УДК 342.4

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ РОССИИ

Комарова В.В.

ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина», Москва, e-mail: tina66@bk.ru

В статье автором анализируется реализации одной из основ конституционного строя российского государства – социального государства и его политики, в сфере энергетики. Предложено авторское видение механизма реализации социального государства в сфере энергетики; особое внимание уделено социализации энергетики и поддержке общественных объединений в сфере энергетики; сделан вывод о необходимости усиления деятельности государства по недопущению и предотвращению возможных негативных последствий в исследуемой сфере.

Ключевые слова: Конституция, социальное государство, энергетика, права человека, общественные объединения

CONSTITUTIONAL BASIS OF SOCIAL POLICY IN THE SPHERE OF ENERGY IN RUSSIA

Komarova V.V.

Moscow State Law University after O.E. Kutafin, Moscow, e-mail: tina66@bk.ru

The author analyzes the implementation of one of the foundations of the constitutional system of the Russian state – the social state and its policies in the energy sector. Author's vision of a mechanism for implementing the welfare state in the energy sector; Special attention is paid to the socialization of Energy and supported by NGOs in the field of energy; concluded that the need to strengthen the state to prevent and avoid possible negative effects in the study area.

Keywords: Constitution, the welfare state, energy, human rights, public associations

Провозглашение в Конституции РФ Российского государства государством социальным (ст. 7) предопределяет приоритетность данной сферы жизнедеятельности, в том числе с точки зрения государственного установления основ социальной политики в сфере энергетики. Автор, используя методы сравнительного анализа, предлагает свое видение реализации конституционных основ российской государственности, в частности социального государства, в сфере энергетики.

Социальное государство берет на себя обязанности, согласно ст. 7 Конституции РФ, не менее, чем в трех направлениях:

– формирование и реализацию политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

– охрана труда и здоровье людей;

– обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, установление государственных пенсии, пособий и иных гарантий социальной защиты [1. с.60].

Следовательно, это три конституционные основы социальной политики в сфере энергетики. Рассмотрим механизмы их реализации.

Во-первых, – в сфере энергетики государство формирует и реализует политику, исходя из базовых, конституционных установлений – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Нормативная правовая база каждой из областей социальной сферы (сфера социального обслуживания, образование, здравоохранение, культура, труд, жилье и др.) характеризуется разветвленностью и обширностью круга регулируемых правоотношений, наличием массивного пласта подзаконного правового инструментария.

Для ряда социальных сфер характерно ожидание законодательного обновления с учетом социализации энергетики (образование, культура и др.)

Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. В ее тексте сфера энергетики фигурирует как объект развития и ее и способ.

Энергетика – это один из факторов достойной жизни и свободного развития человека; элемент безопасности государства; доходная статья бюджета; составная часть внутренней и внешней политики, но и фактор риска, требующий особого внимания.

Во вторых, это нормы, направленные на создание механизма в охраны труда и здоровье людей в сфере энергетики; лиц, производящих продукты ТЭК.

В сфере реализации политики социального государства в сфере труда выделим следующие направления деятельности (на примере деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»):

Обеспечение безопасной эксплуатации объектов использования атомной энергии и выполнение норм ядерной и радиационной безопасности; инновационного развития гражданского сектора атомной отрасли Российской Федерации»; обеспечение безопасного использования атомной энергии; обеспечение физической защиты ядерных материалов и объектов использования атомной энергии; разработка и утверждение концепции централизованной системы кадрового мониторинга, аудита и ротации кадров; создание национального ядерного университета; и др.

В третьих, это нормы, направленные на создание механизма охраны здоровье лиц, потребляющих продукты ТЭК, попавших под негативное воздействие объектов энергетической сферы [2. с.30].

Проявление этого блока, по мнению автора, целесообразно рассмотреть по следующим направлениям: защита прав лиц, пострадавших; прав лиц, находящихся в группе риска, малообеспеченных; создание условий получения всеми надлежащих услуг в сфере энергетики; сохранение окружающей среды и ее восстановление – окружающая среда как фактор жизни человека; поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций.

Рассмотрим некоторые элементы механизма реализации перечисленных направлений.

Защита прав лиц, пострадавших; лиц, находящихся в группе риска, малообеспеченных.

Поскольку сфера энергетики содержит объекты повышенной опасности, могущие стать причиной чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, социальная государственность устанавливает систему мер превентивного характера, восстановительные механизмы.

Среди них – защита прав лиц, пострадавших в связи с ситуацией техногенного характера; меры предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий; организация и оказание медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях; восстановительные механизмы; система восстановительных и компенсационных мер по последствиям.

Это вытекает особенностей конституционно-правовых отношений между гражданами и государством, которое должно обеспечить гарантированную стабильность при реализации предусмотренного статьей 42 Конституции Российской Федерации права каждого на возмещение ущерба.

Поскольку сфера энергетики содержит объекты повышенной опасности, могущие стать причиной чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, социальная государственность устанавливает систему мер превентивного характера, восстановительные механизмы.

Среди них – защита прав лиц, пострадавших в связи с ситуацией техногенного характера. Так, Федеральный закон от 21.12.1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» закрепляет права граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций; на медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций; на пенсионное обеспечение.

Постановлением Правительства РФ от 13.10.2008 г. установлен порядок выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий; от 15.08.2002 г. учрежден порядок учета лиц, участвовавших в обеспечении режима чрезвычайного положения, на которых распространяются дополнительные гарантии и компенсации.

Организация и оказание медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях, в том числе медицинская эвакуация, осуществляются Всероссийской службой медицины катастроф в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (согласно норм Федерального закона от 21.11.2011 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»); Постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 г. учреждена единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Приказом МЧС РФ от 21.12.2005 г. – Положение об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты, и т.д.

Помимо установления общего порядка по предупреждению чрезвычайных ситуаций на объектах ТЭК, существует специальное регулирование восстановительных

механизмов. Например, гражданам гарантируются установленные специальным Законом: возмещение вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; возмещение вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы; предоставление мер социальной поддержки (Закон РФ от 15.05.1991 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»). Аналогичено регулирование в отношении гарантий гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» (Федеральный закон от 10.01.2002 г. «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»).

Система восстановительных и компенсационных мер по последствиям чернобыльской катастрофы была предметом конституционного судопроизводства.

Вред, причиненный гражданам, оказавшимся в зоне влияния радиационного излучения и других неблагоприятных факторов, возникших в момент чернобыльской катастрофы и продолжающих действовать вследствие риска проживания (работы) на радиационно загрязненных (сверх допустимого уровня) территориях, как относящийся к вреду реально невосполнимому и неисчисляемому, обязывает государство стремиться к его возможно более полному по объему возмещению. Это вытекает из смысла статей 42 и 53 Конституции Российской Федерации, а также прямо подтверждено в статье 15 Федерального закона от 21 ноября 1995 года «Об использовании атомной энергии», которая в соответствии с конституционными принципами предусматривает возмещение в полном объеме вреда, причиненного радиационным воздействием (Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 N 18-П).

Социализация энергетической сферы проявляется так же в установлении льгот определенным категориям потребителей различных видов продуктов ТЭК; мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по приобретению и установке приборов учета используемых энергетических ресурсов; мер, направленных на возмещение части затрат за пользование услугами отопления и электрической энергии.

Создание условий получения всеми надлежащих услуг в сфере энергетики.

При создание условий получения всеми надлежащих услуг в сфере энергетики государство должно исходить из принципов устойчивого развития – соблюдение интересов будущих поколений и сохранение окружающей среды.

К энергетике в данном случае можно предъявить дополнительные требования:

– обеспечение энергопотребления (в том числе, энергетических услуг населению) не ниже определенного социального минимума. Это требование вытекает из принципов приоритета социальных факторов и обеспечения социальной справедливости: для реализации права людей на здоровую и плодотворную жизнь, в том числе, удовлетворение минимально необходимых потребностей в энергии населения и экономики;

В Энергетической стратегии России указано, что социальная политика в энергетике направлена на обеспечения надежного энергоснабжения населения страны по доступным ценам; расширение реального взаимодействия энергетического бизнеса и общества при решении проблем развития энергетического сектора; на развитие и повышение эффективности использования человеческого потенциала в энергетическом секторе (Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 г. «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года»).

– финансовая основа социальных гарантий:

• организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (кроме атомных станций), производят отчисления средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития (Постановление Правительства РФ от 21.09.2005 г. «Об утверждении Правил отчисления организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (кроме атомных станций), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития»);

• средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности атомных станций на всех стадиях их жизненного цикла и развития (Постановле-

ние Правительства РФ от 30.01.2002 г. «Об утверждении Правил отчисления предприятиями и организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности атомных станций на всех стадиях их жизненного цикла и развития»).

Сохранение окружающей среды и ее восстановление – окружающая среда как фактор жизни человека.

Согласно статьи 72 Конституции Российской Федерации, вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

На федеральном уровне принят ряд актов, регламентирующих обозначенный аспект: Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г., «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 г., Закон РФ от 21.02.1992 «О недрах», Федеральный закон от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды»

Предусмотрена плата за негативное воздействие на окружающую среду. Охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, предусматривая возможности органов публичной власти всех уровней.

Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций.

Социально ориентированные некоммерческие организации это некоммерческие организации, созданные в предусмотренных Федеральным законом от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие в соответствии с учредительными документами деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций проявляется в информационно-организационном и финансово-экономическом аспекте. Примером являются совместные социально значимые проекты органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений; гранты органов публичной власти общественным объединениям; целевые программы, целевые социальные программы субъекта федерации и местного самоуправления и социальные заказы субъекта федерации и местного самоуправления общественным объединениям в сфере энергетики [3. с. 117].

В заключение можно сделать следующий вывод. Наличие механизмов социальной государственности в сфере энергетики несомненно, однако, по мнению автора, основой должна стать деятельность государства по недопущению и предотвращению возможных негативных последствий в исследуемой сфере.

Список литературы

1. Комарова В.В. Энергетическое законодательство сквозь призму конституционных основ // Труды 3 Международной научно-практической конференции «Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт». – Новосибрск, 2014. – С.59-63.

2. Комарова В.В. Сфера энергетики и правовой статус человека // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 9 (117). – С. 26-33.

3. Комарова В.В. Объединения граждан в сфере энергетики // Аграрное и земельное право. – 2013. – № 7 (103). – С. 116-120.