir'ev B. N.* The risk of natural and man-made disasters in the world and in Russia // State of Russia in the surrounding world. — 2004. — № 2.
12. *Todorovich I.* UNHCR's Policy Developments in the Context of the Broader Migration Movements // Journal of International Law and International Relations. 2005. № 4.
13. *Fedotova Yu. G.* Defense of ecological rights of indefinite range of persons and environmental protection // Environmental Law. 2013. № 5.
14. *Shakhot'ko L. P., Rusetskaya V. I.* Around Chernobyl // Migration. 1997. — № 4.