ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И РАДИАЦИОННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ В СТРАНАХ ЕАЭС

А. М. Шафиков

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье рассматриваются права граждан стран-участников ЕАЭС на проживание в экологически чистых условиях. Автор считает, что гражданам, пострадавшим от радиационного воздействия, должны быть предоставлены равные социальные гарантии и социальная защита независимо от места и источника радиационного воздействия, а также места проживания в настоящее время. Для реализации принципа равного права граждан на защиту автор инициирует принятие универсального закона стран-участников ЕАЭС, регулирующего основные вопросы социальной защиты, формы возмещения вреда гражданам, подвергшимся радиационному воздействию. В статье подробно рассмотрен опыт государств-членов ЕАЭС в области нормативно-правового обеспечения мер, направленных на реализацию политики радиационной безопасности. Также сделан вывод о том, что в разных странах используются отличающиеся подходы к определению категорий граждан, имеющих право на социальные гарантии со стороны государства.

Ключевые слова: *право на благоприятную окружающую среду, право на радиационную безопасность, права на социальную защиту граждан, пострадавших от радиационного воздействия.*

С 1 января 2015 г. вступил в юридическую силу договор о функционировании ЕАЭС (новое межгосударственное объединение Евразийского экономического союза). Данная международная организация переориентировала формат международного сотрудничества государств-участников: России, Белоруссии, Казахстана, Армении и Киргизии. Одной из главных тенденций современной правовой политики является укрепление межгосударственных связей, при этом вопросы экологической безопасности стабильно занимают одно из приоритетных положений.

Экологическая безопасность является необходимым условием для устойчивого развития социально-экономических отношений государств, ограничительным фактором при координации и интеграции промышленно-хозяйственной деятельности, а также инструментом для гармонизации политико-экономических отношений между любыми социально-экономическими системами стран-участниц ЕАЭС.

Радиационная безопасность рассматривается как составляющая экологической и техногенной безопасности, которая в свою очередь включается в общее понятие безопасности – многоаспектной категории, которая мо-

жет быть рассмотрена в том числе как национальная безопасность, то есть безопасность многонационального народа, безопасность личности, ее конституционных прав и свобод, обеспечение которых состоит в реализации правовых гарантий личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни.

Наиболее существенными вредными последствиями радиоактивных аварий и инцидентов являются облучение людей сверх установленных норм и радиоактивное загрязнение окружающей среды и природных ресурсов, ведущее к ухудшению либо деградации экосистемного баланса соответствующих территорий.

Среди фундаментальных социальных прав человека и гражданина, закрепленных в конституциях стран-участниц ЕАЭС, отдельные права прямо или косвенно связаны со средой обитания (далее социально-экологические права). Следует выделить три основных социально-экологических прав граждан, пострадавших от радиационных инцидентов в странах-участницах ЕАЭС либо в связи с воздействием радиации, связанным с радиационными и технологическими катастрофами в других странах. Указанные права перечислены в ст. 42 Конституции Россий-

ской Федерации, ст. 38 Конституция Республики Таджикистан (далее – РТ), ст. 33/2 Конституции Республики Армения (далее – РА), ст. 46, 55 Конституции Республики Беларусь (далее – РБ), ст. 38 Конституции Республики Казахстан (далее – РК):

1) право на благоприятную окружающую среду;

2) право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды;

3) право на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением.

К данным правам примыкает ряд других прав, которые лишь частично можно отнести к экологии, но они весьма важны, поскольку раскрывают социальное содержание основных экологических прав. Эти права можно подразделить на три группы, которые соответствуют трем собственно экологическим правам.

В первую группу прав, дополняющих право на благоприятную окружающую среду, входят: а) право на жизнь – в связи с угрозами для существования личности, связанными с экологическими авариями, катастрофами или хроническим загрязнением (ст. 20 Конституции РФ, ст. 15 Конституции РК, ст. 33.2 Конституции РА, ст. 38 Конституции РТ, ст. 46, 55 Конституции РБ); б) право на личное достоинство в части запрета любых опытов на человеке без добровольного согласия – в связи с экспериментальным подверганием человека воздействию разных экологических факторов (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ, ст. 25 Конституции РБ, ст. 18 Конституции РТ, ст. 17 Конституции РК); в) право на труд в безопасных условиях – в связи с обеспечением благоприятных условий среды на рабочем месте (ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, ст. 32 Конституции РА, ст. 41 Конституции РБ).

Вторую группу прав, дополняющих право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, составляют: а) право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, – в отношении всех экологических прав (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, ст. 25 Конституции РТ, ст. 33 Конституции РА); б) право на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом – в отношении экологической информации

(ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, ст. 25, 30 Конституции РТ, ст. 20 Конституции РК).

В третью группу прав, дополняющих право граждан на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением, входят: а) право на социальное обеспечение в случае болезни и инвалидности, временной нетрудоспособности, потери кормильца – в отношении экологически обусловленных заболеваний (ч. 1 ст. 39 Конституции РФ, ст. 39 Конституции РТ, ст. 29 Конституции РК, ст. 37 Конституции РА); б) право потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба – в случаях экологических правонарушений (ст. 52 Конституции РФ); в) право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц – в случаях, связанных с действием экологических факторов (ст. 53 Конституции РФ, ст. 13 Конституции РК). Данные права получили свое развитие в ряде законов и подзаконных актов [3, с. 363].

В государствах-членах ЕАЭС действует ряд федеральных законов, определяющих нормативно-правовое регулирование вопросов обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья и поддержки граждан, подвергшихся радиационному воздействию в результате аварийных ситуаций, испытаний ядерного оружия и инцидентов на предприятиях ядерного комплекса. Среди них Закон Республики Кыргызстан от 7 мая 1993 г. № 1196 –ХІІ «О социальной защите граждан Кыргызской Республики, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы», Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», Закон Республики Беларусь от 6 января 2009 г. № 9-3 «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий» и др.

Однако следует отметить, что до настоящего времени в государствах-членах ЕАЭС не полностью сформированы законодательная и нормативно-правовая базы, необходимые для обязательного регулирования и обеспечения вопросов радиационной безопасности населе-

ния, а также исключения халатного отношения с радиоактивными отходами [1, с. 267].

Нормы, имеющие отношение к гражданско-правовой ответственности за радиационный вред, сконцентрированы в следующих нормативных правовых актах:

– Российская Федерация – Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Закон РФ от 5 декабря 1995 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»;

– Республика Беларусь – Закон от 30 июля 2008 г. № 426-3 «Об использовании атомной энергии», Закон от 5 января 1998 г. № 122-3 «О радиационной безопасности населения», Закон от 18 июня 2019 г. № 198-3 «О радиационной безопасности»;

– Республика Казахстан – Закон от 12 января 2016 г. № 422-V «Об использовании атомной энергии», Закон от 23 апреля 1998 г. № 219-3 «О радиационной безопасности населения»;

– Республика Армения – Закон от 1 февраля 1999 г. № ЗР-285 «О безопасном использовании атомной энергии»;

– Кыргызская Республика – Закон от 17 июня 1999 г. «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики».

В развитии правового регулирования государств-членов ЕАЭС в области возмещения вреда, причиненного радиационным воздействием при использовании атомной энергии, можно выделить два основных этапа: 1991–1994 гг., 1995 год – настоящее время.

Рассмотрим некоторые законодательные решения в этой области в странах ЕАЭС. Касаемо Армении эксперты МАГАТЭ заявили, что страна добилась прогресса в укреплении своей нормативной базы в области ядерной и радиационной безопасности [2]. В Республике Армения лица, участвовавшие в ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, у которых есть группа инвалидности, получают от государства бесплатное медицинское обслуживание, бесплатные лекарства и пенсию в соответствии с группой инвалидности. Армения ратифицировала договор, который обязал принять специальный закон по защите пострадавших граждан. Главой 11 (ст. 33) Закона РА № ЗР-285 предусмотрена ответственность за ядерный вред и его возмещение.

В 1993 году в Киргизии приняты законы о социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, и

пенсионном обеспечении военнослужащих. В законах были прописаны социальные гарантии и льготы для ликвидаторов. С 2009 года правительство заменяет льготы на ежемесячную денежную компенсацию. Большинство пострадавших жителей Киргизии вследствие Чернобыльской катастрофы имеет серьезные проблемы со здоровьем. Несмотря на то, что закон предоставляет ликвидаторам и их детям право на бесплатное медицинское обследование и оказание медицинской помощи, ученые и правоприменители отмечают необходимость большей поддержки граждан со стороны государства и общества – как материальной, так и духовной.

В Республике Казахстан имеется достаточная нормативно-правовая база, однако серьезной и очень значимой проблемой является восстановление здоровья граждан, пострадавших на радиационных авариях. В связи с отсутствием квалифицированных специалистов по лучевым болезням соответствующие медицинские услуги можно получить, к примеру, в России и Украине.

Что касается Российской Федерации, то следует отметить неоднозначный подход к реализации права на социальную защиту в различных субъектах РФ. Так, с 1 ноября 2019 г. в Брянской области уменьшен размер пенсий жителей «чернобыльских» зон. Это происходит из-за пересмотра границ зон радиоактивного загрязнения Постановлением Правительства РФ, вступившим в силу 21 октября 2019 г. С ноября 2019 г. ежемесячная денежная выплата пенсий в повышенном размере неработающим пенсионерам, инвалидам и детям-инвалидам, проживающим на радиоактивно загрязненной территории в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС, производится уже в новом размере, с учетом утвержденного перечня населенных пунктов. Однако поскольку граждане, пострадавшие от радиационного воздействия, проживая в местах постоянного жительства, пересмотр границ зон радиоактивного загрязнения, на наш взгляд, никак не должен повлиять на размер пенсий и право досрочного выхода на нее.

Анализ судебной практики Челябинской области о социальной защите граждан, пострадавших от радиации, детей и потомков этих лиц позволяет говорить о том, что вред, нанесенный здоровью граждан, в полном объеме не компенсируется. Часть населения, проживающая на радиационно-загрязненных

участках территории, а также потомки пострадавших от аварии на ПО «Маяк» в ряде случаев не имеют возможности получить от государства мер социальной поддержки, так как некоторые категории граждан не перечислены в «маяковском» законе.

Так, в мае 2001 года Кунашакским районным судом Челябинской области был рассмотрен иск гражданина И. к ПО «Маяк» о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья, и взыскании денежной компенсации морального вреда. Гражданин И. является инвалидом третьей группы. Причина заболевания – неблагоприятное воздействие природной среды, влияние радиации на здоровье его родителей, бабушки и деда. Все прямые родственники истца проживали в районах, которые были подвергнуты радиационному загрязнению вследствие аварии на ПО «Маяк». Отрицательное воздействие окружающей природной среды привело к врожденному заболеванию истца. Заболевание подтверждается заключением регионального межведомственного экспертного совета по установлению причинной связи заболеваний, инвалидности или смерти лиц, подвергшихся радиационному воздействию. В заключении экспертного совета отмечается, что заболевание И. связано с радиационным воздействием на родителей во время их проживания на территории, загрязненной радионуклидами в результате радиационной аварии.

Суд первой инстанции, основываясь на том, что ПО «Маяк» является юридическим лицом и несет самостоятельную ответственность за вред, причиненный в результате его деятельности, иск удовлетворил и взыскал с ПО «Маяк» в пользу И. в счет возмещения вреда здоровью ежемесячно по 431 руб. 43 коп. Просьбу о возмещении морального вреда суд не удовлетворил, отметив, что на момент причинения вреда родителям истца такой вид ответственности не был установлен.

ПО «Маяк» обжаловало решение районного суда. Судебная коллегия по гражданским делам Челябинского областного суда своим определением в сентябре 2001 года отменила решение, отметив, что судом первой инстанции неправильно были применены нормы материального и процессуального права. В ст. 2 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на чернобыльской АЭС» указано, что отношения, связанные с Черно-

быльской катастрофой (действие этого закона распространено на граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате аварии на ПО «Маяк»), регулируются настоящим Законом, действующим законодательством Российской Федерации в части норм, не противоречащих настоящему Закону, и другими актами законодательства Российской Федерации, издаваемыми в соответствии с ним. Таким образом, нормы гражданского законодательства могли применяться только с учетом специальных норм, в данном случае с учетом законодательства о возмещении вреда гражданам, подвергшимся радиации вследствие аварии в 1957 году на ПО «Маяк», и в той мере, в какой они не противоречили специальным нормам.

Анализируемый казус указывает ряд проблемных вопросов, вставших в процессе применения вышеназванных нормативных актов, в частности, какими нормами права регулируются возникшие правоотношения, на кого возлагается обязанность по возмещению ущерба, в каком объеме могут предъявляться иски, как отстаивать свои права потомкам граждан, непосредственно подвергшихся радиационному облучению.

Согласно общепризнанной концептуальной идее социальной ответственности государства в России и Беларуси закреплено право граждан на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Исходя из этой основополагающей идеи, высшие органы законодательной и исполнительной властей России и Беларуси постоянно держат чернобыльский вопрос, и в первую очередь его социально-правовую часть, в поле внимания и принимают меры к оптимизации нормативных основ, совершенствованию правоприменительной практики в этом направлении, поиску новых форм и методов восстановления привлекательности пострадавших территорий и оздоровлению проживающего на них населения.

Сравнительно-правовой анализ российского и белорусского законодательства позволяет сделать вывод о том, что принципы его построения и основные положения, предусматривающие комплекс мер социальной защиты, во многом схожи. Законодательство обоих государств ставит объем и уровень социальной защиты чернобыльцев в зависимость от установленного статуса лица, по-

страдавшего в результате чернобыльской катастрофы, делает основной акцент на обеспечение широкого доступа ко всем видам медицинского и санаторно-курортного обслуживания, в наибольшем объеме предусматривает компенсации лицам, ставшим инвалидами вследствие чернобыльской аварии, предусматривает возможность пользоваться льготой только по одному основанию, если у гражданина возникает право на таковую как по закону о социальной защите пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, так и по другим законам (например, о борьбе с терроризмом). Это право должно предоставляться человеку на всю жизнь. Вместе с тем законодательство России и Беларуси, регулирующее данную сферу общественных отношений, имеет ряд отличий концептуального характера. В частности в основу классификации категорий граждан, имеющих право на социальный пакет в связи с причиненным им вредом,

в российском и белорусском законодательстве положены различные критерии.

Литература

1. Агапов, А. М. О ядерной и радиационной безопасности: современные представления, состояние, задачи и методы обеспечения: учебно-методическое пособие / А. М. Агапов, Г. А. Новиков. – М.: ИздАТ, 2008. – 426 с.
2. МАГАТЭ: РА укрепила свою нормативно-правовую базу. URL: <https://www.golosarmenii.am/article/82522/magate-ra-ukrepila-svoyu-normativno-pravovuyu-bazu>.
3. Межибовская, И. В. Проблемы правовой регламентации пенсионной миграции в рамках функционирования ЕАЭС / И. В. Межибовская // Материалы XIX Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2017». – Челябинск: Цицеро, 2017. – Ч. I. – С. 361–365.

Шафиков Адис Мавлютбаевич – доцент кафедры трудового, социального права и правоведения, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: adis86@list.ru.

Статья поступила в редакцию 4 декабря 2019 г.

DOI: 10.14529/law200118

LEGAL REGULATION OF CITIZENS' RIGHTS TO A FAVORABLE ENVIRONMENT AND RADIATION SAFETY IN THE EAEU COUNTRIES

A. M. Shafikov

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article discusses the rights of citizens of the EAEU member countries to live in environmentally clean conditions. The author believes that citizens affected by radiation exposure should be provided with equal social guarantees and social protection regardless of the place and source of radiation exposure, as well as the current place of residence. To implement the principle of the equal right of citizens to protection, the author initiates the adoption of a universal law of the EAEU member countries, regulating the basic issues of social protection, the form of compensation for harm to citizens exposed to radiation. The article describes in detail the experience of the EAEU member states in the field of legal support of measures aimed at implementing the radiation safety policy. It is also concluded that different countries use different approaches to determining the categories of citizens entitled to social guarantees from the state.

Keywords: *right to a favorable environment, right to radiation safety, right to social protection of citizens affected by radiation exposure.*

References

1. Agapov A. M., Novikov G. A. *O jadernoj i radiacionnoj bezopasnosti: sovremennye predstavlenija, sostojanie, zadachi i metody obespechenija* [On nuclear and radiation safety: current concepts, state, tasks and methods of support]. Moscow, 2008, 426 p.
2. MAGATE: RA ukrepila svoju normativno-pravovuyu bazu [IAEA: RA has strengthened its regulatory framework]. URL: <https://www.golosarmenii.am/article/82522/magate-ra-ukrepila-svoju-normativno-pravovuyu-bazu>.
3. Mezhibovskaya I. V. [Problems of legal regulation of pension migration within the framework of the EAEU functioning]. *Materialy XIX Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Aktual'nye problemy prava Rossii i stran SNG – 2017»*. Chast' I [Materials of the XIX International scientific-practical conference "Actual problems of the law of Russia and the CIS countries – 2017"], Chelyabinsk, 2017, Part 1, pp. 361–365. (in Russ.)

Adis Mavlyutbaevich Shafikov – Associate professor of Labour, Social Law and Jurisprudence Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: adis86@list.ru.

Received 4 December 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Шафиков, А. М. Правовое регулирование прав граждан на благоприятную окружающую среду и радиационную безопасность в странах ЕАЭС / А. М. Шафиков // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 113–118. DOI: 10.14529/law200118.

FOR CITATION

Shafikov A. M. Legal regulation citizens' rights for a favorable environment and radiation safety in the EAEU countries. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 1, pp. 113–118. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200118.