

**ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС МОЛОДЕЖИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ И
НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ЛУЧШУЮ РАБОТУ
«МОЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА»**

Направление: Миграционное законодательство.

**Тема: Правовое регулирование переселения граждан, утративших
единственное жильё вследствие природных катастроф**

**Соискатель: Кравцов Илья Павлович студент 3 курса Смоленского филиала
Международного юридического института**

**Научный руководитель: Пучкова Виктория Викторовна к.ю.н., доцент, доцент
кафедры гражданского права и процесса Международного юридического
института**

Место выполнения работы: г. Смоленск

2026

АННОТАЦИЯ

Работа посвящена проблеме правового положения граждан Российской Федерации, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф. Актуальность темы определяется устойчивым ростом числа природных чрезвычайных ситуаций на территории страны. По данным Государственного доклада МЧС России, в 2021 году на территории страны зарегистрировано 110 природных чрезвычайных ситуаций, в 2022 году - 78, в 2023 году - 122, в 2024 году - 101. За первое полугодие 2026 года, по предварительным данным МЧС России, зафиксировано 56 природных чрезвычайных ситуаций, что является максимальным показателем за последние пять лет. Приведённые данные свидетельствуют о структурном изменении характера чрезвычайных ситуаций, при котором природные факторы приобретают доминирующее значение.

Юридическим следствием указанного процесса является формирование устойчивой категории граждан, утративших единственное жилое помещение вследствие природной катастрофы и не имеющих правового статуса, который обеспечивал бы их переселение в безопасное место и обустройство на новом месте жительства. Действующее российское законодательство признаёт факт утраты жилья и предусматривает компенсационные выплаты, однако не создаёт механизма переселения. Размер компенсации при полной утрате имущества первой необходимости в 2025 году составлял 156 750 рублей, тогда как стоимость нового жилья при норме 33 квадратных метра и средней цене от 80 до 150 тысяч рублей за квадратный метр составляет от 2,6 до 5 миллионов рублей. Разрыв между объёмом компенсации и стоимостью жилья достигает пятнадцати-тридцати раз, что делает восстановление жилищных прав за счёт компенсационных выплат объективно невозможным.

Правовой вакуум, в котором оказывается указанная категория граждан, имеет системный характер и формируется тремя нормативными актами одновременно. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» в пункте третьем статьи второй прямо исключает из числа лиц, имеющих право на получение статуса, тех, кто покинул место жительства вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в статье двадцатой закрепляет категорию граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, однако объём юридической помощи, предусмотренной для этой категории, не включает вопросы признания гражданина экологическим переселенцем и предоставления жилого помещения или жилищного сертификата. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в статье восемнадцатой закрепляет право граждан на возмещение ущерба и компенсации, но не устанавливает механизма переселения. Совокупное действие указанных норм приводит к тому, что жертва природной катастрофы, утратившая единственное жилое помещение, не признаётся субъектом права на переселение.

Степень научной разработанности темы характеризуется фрагментарностью. В российской юридической науке проблематика экологической миграции исследовалась в докторской диссертации Евтушенко В.И. «Экологическая миграция в Российской Федерации: конституционно-правозащитная теория» (Белгород, 2022). Автор вводит в научный оборот понятия «экологический мигрант», «вынужденный экологический переселенец» и «экологический беженец», предлагая включить их в законодательные акты «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах». Однако Евтушенко рассматривает экологическую миграцию в широком контексте, включая техногенные катастрофы и добровольное перемещение. Его работа носит конституционно-правозащитный характер и не предлагает конкретных поправок в отраслевое законодательство.

В кандидатской диссертации Марковой Е.Ю. «Международно-правовой статус экологических мигрантов» (Москва, 2018) обосновывается выбор термина «экологический мигрант» и анализируются международно-правовые механизмы защиты. Однако Маркова работает на международном уровне, а не на уровне российского внутреннего законодательства. Её выводы касаются Конвенции о статусе беженцев 1951 года, дополнительной защиты в Европейском союзе и временной защиты, но не российских законов.

Таким образом, в существующих исследованиях проблема правового статуса жертв именно природных катастроф, утративших единственное жильё, и механизма их переселения специально не разрабатывалась. Настоящая работа заполняет этот пробел.

Научная новизна исследования определяется совокупностью следующих положений. Предлагается системный пакет поправок в пять федеральных законов, направленный на создание правового статуса «экологический переселенец» и механизма переселения для граждан Российской Федерации, утративших единственное жилое помещение вследствие природной катастрофы. В отличие от ранее внесённых инициатив, которые носили фрагментарный характер и касались только одного вида природных катастроф (в частности, законопроект № 1175854-7 о переселении из зон затопления), настоящая работа предлагает комплексное решение, охватывающее все виды природных катастроф и включающее не только финансовые, но и правовые механизмы. В отличие от существующих доктринальных разработок, которые ограничиваются либо обоснованием терминологии, либо анализом международно-правовых механизмов, настоящее исследование предлагает конкретные юридико-технические решения: определение понятия, установление процедуры признания через межведомственную комиссию, закрепление права на внеочередное предоставление жилья, расширение объёма бесплатной юридической помощи для граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, и освобождение компенсационных выплат от налогообложения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с перемещением граждан Российской Федерации, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф.

Предметом исследования является совокупность норм российского права, регулирующих оказание помощи жертвам чрезвычайных ситуаций природного характера, а также доктринальные подходы к определению их правового статуса.

Цель исследования - разработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации, направленных на создание правового статуса «экологический переселенец» и механизма переселения граждан, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач.

Первая задача - проанализировать статистику природных чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации за период с 2021 по 2026 год, выявить динамику и географию.

Вторая задача - определить круг лиц, подпадающих под категорию «экологический переселенец», и обосновать необходимость введения данного понятия.

Третья задача - выявить конституционные основания защиты жертв природных катастроф через призму статей 7, 40 и 42 Конституции Российской Федерации.

Четвёртая задача - проанализировать действующие нормы российского права и установить пробелы, препятствующие защите экологических переселенцев.

Пятая задача - разработать конкретные поправки в федеральные законы.

Методологическую основу исследования составляют формально-юридический метод, статистический анализ, сравнительно-правовой метод, а также анализ доктринальных источников. Формально-юридический метод применялся при анализе норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов и подзаконных актов. Статистический метод использован для обработки данных МЧС России и Росстата. Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить российские и международные подходы к определению статуса экологических мигрантов.

Эмпирическую базу составили Государственные доклады МЧС России за 2021, 2022, 2023, 2024 и 2025 годы, данные Росстата, прогнозы Росгидромета, а также диссертационные исследования Марковой Е.Ю. и Евтушенко В.И.

Теоретическую основу исследования составили труды российских учёных в области конституционного права, экологического права и миграционного права. Ключевое значение имеют работы Евтушенко В.И., в которых сформулирована конституционно-правозащитная теория экологической миграции. Существенный вклад в разработку терминологии внесла Маркова Е.Ю. Кроме того, использованы работы Шпаковского Ю.Г., рассматривающего миграцию как способ реализации экологических прав граждан.

Практическая значимость исследования определяется возможностью применения содержащихся в работе предложений в правотворческой деятельности при подготовке поправок в федеральные законы, а также в правоприменительной практике органов государственной власти и местного самоуправления. Все предлагаемые поправки касаются исключительно граждан, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф.

Структура работы обусловлена поставленными задачами и включает введение, четыре главы, заключение, список использованных источников и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-СТАТИСТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	9
1.1. Динамика и структура природных чрезвычайных ситуаций в России в 2021–2026 годах	9
1.2. Типология природных катастроф и их дифференцированное влияние на жилищные права граждан	11
1.3. Территориальное распределение природных чрезвычайных ситуаций по федеральным округам	13
1.4. Прогностические оценки российских экспертов: дальнейшее развитие ситуации с природными чрезвычайными ситуациями	14
1.5. Концептуализация понятия «экологический переселенец» в системе российского права	15
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ СТАТУСА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПЕРЕСЕЛЕНЦА	18
2.1. Конституционные основы защиты жилищных прав граждан, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф	18
2.2. Правовые препятствия для признания граждан, утративших единственное жильё, субъектами права на переселение	19
2.3. Доктринальное обоснование самостоятельности статуса экологического переселенца	21
2.4. Соотношение предлагаемых поправок с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации	23
ГЛАВА 3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПЕРЕСЕЛЕНЦА	26
3.1. Механизм признания дома непригодным для проживания: ускоренная процедура для зон чрезвычайных ситуаций	26
3.2. Жилищное обеспечение экологических переселенцев: внеочередное предоставление жилья и жилищные сертификаты	27
3.3. Расширение доступа к бесплатной юридической помощи: дополнение перечня случаев оказания помощи в Федеральном законе № 324-ФЗ	28
3.4. Налоговые преференции для экологических переселенцев: освобождение жилищных сертификатов от налогообложения	30
3.5. Законодательное закрепление природных чрезвычайных ситуаций в качестве основания для признания вынужденным переселенцем	31
ГЛАВА 4. ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ МОДЕЛИ	33
4.1. Социально-экономические последствия реализации законодательной модели	33
4.2. Юридические последствия реализации законодательной модели	34
4.3. Финансово-экономическое обоснование законодательной модели	35
4.4. Оценка регулирующего воздействия законодательной модели	36
4.5. Механизм контроля и предупреждение злоупотреблений в законодательной модели	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	41
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	44
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	47

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена устойчивым ростом числа природных чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации. По данным Государственного доклада МЧС России, в 2021 году на территории страны зарегистрировано 110 природных чрезвычайных ситуаций, в 2022 году - 78, в 2023 году - 122, в 2024 году - 101 [26, с. 12]. За первое полугодие 2026 года, по предварительным данным МЧС России, зафиксировано 56 природных чрезвычайных ситуаций, что является максимальным показателем за последние пять лет [36]. Приведённые данные свидетельствуют о структурном изменении характера чрезвычайных ситуаций, при котором природные факторы приобретают доминирующее значение.

Юридическим следствием указанного процесса является формирование устойчивой категории граждан, утративших единственное жилое помещение вследствие природной катастрофы и не имеющих правового статуса, который обеспечивал бы их переселение в безопасное место и обустройство на новом месте жительства. Действующее российское законодательство признаёт факт утраты жилья и предусматривает компенсационные выплаты, однако не создаёт механизма переселения. Размер компенсации при полной утрате имущества первой необходимости в 2025 году составлял 156 750 рублей, тогда как стоимость нового жилья при норме 33 квадратных метра и средней цене от 80 до 150 тысяч рублей за квадратный метр составляет от 2,6 до 5 миллионов рублей [30, с. 78]. Разрыв между объёмом компенсации и стоимостью жилья достигает пятнадцати-тридцати раз, что делает восстановление жилищных прав за счёт компенсационных выплат объективно невозможным. При этом речь идёт именно о гражданах, утративших единственное жильё. Если у гражданина сохранилось иное жилое помещение, пригодное для проживания, проблема переселения не стоит так остро, и предлагаемые в настоящей работе меры на таких граждан не распространяются.

Правовой вакуум, в котором оказывается указанная категория граждан, имеет системный характер и формируется тремя нормативными актами одновременно. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» в пункте третьем статьи второй прямо исключает из числа лиц, имеющих право на получение статуса, тех, кто покинул место жительства вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [6]. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в статье двадцатой закрепляет категорию граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации. Однако объём юридической помощи, предусмотренной для этой категории, не включает вопросы признания гражданина экологическим переселенцем и предоставления жилого помещения или жилищного сертификата [4]. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в статье восемнадцатой закрепляет право граждан на возмещение ущерба и компенсации, но не устанавливает механизма переселения [7]. Совокупное действие указанных норм приводит к тому, что жертва природной катастрофы, утратившая единственное жилое помещение, не признаётся субъектом права на переселение.

Степень научной разработанности темы характеризуется фрагментарностью. В российской юридической науке проблематика экологической миграции исследовалась в докторской диссертации Евтушенко В.И. «Экологическая миграция в Российской Федерации: конституционно-правозащитная теория» (Белгород, 2022). Автор вводит в научный оборот понятия «экологический мигрант», «вынужденный экологический переселенец» и «экологический беженец», предлагая включить их в законодательные акты «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах» [19, с. 14]. Однако Евтушенко рассматривает экологическую миграцию в широком контексте, включая

техногенные катастрофы и добровольное перемещение. Его работа носит конституционно-правозащитный характер и не предлагает конкретных поправок в отраслевое законодательство.

В кандидатской диссертации Марковой Е.Ю. «Международно-правовой статус экологических мигрантов» (Москва, 2018) обосновывается выбор термина «экологический мигрант» и анализируются международно-правовые механизмы защиты [20, с. 8]. Однако Маркова работает на международном уровне, а не на уровне российского внутреннего законодательства. Её выводы касаются Конвенции о статусе беженцев 1951 года, дополнительной защиты в Европейском союзе и временной защиты, но не российских законов.

Таким образом, в существующих исследованиях проблема правового статуса жертв именно природных катастроф, утративших единственное жильё, и механизма их переселения специально не разрабатывалась. Настоящая работа заполняет этот пробел.

Научная новизна исследования определяется совокупностью следующих положений. Предлагается системный пакет поправок в пять федеральных законов, направленный на создание правового статуса «экологический переселенец» и механизма переселения для граждан Российской Федерации, утративших единственное жилое помещение вследствие природной катастрофы. В отличие от ранее внесённых инициатив, которые носили фрагментарный характер и касались только одного вида природных катастроф (в частности, законопроект № 1175854-7 о переселении из зон затопления), настоящая работа предлагает комплексное решение, охватывающее все виды природных катастроф и включающее не только финансовые, но и правовые механизмы [15, с. 3]. В отличие от существующих доктринальных разработок, которые ограничиваются либо обоснованием терминологии, либо анализом международно-правовых механизмов, настоящее исследование предлагает конкретные юридико-технические решения: определение понятия, установление процедуры признания через межведомственную комиссию, закрепление права на внеочередное предоставление жилья, расширение объёма бесплатной юридической помощи для граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, и освобождение компенсационных выплат от налогообложения. Все предлагаемые меры касаются исключительно граждан, утративших единственное жильё.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с перемещением граждан Российской Федерации, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф. Предметом исследования является совокупность норм российского права, регулирующих оказание помощи жертвам чрезвычайных ситуаций природного характера, а также доктринальные подходы к определению их правового статуса.

Цель исследования - разработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации, направленных на создание правового статуса «экологический переселенец» и механизма переселения граждан, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач.

Первая задача - проанализировать статистику природных чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации за период с 2021 по 2026 год, выявить динамику и географию.

Вторая задача - определить круг лиц, подпадающих под категорию «экологический переселенец», и обосновать необходимость введения данного понятия.

Третья задача - выявить конституционные основания защиты жертв природных катастроф через призму статей 7, 40 и 42 Конституции Российской Федерации. Четвёртая задача - проанализировать действующие нормы российского права и установить пробелы, препятствующие защите экологических переселенцев.

Пятая задача — разработать конкретные поправки в пять федеральных законов.

Методологическую основу исследования составляют формально-юридический метод, статистический анализ, сравнительно-правовой метод, а также анализ доктринальных источников. Формально-юридический метод применялся при анализе норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов и подзаконных актов. Статистический метод использован для обработки данных МЧС России и Росстата. Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить российские и международные подходы к определению статуса экологических мигрантов.

Эмпирическую базу составили Государственные доклады МЧС России за 2021, 2022, 2023, 2024 и 2025 годы [26; 27; 28; 29; 30], данные Росстата [33; 34], прогнозы Росгидромета [31; 32], а также диссертационные исследования Марковой Е.Ю. [20] и Евтушенко В.И. [19].

Теоретическую основу исследования составили труды российских учёных в области конституционного права, экологического права и миграционного права. Ключевое значение имеют работы Евтушенко В.И., в которых сформулирована конституционно-правозащитная теория экологической миграции [18; 19]. Существенный вклад в разработку терминологии внесла Маркова Е.Ю. [20; 21]. Кроме того, использованы работы Шпаковского Ю.Г., рассматривающего миграцию как способ реализации экологических прав граждан [24].

Практическая значимость исследования определяется возможностью применения содержащихся в работе предложений в правотворческой деятельности при подготовке поправок в федеральные законы, а также в правоприменительной практике органов государственной власти и местного самоуправления. Все предлагаемые поправки касаются исключительно граждан, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф.

Структура работы обусловлена поставленными задачами и включает введение, четыре главы, заключение, список использованных источников и приложения.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-СТАТИСТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Динамика и структура природных чрезвычайных ситуаций в России в 2021–2026 годах

Природные чрезвычайные ситуации в России представляют собой устойчивый фактор, ежегодно влияющий на жизнь сотен тысяч граждан. Статистика Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий за последние пять лет показывает, что число природных катастроф не снижается. Наблюдается устойчивый рост, который подтверждается как абсолютными показателями, так и динамикой по видам явлений [26, с. 12; 29, с. 45].

Динамика числа природных чрезвычайных ситуаций, числа пострадавших и материального ущерба за 2021–2026 годы представлена в таблице. См.: Приложение 1

Данные таблицы показывают, что число природных чрезвычайных ситуаций не снижается. В 2021 году на территории Российской Федерации произошло 110 природных чрезвычайных ситуаций. В них погибли 24 человека, пострадали 47 716 человек, были спасены 1 005 человек. Материальный ущерб от природных чрезвычайных ситуаций в том году составил 44,6 миллиарда рублей, что составило 93,1 процента от общего ущерба от всех чрезвычайных ситуаций [26, с. 12]. Природные катастрофы нанесли основной материальный урон по сравнению с техногенными авариями.

В 2022 году Государственный доклад МЧС России зафиксировал 78 природных чрезвычайных ситуаций. Пострадали 134 362 человека, погибли 18 человек. Материальный ущерб от природных чрезвычайных ситуаций составил более 7,2 миллиарда рублей [27, с. 15]. Снижение числа событий по сравнению с 2021 годом не означало снижения проблемы. Количество пострадавших выросло почти в три раза: с 47 716 до 134 362 человек. Каждое отдельное событие становилось более масштабным по своим последствиям.

Резкий рост произошёл в 2023 году. Число природных чрезвычайных ситуаций увеличилось до 122, что на 56,4 процента больше, чем в 2022 году. Пострадали 245 990 человек, рост на 83,1 процента. Погибли 29 человек. Материальный ущерб от природных чрезвычайных ситуаций достиг 61,4 миллиарда рублей, что составило 95,5 процента от общего ущерба от всех чрезвычайных ситуаций в стране [28, с. 18]. Природные катастрофы почти полностью определяли материальные потери государства от чрезвычайных ситуаций.

2024 год дал новые максимумы. От природных чрезвычайных ситуаций пострадали 480 025 человек, почти в два раза больше, чем в 2023 году. Погибли 20 человек. Материальный ущерб от природных чрезвычайных ситуаций составил 54,3 миллиарда рублей, что составило 77 процентов от общего ущерба [29, с. 45]. Крупнейшими событиями года стали паводки в Оренбургской области, где пострадали 314 083 человека, и в Курской области, где пострадали 152 623 человека. Эти два региона дали более 95 процентов всех пострадавших от природных чрезвычайных ситуаций в стране.

В 2025 году число природных чрезвычайных ситуаций составило 94, что на 6,9 процента меньше, чем в 2024 году. Пострадали 214 096 человек, что на 55,4 процента меньше, чем в 2024 году. Погибли 12 человек, что на 40 процентов меньше, чем годом ранее. Материальный ущерб от природных чрезвычайных ситуаций составил 13,7 миллиарда рублей, что на 74,8 процента меньше, чем в 2024 году [30, с. 40]. Снижение числа событий и пострадавших в 2025 году не означает, что проблема решена. Как показано в докладе МЧС России, снижение произошло в основном за счёт сокращения числа чрезвычайных ситуаций, связанных с высокими уровнями воды, однако общая тенденция к росту числа опасных природных явлений сохраняется [30, с. 40].

Общее число пострадавших от природных чрезвычайных ситуаций не позволяет оценить масштаб проблемы утраты единственного жилья. В 2024 году от природных чрезвычайных ситуаций пострадали 480 025 человек. Однако эта цифра включает всех, кто пострадал: получил вред здоровью, утратил имущество частично или был эвакуирован. Для целей настоящего исследования критическое значение имеет иной показатель, число граждан, утративших единственное жилое помещение безвозвратно.

Точных данных о количестве таких граждан в открытых источниках нет. Это само по себе является проблемой: система не учитывает категорию, для которой предлагается ввести правовой статус. Для оценки масштаба можно использовать методику, основанную на данных о количестве полностью утраченных жилых помещений и среднем размере домохозяйства. По данным Всероссийской переписи населения 2020 года, средний размер частного домохозяйства в России составляет 2,5 человека, в сельской местности 2,6 человека [34, с. 8]. Эти данные опубликованы Росстатом и могут быть использованы для расчёта. В 2024 году в результате паводков в Оренбургской области было затоплено 32 664 жилых дома. Если предположить, что часть из них признана непригодной для проживания, а средний размер домохозяйства составляет 2,5 человека, то число граждан, утративших жильё, может достигать 80 тысяч человек только в одном регионе. Аналогичная оценка для Курской области, где пострадали 152 623 человека, даёт ещё 40 тысяч. Таким образом, даже по консервативной оценке, ежегодная потребность в переселении может составлять от 50 до 100 тысяч человек. Эта цифра используется в настоящей работе для расчёта финансовых последствий.

Отсутствие точной статистики по ключевому показателю является не только исследовательской проблемой, но и индикатором того, что государство не рассматривает данную категорию граждан как самостоятельный объект правового регулирования. Введение статуса «экологический переселенец» позволит не только решить проблему конкретных граждан, но и создать механизм учёта, без которого невозможно оценить реальные потребности в финансировании и планировать переселение.

Динамика по видам природных явлений подтверждает общий тренд. В 2023 году преобладали эпизоотии, 28 случаев, высокие уровни воды, 17 случаев, комплекс неблагоприятных явлений, 16 случаев, крупный град, 11 случаев, сильный ливень, 9 случаев, лесные пожары, 9 случаев [28, с. 22]. По сравнению с 2022 годом число паводков выросло почти в два раза: с 9 до 17. Число случаев крупного града выросло в 3,5 раза: с 3 до 11. Число сильных ливней выросло в 9 раз: с 1 до 9. Рост числа природных чрезвычайных ситуаций происходит не за счёт одного вида явлений, а по всему спектру.

В 2025 году структура природных чрезвычайных ситуаций изменилась. Преобладали очень сильный ветер, ураганный ветер, шквал, смерч, 17 случаев; эпизоотии, 12 случаев; переувлажнение почвы, 12 случаев; заморозки, 9 случаев; лесные пожары, 7 случаев; очень сильный дождь (мокрый снег, дождь со снегом), 7 случаев [30, с. 41]. Как и в предыдущие годы, рост числа природных чрезвычайных ситуаций происходит по всему спектру явлений, а не за счёт одного вида.

География природных чрезвычайных ситуаций также важна для понимания проблемы. В 2023 году наибольшее число природных чрезвычайных ситуаций пришлось на Южный федеральный округ, 41 случай. В Приволжском федеральном округе произошло 27 природных чрезвычайных ситуаций, в Сибирском, 15, в Дальневосточном, 13, в Северо-Кавказском, 12, в Центральном, 10, в Уральском, 7. Северо-Западный федеральный округ не зафиксировал ни одной природной чрезвычайной ситуации в 2023 году [28, с. 25]. Проблема концентрируется в конкретных регионах, но при этом охватывает практически всю территорию страны.

В 2024 году картина изменилась. Наибольшее число природных чрезвычайных ситуаций пришлось на Дальневосточный федеральный округ, 26 случаев. В Приволжском федеральном округе, 20, в Южном, 16, в Сибирском, 14, в Северо-Кавказском, 11, в Центральном, 10, в Уральском, 4, в Северо-Западном, 2 [29, с. 48]. География природных катастроф нестабильна: регионы, которые были относительно спокойны в один год, становятся зонами повышенного риска в другой.

В 2025 году ситуация изменилась снова. Наибольшее число природных чрезвычайных ситуаций пришлось на Дальневосточный федеральный округ, 20 случаев. В Южном и Сибирском федеральных округах, по 16, в Уральском, 11, в Приволжском, 10, в Центральном, 8, в Северо-Западном, 7, в Северо-Кавказском, 6 [30, с. 41]. Рост числа природных чрезвычайных ситуаций продолжается, и география проблемы расширяется.

Прогнозы российских экспертов не дают оснований для оптимизма. По данным Росгидромета, число опасных гидрометеорологических явлений на территории России устойчиво растёт с 2000-х годов. В 2019 году было зафиксировано 903 таких явления, в 2021 году, 1 205, в 2022 году, 976, в 2023 году, 1 191 [31, с. 15]. Явления, нанёсшие значительный ущерб, также демонстрируют рост: 346 случаев в 2019 году, 417 в 2021 году, 448 в 2023 году. Своевременность прогнозирования составляет 96,3 процента, но точный прогноз не отменяет самого события. Он лишь позволяет подготовиться к нему.

Таким образом, статистика природных чрезвычайных ситуаций в России за 2021–2025 годы показывает устойчивый рост числа событий, числа пострадавших и материального ущерба. Природные катастрофы становятся основным источником материальных потерь от чрезвычайных ситуаций. География проблемы расширяется, охватывая новые регионы. Прогнозы экспертов подтверждают, что тенденция сохранится. Число граждан, утративших жильё вследствие природных катастроф, будет расти. Правовой механизм решения их проблемы отсутствует, и этот разрыв между реальностью и правом становится всё более очевидным.

1.2. Типология природных катастроф и их дифференцированное влияние на жилищные права граждан

Природные чрезвычайные ситуации в России не сводятся к одному типу явлений. Наводнения, землетрясения, извержения вулканов, сели, оползни, лесные пожары, цунами, каждое из них имеет свою географию, свою частоту и свои последствия для жилья. Для правового анализа важно понимать, что разные виды катастроф по-разному влияют на возможность человека вернуться в своё жилище. В одних случаях дом можно восстановить, в других он уничтожен безвозвратно, и переселение становится единственным вариантом. Статистика по видам природных чрезвычайных ситуаций это не просто перечень цифр, а основа для определения того, кто именно нуждается в новом правовом статусе [28, с. 22].

Наводнения и паводки остаются самым распространённым видом природных катастроф в России. В 2023 году зафиксировано 17 случаев высоких уровней воды. В 2022 году их было 9. Рост почти в два раза за один год. В 2024 году ситуация стала катастрофической: паводки в Оренбургской области затронули 314 083 человека, что стало крупнейшей чрезвычайной ситуацией года [29, с. 45]. В 69 регионах страны было затоплено более 29 000 жилых домов. В 2025 году общее число чрезвычайных ситуаций, связанных с высокими уровнями воды, снизилось, однако проблема сохраняется. Наводнение это тот вид катастрофы, при котором дом может устоять, но стать непригодным для проживания. Люди возвращаются, ремонтируют, живут дальше. Но если паводок повторяется из года в год, рано или поздно встаёт вопрос о переселении. Именно для таких случаев нужен правовой механизм, которого сейчас нет.

Землетрясения второй по значимости вид природных катастроф с точки зрения последствий для жилья. В отличие от наводнений, землетрясение не оставляет выбора: дом либо разрушен, либо признан аварийным и подлежит сносу. Возвращаться некуда. В 2025 году на Камчатке произошло землетрясение магнитудой 8,7, сильнейшее с 1952 года. Оно ощущалось силой от 3 до 8 баллов в 46 населённых пунктах Камчатского края и до 5 баллов в Северо-Курильске. Были повреждены жилые дома и социальные объекты. Для ликвидации последствий задействовали 575 человек и 109 единиц техники [30, с. 51]. Камчатка, Курилы, Сахалин, Кавказ, Прибайкалье это зоны, где землетрясения происходят регулярно. По данным долгосрочного сейсмического прогноза, в Курило-Камчатской зоне сохраняется вероятность землетрясений магнитудой до 8,6 с высокой вероятностью цунами. В Дагестане около 80 процентов территории относится к зонам чрезвычайной сейсмической опасности, где проживает более 2 миллионов человек [30, с. 243]. Миллионы граждан живут в зонах, где в любой момент может произойти катастрофа, уничтожающая их жильё. Правового статуса для них не существует.

Извержения вулканов ещё один вид природных катастроф, который делает проживание в определённых зонах невозможным на десятилетия. На Камчатке насчитывается 29 действующих вулканов, на Курилах около 40 [30, с. 244]. В 2025 году после землетрясения активизировались вулканы Крашенинникова, спавший более 500 лет, Авачинская Сопка, Мутновский. Извержение вулкана это не разовое событие. Пепел, лавовые потоки, грязевые сели уничтожают инфраструктуру и делают территорию непригодной для жизни. В случае катастрофических извержений наибольшая опасность возникает для населённых пунктов Усть-Камчатского, Быстринского, Елизовского районов. Люди, живущие в этих зонах, находятся в постоянном риске. Но если вулкан уничтожит их дом, они не получают статус, который позволил бы им переехать в безопасное место.

Селевые потоки и оползни недооценённая угроза, которая затрагивает сотни городов. По данным МЧС, 725 городов России подвержены оползневым явлениям. 13 городов находятся под прямой угрозой селей, ещё 42 в потенциально селеопасных районах. Сели развиваются на 8 процентах территории России: Кавказ, Камчатка, Северный Урал, Кольский полуостров. Ежегодно создаётся от 6 до 15 чрезвычайных ситуаций из-за оползней [28, с. 30]. Сель или оползень может уничтожить дом за минуты. Восстановить его на том же месте невозможно, потому что угроза сохраняется. Люди вынуждены уезжать, но не получают никакого статуса. Они остаются без жилья и без правовой поддержки.

Лесные пожары вид катастрофы, который в последние годы приобретает всё больший масштаб. В 2023 году зафиксировано 9 крупных природных пожаров. В 2024 году 17. В 2025 году в Забайкальском крае площадь пожаров составила 2 665 902,8 гектара. Огнём уничтожено 63 дома, пострадал 281 человек [30, с. 49]. Лесной пожар уничтожает дом полностью. Человек остаётся без жилья. Государство выплачивает ему 156 750 рублей. Этого не хватает даже на первый взнос за ипотеку. Переселение становится единственным выходом, но правового механизма для него нет.

Цунами редкое, но катастрофическое явление для прибрежных территорий. В 1952 году цунами полностью уничтожило Северо-Курильск. Погибли 2 336 человек. Город пришлось отстраивать заново на новом месте. В 2025 году после землетрясения магнитудой 8,7 на Северо-Курильск обрушились три волны цунами, последняя самая мощная. В порту сорвало суда, их вынесло в пролив. Повреждены здания. Цунами это тот вид катастрофы, при котором возвращение на прежнее место жительства невозможно в принципе. Зона затопления остаётся опасной. Люди должны быть переселены. Но статуса для них нет.

Разные виды природных катастроф имеют разные последствия для жилищных прав граждан. Наводнение может не разрушить дом, но сделать его непригодным для проживания. Землетрясение

уничтожает дом полностью. Извержение вулкана делает непригодной для жизни целую территорию. Сель и оползень разрушают дом за минуты. Лесной пожар не оставляет ничего. Цунами смывает всё. Общим для всех этих случаев является одно: действующее законодательство не различает эти ситуации и не создаёт механизма переселения ни для одной из них. Компенсация выплачивается одинаковая, независимо от того, можно ли восстановить дом или он утрачен безвозвратно. Это уравнивание разных по своей природе ситуаций является одной из ключевых проблем правового регулирования.

1.3. Территориальное распределение природных чрезвычайных ситуаций по федеральным округам

География природных чрезвычайных ситуаций в России показывает, что проблема распределена неравномерно. Одни регионы страдают от наводнений, другие от землетрясений, третьи от лесных пожаров. Общая закономерность состоит в том, что катастрофы концентрируются на Юге, в Поволжье и на Дальнем Востоке. Потребность в переселении будет концентрироваться там же [28, с. 25; 29, с. 48].

В 2023 году наибольшее число природных чрезвычайных ситуаций пришлось на Южный федеральный округ, 41 случай. Это почти треть от всех природных чрезвычайных ситуаций в стране. В Приволжском федеральном округе произошло 27 природных чрезвычайных ситуаций, в Сибирском 15, в Дальневосточном 13, в Северо-Кавказском 12, в Центральном 10, в Уральском 7. Северо-Западный федеральный округ не зафиксировал ни одной природной чрезвычайной ситуации в 2023 году [28, с. 25]. Такая концентрация объясняется климатическими и географическими особенностями: Юг России находится в зоне рискованного земледелия, где засухи и паводки чередуются; Поволжье страдает от весенних половодий; Дальний Восток от тайфунов и наводнений.

В 2024 году картина изменилась. Наибольшее число природных чрезвычайных ситуаций пришлось на Дальневосточный федеральный округ, 26 случаев. В Приволжском федеральном округе 20, в Южном 16, в Сибирском 14, в Северо-Кавказском 11, в Центральном 10, в Уральском 4, в Северо-Западном 2 [29, с. 48]. География природных катастроф нестабильна. Регионы, которые были относительно спокойны в один год, становятся зонами повышенного риска в другой. Дальний Восток в 2024 году вышел на первое место по числу природных чрезвычайных ситуаций, что связано с тайфунами и паводками в Приморском крае и Хабаровском крае.

Если рассматривать конкретные субъекты, то в 2024 году наибольшее число пострадавших от природных чрезвычайных ситуаций пришлось на Оренбургскую область, 314 083 человека. Это результат паводка, который затопил 32 664 жилых дома и 52 486 приусадебных участков. Второе место Курская область, где пострадали 152 623 человека [29, с. 45]. Эти два региона дали более 95 процентов всех пострадавших от природных чрезвычайных ситуаций в стране. Остальные регионы, вместе взятые, дали менее 5 процентов. Проблема в конкретный год может быть сконцентрирована в одной-двух точках, но сама возможность катастрофы существует на всей территории страны.

В 2025 году ситуация изменилась снова. Наибольшее число природных чрезвычайных ситуаций пришлось на Дальневосточный федеральный округ, 20 случаев. В Южном и Сибирском федеральных округах по 16, в Уральском 11, в Приволжском 10, в Центральном 8, в Северо-Западном 7, в Северо-Кавказском 6 [30, с. 41]. Рост числа природных чрезвычайных ситуаций продолжается, и география проблемы расширяется.

Для правового анализа важно понимать, что разные регионы имеют разные возможности для решения проблемы. Юг России и Поволжье это густонаселённые регионы с развитой инфраструктурой, но с ограниченными свободными территориями для переселения внутри региона.

Дальний Восток это огромные территории с низкой плотностью населения, где переселение внутри региона возможно, но инфраструктура слабая. Северо-Западный федеральный округ, который в 2023 году не зафиксировал ни одной природной чрезвычайной ситуации, в 2024 году дал 2 случая, а в 2025 году 7 [30, с. 41]. Проблема расплывается на новые территории.

Таким образом, география природных чрезвычайных ситуаций в России показывает, что проблема не локальная. Она охватывает практически все федеральные округа, но с разной интенсивностью. Юг, Поволжье и Дальний Восток это зоны повышенного риска. Центральная Россия и Северо-Запад зоны относительно спокойные, но и там число природных чрезвычайных ситуаций растёт. Правовой механизм переселения должен быть федеральным, а не региональным. Иначе регионы с высокой интенсивностью катастроф не справятся с нагрузкой, а регионы с низкой интенсивностью не будут готовы к приёму переселенцев.

1.4. Прогностические оценки российских экспертов: дальнейшее развитие ситуации с природными чрезвычайными ситуациями

Прогностические оценки российских экспертов не дают оснований для оптимизма. Число природных чрезвычайных ситуаций в России растёт не случайно, а в силу устойчивых климатических изменений. Этот тренд подтверждается данными Росгидромета и оценками специалистов в области климатологии [31, с. 15; 32, с. 20].

По данным Росгидромета, число опасных гидрометеорологических явлений на территории России устойчиво растёт с 2000-х годов. В 2019 году было зафиксировано 903 таких явления, в 2021 году 1 205, в 2022 году 976, в 2023 году 1 191 [31, с. 15]. Явления, нанёсшие значительный ущерб, также демонстрируют рост: 346 случаев в 2019 году, 417 в 2021 году, 448 в 2023 году. Эти цифры показывают, что растёт не только общее число опасных явлений, но и их разрушительная сила. Своевременность прогнозирования составляет 96,3 процента, но точный прогноз не отменяет самого события. Он лишь позволяет подготовиться к нему.

Ведущий специалист центра «Фобос» Михаил Леус объясняет этот тренд глобальными изменениями климата. Происходит общемировое повышение температуры, причём приполярные районы теплеют быстрее экваториальных. Это уменьшает контраст между полюсом и экватором, а именно этот контраст двигает воздушные массы в широтном направлении, с запада на восток. Сейчас этот привычный процесс всё чаще прерывается меридиональным движением, с севера на юг или с юга на север. Это приводит к тому, что циклоны и антициклоны становятся более интенсивными, задерживаются на более продолжительные периоды, и их интенсивность растёт. Антициклоны вызывают засуху и рост температур, циклоны интенсивные осадки и понижение температур. Более тёплая атмосфера накапливает больше влаги, что приводит к усилению и увеличению интенсивности осадков [32, с. 22].

Этот тренд подтверждается и на глобальном уровне. Всемирная метеорологическая организация в 2026 году зафиксировала формирование исключительно сильного Эль-Ниньо, явления, связанного с аномальным прогревом поверхностных вод Тихого океана. По оценкам Всемирной метеорологической организации, вероятность сохранения Эль-Ниньо до февраля 2027 года составляет практически сто процентов. Само событие классифицируется как очень сильное, с потенциалом войти в число рекордных за всю историю метеонаблюдений. В отдельных районах Тихого океана температура воды на глубине превышала средние показатели более чем на 8 градусов Цельсия. Национальное управление океанических и атмосферных исследований США даёт 69-процентную вероятность того, что период октябрь–декабрь 2026 года станет «историческим» событием Эль-Ниньо, превышающим по силе все предыдущие с 1950 года. Профессор атмосферных наук Университета Олбани Пол Раунди отмечает, что с апреля 2026 года это событие уже

превышало большинство наблюдавшихся в прошлом. По его словам, уверенность в сезонном прогнозе сейчас выше, чем когда-либо за последние десятилетия [31, с. 28].

Хотя Эль-Ниньо это глобальное явление, его влияние на Россию проявляется через изменение циркуляции атмосферы. Для Дальнего Востока официальный прогноз Росгидромета на сентябрь–декабрь 2026 года уже указывает на температуру выше нормы на большей части региона. Океанская аномалия не отменяет локальных арктических вторжений, краткосрочные, но интенсивные морозы остаются типичными для контрастного дальневосточного климата. Сложнее обстоят дела с прогнозом осадков. Для Приморья, Хабаровского края, Сахалина и Курильских островов ключевое значение приобретут траектории тихоокеанских циклонов. Вместо стабильного снежного покрова вероятны сценарии с резкой сменой фаз: обильный снегопад сменяется оттепелью, затем возможен ледяной дождь, а после новое похолодание с гололёдными явлениями. Сохраняется риск мощных ветровых эпизодов и метелей [32, с. 30].

Глава МЧС России Александр Куренков в августе 2026 года назвал прогноз лесных пожаров в ряде регионов неблагоприятным. По его словам, Росгидромет и Рослесхоз будут осуществлять постоянный мониторинг лесопожарной обстановки, а МЧС России на основе этих данных будет принимать меры по защите населённых пунктов от огня. Одной из наиболее острых угроз Куренков назвал риск масштабных затоплений из-за переполняемости водохранилищ. Помимо этого, проблемой остаются ландшафтные, степные и лесные пожары, которые легко преодолевают государственные границы, превращаясь в трансграничные очаги чрезвычайных ситуаций [30, с. 52].

Таким образом, прогностические оценки российских экспертов и данные международных организаций подтверждают: тенденция к росту природных чрезвычайных ситуаций сохранится. Число опасных гидрометеорологических явлений растёт с 2000-х годов. Эль-Ниньо 2026 года усиливает риски экстремальной погоды. Прогнозы МЧС и Росгидромета не дают оснований ожидать снижения числа природных катастроф. Потребность в переселении граждан, утративших жильё вследствие природных катастроф, будет расти. Правовой механизм решения их проблемы отсутствует.

1.5. Концептуализация понятия «экологический переселенец» в системе российского права

Проведённый анализ статистики и прогностических оценок показывает, что проблема носит системный характер. Ежегодно сотни тысяч граждан теряют жильё вследствие природных катастроф. Государство выплачивает им компенсации, но не предоставляет статуса, который позволил бы получить новое жильё. Разрыв между размером выплат и стоимостью жилья достигает пятнадцати-тридцати раз. Человек остаётся без дома и без правовой определённости [29, с. 45; 30, с. 40].

Для решения этой проблемы необходимо ввести правовую категорию, которая обозначила бы положение таких граждан и дала бы им право на переселение. Такой категорией может стать «экологический переселенец». Этот термин не используется в действующем законодательстве, но он логично вписывается в существующую понятийную систему российского права.

В научной литературе и международной практике используются термины «экологический мигрант», «экологический беженец», «климатический мигрант», «климатический переселенец». Каждый из них имеет свои недостатки. «Экологический мигрант» размытое понятие, которое не указывает на вынужденность перемещения. Мигрант может быть добровольным. «Экологический беженец» термин, который в российском праве ассоциируется с иностранцами, ищущими убежище. Это создаёт коллизию с Законом «О беженцах» [6]. «Климатический мигрант» или «климатический переселенец» термины, привязанные к климатической повестке, которая в России воспринимается неоднозначно. Кроме того, климат это долгосрочный процесс, а не конкретное событие. Человек

теряет дом не из-за постепенного изменения климата, а из-за конкретного землетрясения, наводнения или пожара.

«Экологический переселенец» термин, который соединяет два ключевых элемента. Первый «экологический», то есть связанный с окружающей средой, с природным явлением. Второй «переселенец», то есть человек, который перемещается внутри страны и нуждается в обустройстве на новом месте. Это не «беженец», который ищет убежище за границей. Это не «мигрант», который может перемещаться добровольно. Это гражданин Российской Федерации, который вынужден покинуть место жительства из-за того, что окружающая среда стала опасной для жизни [20, с. 8; 21, с. 14].

Доктринальная основа для введения этого термина уже существует. В докторской диссертации Евтушенко В.И. «Экологическая миграция в Российской Федерации: конституционно-правозащитная теория» (2022) введены понятия «экологический мигрант», «вынужденный экологический переселенец» и «экологический беженец» [19, с. 14]. Однако Евтушенко рассматривает экологическую миграцию в широком контексте, включая техногенные катастрофы и добровольное перемещение. Настоящая работа сужает предмет: только природные катастрофы и только граждане Российской Федерации, утратившие единственное жильё. Это делает термин более точным и прикладным.

В кандидатской диссертации Марковой Е.Ю. «Международно-правовой статус экологических мигрантов» (2018) обосновывается выбор термина «экологический мигрант» и анализируются международно-правовые механизмы защиты [20, с. 8]. Однако Маркова работает на международном уровне, а не на уровне российского внутреннего законодательства. Настоящая работа развивает её подход применительно к российским реалиям.

Таким образом, термин «экологический переселенец» не является абсолютно новым. Он опирается на доктринальные разработки Евтушенко и Марковой, но уточняет и конкретизирует их применительно к жертвам природных катастроф. Это не «новация ради новации», а юридико-техническое решение конкретной проблемы.

Формулировка понятия. Экологический переселенец это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства на территории Российской Федерации вследствие природной катастрофы, создавшей прямую угрозу жизни и здоровью и сделавшей невозможным дальнейшее проживание в данной местности, и нуждающийся в переселении в безопасный район и обустройстве на новом месте. Все предлагаемые в настоящей работе меры касаются исключительно граждан, утративших единственное жильё.

Под природной катастрофой в данном контексте понимаются опасные природные явления, перечень которых содержится в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [7]. К ним относятся наводнения, землетрясения, извержения вулканов, сели, оползни, лесные пожары, цунами и другие явления, которые могут привести к утрате жилья.

Ключевые признаки экологического переселенца. Первый гражданство Российской Федерации. Это отличает его от «экологического беженца», который является иностранцем. Второй вынужденность перемещения. Человек не уехал добровольно, его вынудила стихия. Третий утрата жилья. Дом разрушен или признан непригодным для проживания. Четвёртый потребность в переселении. Человек не может вернуться на прежнее место, потому что угроза сохраняется или жильё уничтожено безвозвратно.

Введение этого понятия в законодательство позволит решить несколько задач. Во-первых, оно создаст правовую категорию, которая сейчас отсутствует. Во-вторых, оно даст основание для

предоставления жилья или жилищного сертификата, а не только денежной компенсации. В-третьих, оно позволит включить экологических переселенцев в перечень лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь. В-четвёртых, оно откроет возможность для межрегионального переселения, когда человек сможет переехать в другой регион, а не оставаться в зоне риска.

Таким образом, введение понятия «экологический переселенец» является первым шагом к созданию правового механизма защиты граждан, утративших жильё вследствие природных катастроф. Это понятие не дублирует существующие категории, а заполняет пробел, который сейчас блокирует возможность решения проблемы.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ СТАТУСА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПЕРЕСЕЛЕНЦА

2.1. Конституционные основы защиты жилищных прав граждан, утративших единственное жильё вследствие природных катастроф

Система компенсационных выплат, сложившаяся в Российской Федерации для жертв чрезвычайных ситуаций, представляет собой разветвлённый, но внутренне противоречивый механизм. Его основная характеристика состоит в том, что он ориентирован на возмещение имущественных потерь и не создаёт правовых оснований для восстановления утраченного жилища. Человек, потерявший единственный дом в результате природной катастрофы, получает денежную сумму, которая по своему размеру не сопоставима со стоимостью жилья, и при этом не приобретает статуса, который позволил бы ему претендовать на предоставление нового жилого помещения. Этот разрыв имеет не технический, а конституционно-правовой характер, поскольку затрагивает гарантии, закреплённые в статьях 7, 40 и 42 Конституции Российской Федерации.

Статья 7 Конституции Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1]. Это положение не является декларативным. Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях неоднократно подчёркивал, что социальное государство обязано обеспечивать защиту прав и свобод граждан, включая право на жилище, и что реализация этого права должна быть полной и эффективной [16]. Формальный подход, при котором гражданин, утративший жильё в результате события, за которое он не несёт ответственности, получает лишь символическую компенсацию, несовместим с конституционным принципом социального государства. Конституционный Суд прямо указывал на недопустимость формального подхода в делах, где гражданин выступает слабой стороной в отношениях с органами публичной власти, и на необходимость учёта всех обстоятельств дела, чтобы имущественное и социальное положение гражданина не ухудшалось.

Статья 40 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на жилище и устанавливает, что никто не может быть произвольно лишён жилища. Органы государственной власти и местного самоуправления обязаны создавать условия для осуществления этого права [1]. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 23 мая 2025 года № 21-П сформулировал правовую позицию, имеющую прямое отношение к рассматриваемой проблеме. Суд указал, что законодатель обязан определить категории граждан, нуждающихся в жилище, а также конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильём с учётом имеющихся у государства финансово-экономических возможностей [17]. При этом Конституционный Суд подчеркнул, что внеочередное обеспечение жильём граждан, переселяемых из признанных непригодными для проживания жилых помещений, носит компенсаторный характер. Цель законодателя в данном случае состоит не в улучшении жилищных условий по количественным показателям, а в сохранении как минимум имеющейся обеспеченности граждан жильём с одновременным улучшением условий с точки зрения безопасности. Эта позиция имеет принципиальное значение для настоящего исследования, поскольку жертва природной катастрофы, утратившая единственное жильё, находится именно в ситуации, когда требуется не улучшение, а сохранение жилищной обеспеченности. Однако действующее законодательство не относит таких граждан к категориям, имеющим право на внеочередное предоставление жилья.

Статья 42 Конституции Российской Федерации гарантирует право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причинённого здоровью или имуществу экологическим правонарушением [1]. В контексте природных катастроф эта норма приобретает

особое значение. Хотя стихийное бедствие не является правонарушением в юридическом смысле, его последствия для человека аналогичны: он утрачивает имущество, его здоровью угрожает опасность. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 1997 года № 18-П указал, что государство принимает на себя обязанность возмещения вреда, который в силу масштабов и числа пострадавших не может быть возмещён в порядке гражданского судопроизводства [16]. Эта позиция прямо применима к ситуациям массовых природных катастроф, когда индивидуальные иски не способны решить проблему и требуется системный механизм.

Системный анализ конституционных норм приводит к выводу, который имеет решающее значение для обоснования предлагаемых в настоящей работе поправок. Если государство не может обеспечить безопасные условия проживания в месте постоянного нахождения гражданина, оно обязано создать правовой механизм, позволяющий этому гражданину переселиться и получить жильё в безопасном месте. Конституционные гарантии статей 7, 40 и 42 в их единстве не просто допускают такое решение, они делают его конституционно необходимым. Действующее законодательство этой обязанности не выполняет. Компенсация в размере 156 750 рублей не восстанавливает право на жилище и не обеспечивает переселение. Она лишь подтверждает, что ущерб признан, но не решает проблему.

2.2. Правовые препятствия для признания граждан, утративших единственное жильё, субъектами права на переселение

Обращаясь к федеральному законодательству, необходимо прежде всего остановиться на нормах, которые создают непреодолимые препятствия для признания жертв природных катастроф субъектами права на переселение. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» содержит в пункте третьем статьи второй прямое исключение. Согласно этой норме, вынужденным переселенцем не может быть признано лицо, покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [6]. Это не пробел в законе, а сознательное решение законодателя. Закон создавался в 1993 году в принципиально иной исторической обстановке, под задачу защиты русскоязычного населения, вынужденного покидать бывшие союзные республики. Природные катастрофы в эту логику не вписывались. Однако с тех пор ситуация изменилась. Угроза, исходящая от стихийных бедствий, приобрела системный характер, а механизм защиты жертв природных катастроф так и не был создан.

Анализ текущей системы выплат показывает, что она не способна решить проблему даже при условии увеличения финансирования. В 2025 году максимальный размер единовременной материальной помощи пострадавшим от чрезвычайной ситуации составлял 15 675 рублей. При частичной утрате имущества первой необходимости выплата достигала 78 375 рублей, при полной утрате - 156 750 рублей. Вред здоровью лёгкой тяжести компенсировался суммой до 313 500 рублей, средней тяжести и тяжкий - до 627 000 рублей. Членам семьи погибшего выплачивалось 1 567 500 рублей [29, с. 78; 30, с. 80]. Эти суммы ежегодно индексируются, но их структура остаётся неизменной: они представляют собой компенсацию, а не источник финансирования переселения. Даже максимальная выплата при полной утрате имущества - 156 750 рублей - составляет менее шести процентов от минимальной стоимости жилья, необходимого для одного человека при социальной норме 33 квадратных метра и цене 80 тысяч рублей за квадратный метр. При средней цене 150 тысяч рублей за квадратный метр разрыв становится почти тридцатикратным.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» содержит в статье двадцатой категорию граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации. Эти лица имеют право на получение бесплатной юридической

помощи. Однако объём этой помощи ограничен. Юрист, предоставляемый в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, может помочь гражданину составить заявление о выплате, обжаловать отказ в её назначении, восстановить утраченные документы. Он не может помочь гражданину получить статус, дающий право на переселение, поскольку механизм признания статуса и предоставления жилого помещения не входит в перечень случаев, по которым оказывается бесплатная юридическая помощь [4]. Система работает вхолостую: юрист помогает получить 156 750 рублей, но не помогает решить жилищную проблему.

При этом важно подчеркнуть, что проблема заключается не в отсутствии категории граждан, а в недостаточном объёме помощи, предусмотренной для этой категории. Граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации, уже указаны в части первой статьи двадцатой Федерального закона № 324-ФЗ и, следовательно, уже имеют право на бесплатную юридическую помощь. Пробел состоит в том, что перечень случаев, по которым такая помощь оказывается, не включает вопросы признания гражданина экологическим переселенцем, признания жилого помещения непригодным для проживания и предоставления жилого помещения или жилищного сертификата. Именно этот пробел и требует восполнения, а не создание дублирующей категории граждан.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в статье восемнадцатой закрепляет права граждан в области защиты от чрезвычайных ситуаций, включая право на возмещение ущерба и компенсации [7]. Однако этот закон не содержит норм, создающих механизм переселения. Он регулирует отношения, возникающие в процессе ликвидации чрезвычайных ситуаций и оказания помощи пострадавшим, но не устанавливает правовых оснований для постоянного перемещения граждан в безопасные районы. Компенсация и переселение - принципиально разные правовые конструкции. Первая закрывает последствия уже произошедшего события, второе создаёт возможность начать жизнь заново в безопасном месте. Действующее законодательство ограничивается первой конструкцией и не создаёт второй.

Важным прецедентом, подтверждающим необходимость расширения доступа жертв природных катастроф к правовой защите, является Федеральный закон от 23 марта 2026 года № 64-ФЗ. Этим законом статья двадцатая Федерального закона «О бесплатной юридической помощи» была дополнена категорией лиц, ходатайствующих о признании вынужденными переселенцами или беженцами, а также лиц, уже получивших соответствующий статус или временное убежище. Законодатель расширил перечень случаев оказания бесплатной юридической помощи, включив в него вопросы признания статуса, предоставления мер социальной поддержки и восстановления утраченных документов [5]. Это решение имеет принципиальное значение для настоящего исследования. Оно демонстрирует, что законодатель признаёт: миграционные категории граждан нуждаются в расширенном доступе к юридической помощи, причём не только по вопросам выплат, но и по вопросам признания статуса и получения социальной поддержки. Если эта логика применима к вынужденным переселенцам и беженцам, она в равной степени применима и к жертвам природных катастроф, утратившим жильё. Отсутствие аналогичного расширения объёма помощи для экологических переселенцев является пробелом, требующим восполнения.

Анализ уже внесённых законопроектов показывает, что попытки решить проблему предпринимались и ранее. В Государственную Думу вносились инициативы о переселении граждан из зон подтопления. В частности, в 2021 году был внесён законопроект № 1175854-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» о переселении из зон затопления, который не получил поддержки. Причины отклонения связаны с отсутствием финансового обоснования и нежеланием создавать новую категорию льготников в условиях ограниченных бюджетных ресурсов

[15, с. 3]. Однако эти инициативы носили фрагментарный характер: они касались только одного вида природных катастроф и не создавали системного механизма. Настоящая работа отличается тем, что предлагает комплексное решение, охватывающее все виды природных катастроф и включающее не только финансовые, но и правовые механизмы.

2.3. Доктринальное обоснование самостоятельности статуса экологического переселенца

Возникает закономерный вопрос: почему бы не расширить существующий статус вынужденного переселенца на жертв природных катастроф, вместо того чтобы создавать новую категорию. Ответ на это возражение имеет принципиальный характер. Институт вынужденного переселенца построен на концепции преследования. Статья первая Закона «О вынужденных переселенцах» определяет вынужденного переселенца как гражданина Российской Федерации, покинувшего место жительства вследствие совершённого в отношении него или членов его семьи насилия или преследования либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к социальной группе или политических убеждений [6]. Ключевое слово в этом определении преследование. Это целенаправленное действие людей, имеющее субъект, объект и мотив. Природная катастрофа в эту конструкцию не вписывается: у наводнения нет мотива, у землетрясения нет цели, у вулкана нет субъекта. Расширение понятия вынужденного переселенца на жертв стихии разрушило бы внутреннюю логику закона 1993 года и создало бы концептуальную путаницу в правоприменении.

Создание самостоятельной категории «экологический переселенец» позволяет сохранить концептуальную чистоту обеих конструкций. Вынужденный переселенец остаётся субъектом защиты от преследования, экологический переселенец становится субъектом защиты от природной катастрофы. Основания различны, механизмы признания различны, но цель одна обеспечение права на жилище и безопасные условия жизни. Такое разграничение соответствует доктринальным подходам, сформулированным в работах Евтушенко В.И., который вводит в научный оборот понятия «экологический мигрант» и «вынужденный экологический переселенец», разграничивая их с существующими правовыми категориями [19, с. 14]. Маркова Е.Ю. в диссертационном исследовании «Международно-правовой статус экологических мигрантов» также обосновывает необходимость самостоятельной терминологии для лиц, перемещающихся по экологическим причинам, отмечая, что существующие международно-правовые механизмы не покрывают данную категорию [20, с. 8].

Дополнительным аргументом в пользу самостоятельного статуса является анализ возможных злоупотреблений. Введение нового статуса может создать стимулы для фиктивных обращений. Однако этот риск минимизируется механизмом признания через межведомственную комиссию, которая устанавливает факт утраты жилья на основании объективных данных: заключения органа местного самоуправления, данных МЧС России, сведений из Единого государственного реестра недвижимости. Фиктивная утрата единственного жилья невозможна без совершения уголовно наказуемых деяний, а сам факт природной катастрофы подтверждается официальными документами. Кроме того, предоставление жилья или жилищного сертификата обусловлено передачей прежнего жилого помещения в муниципальную собственность, что исключает сохранение права на утраченный объект. Таким образом, механизм содержит встроенные защиты от злоупотреблений.

Возражение о том, что увеличение компенсационных выплат могло бы решить проблему без введения нового статуса, также не выдерживает критики. Увеличение выплат до уровня, достаточного для приобретения жилья, означало бы, что государство фактически предоставляет

гражданину денежные средства на приобретение недвижимости. Однако в этом случае отсутствует контроль за использованием средств, а сам гражданин остаётся один на один с рынком жилья в условиях дефицита предложения и роста цен. Статус экологического переселенца создаёт механизм целевого использования средств: жилищный сертификат может быть реализован только на приобретение жилого помещения, а предоставление жилья по договору социального найма исключает возможность нецелевого расходования. Кроме того, статус даёт доступ к сопутствующим мерам поддержки, юридической помощи, содействию в трудоустройстве, медицинскому обеспечению, которые не могут быть предоставлены в рамках простого увеличения выплат.

Возможное возражение о том, что проблему можно решить через расширение перечня лиц в статье 57 Жилищного кодекса без введения нового статуса, также требует ответа. Статья 57 Жилищного кодекса регулирует предоставление жилых помещений по договорам социального найма вне очереди. Формально можно было бы дополнить перечень категорий граждан, имеющих право на внеочередное предоставление жилья, указанием на жертв природных катастроф. Однако такой подход не решает проблему комплексно. Статья 57 не регулирует вопросы признания статуса, не создаёт механизма учёта таких граждан, не определяет порядок предоставления жилищного сертификата и не распространяет на них меры социальной поддержки. Кроме того, статья 57 привязывает предоставление жилья к месту признания дома непригодным, что не позволяет гражданину переселиться в другой регион. Введение самостоятельного статуса позволяет создать механизм, включающий все эти элементы. Расширение перечня в статье 57 Жилищного кодекса может быть использовано как дополнительная мера, но оно не заменяет системного решения.

Разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в регулировании вопросов переселения основано на статье 72 Конституции Российской Федерации, относящей жилищное законодательство к совместному ведению [1]. Предлагаемые поправки не нарушают это разграничение, поскольку устанавливают федеральные гарантии, конкретизация которых осуществляется субъектами Российской Федерации. Предоставление жилья по договору социального найма остаётся в ведении органов местного самоуправления, однако финансирование обеспечивается за счёт целевых субвенций из федерального бюджета. Такой подход соответствует практике реализации национальных проектов, в рамках которых федеральный центр устанавливает целевые показатели и выделяет средства, а регионы обеспечивают их достижение. При этом необходимо учитывать требования Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11]. Предоставление жилья является вопросом местного значения, и предлагаемый механизм не отменяет эту норму. Он лишь устанавливает федеральную гарантию, обеспечивая её финансирование. Органы местного самоуправления сохраняют полномочия по предоставлению жилых помещений, но получают целевое финансирование из вышестоящего бюджета. Такой подход не нарушает принцип самостоятельности местного самоуправления, поскольку он применяется и в других сферах, например, при реализации программ расселения аварийного жилья.

Определение единственности жилья осуществляется на основании сведений Единого государственного реестра недвижимости. Гражданин, претендующий на статус экологического переселенца, обязан предоставить выписку из ЕГРН, подтверждающую отсутствие у него и членов его семьи иных жилых помещений, пригодных для проживания. Наличие доли в другом жилом помещении не является препятствием для признания статуса, если эта доля не позволяет обеспечить проживание гражданина и членов его семьи в соответствии с учётной нормой площади жилого помещения, установленной органом местного самоуправления. Учётная норма устанавливается в

каждом муниципальном образовании и обычно составляет от 10 до 15 квадратных метров на человека. Если размер доли меньше этой нормы, она не учитывается при определении единственности жилья. Такой подход соответствует практике применения жилищного законодательства и исключает как необоснованные отказы, так и злоупотребления. Проверка сведений осуществляется межведомственной комиссией путём направления запросов в Росреестр. Срок проверки не должен превышать десяти рабочих дней.

Таким образом, правовой вакуум, в котором оказываются жертвы природных катастроф, имеет системный характер. Конституционные гарантии статей 7, 40 и 42 требуют от государства создания механизма переселения, но федеральное законодательство такого механизма не содержит. Закон «О вынужденных переселенцах» прямо исключает природные чрезвычайные ситуации из оснований для признания. Закон «О бесплатной юридической помощи» ограничивает помощь вопросами выплат. Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» закрепляет право на компенсацию, но не создаёт права на переселение. Система выплат, при всей её детализированности, остаётся компенсационной по своей природе и не обеспечивает восстановление жилищных прав. Прецедент Федерального закона от 23 марта 2026 года № 64-ФЗ показывает, что законодатель готов расширять доступ миграционных категорий к правовой помощи, но жертвы природных катастроф в эту логику пока не включены. Устранение этого пробела требует введения самостоятельного правового статуса и создания механизма, который позволил бы гражданам, утратившим единственное жильё вследствие природной катастрофы, реализовать своё конституционное право на жилище в безопасном месте.

2.4. Соотношение предлагаемых поправок с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации

Предлагаемые в настоящей работе поправки затрагивают не только те законы, которые прямо блокируют защиту жертв природных катастроф, но и Жилищный кодекс Российской Федерации. Это обусловлено тем, что именно Жилищный кодекс регулирует предоставление жилых помещений, а без изменения его норм любой новый статус останется декларацией. Поэтому необходимо проанализировать, как предлагаемые поправки соотносятся с действующими нормами Жилищного кодекса, не создают ли они коллизий и не нарушают ли права других категорий граждан [2].

Первая норма, требующая анализа, это статья 57 Жилищного кодекса Российской Федерации. Она устанавливает случаи предоставления жилых помещений по договорам социального найма вне очереди. Среди них указаны граждане, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат. Формально жертва природной катастрофы, чей дом признан непригодным, подпадает под это основание. Однако практика применения этой нормы выявляет два препятствия. Первое препятствие привязка к месту жительства. Жилищный кодекс предполагает предоставление жилого помещения в границах соответствующего населённого пункта. Гражданин, чей дом разрушен в зоне, признанной опасной для постоянного проживания, не может получить жильё в другом регионе в рамках этой процедуры. Он остаётся в очереди на территории, где само проживание сопряжено с риском повторной катастрофы. Второе препятствие отсутствие приоритета. Граждане, чьи дома признаны непригодными, включены в общую очередь на улучшение жилищных условий. В регионах с высокой нагрузкой на жилищный фонд, а именно там чаще всего происходят массовые природные катастрофы, ожидание может длиться годами.

Предлагаемая поправка в статью 57 Жилищного кодекса дополняет её частью 2.1, которая устанавливает, что гражданам, признанным в установленном порядке экологическими

переселенцами, жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди, с правом выбора субъекта Российской Федерации для постоянного проживания из перечня территорий, определённых Правительством Российской Федерации как безопасные для проживания. Эта поправка не отменяет существующие нормы статьи 57, а дополняет их. Она не создаёт коллизий с другими категориями граждан, имеющими право на внеочередное предоставление жилья, поскольку экологические переселенцы это самостоятельная категория, которая ранее не была включена в перечень. Кроме того, поправка не нарушает принцип очерёдности для других категорий, поскольку устанавливает внеочередное предоставление жилья только для тех граждан, которые утратили единственное жильё вследствие природной катастрофы. Это соответствует логике статьи 57, которая уже предусматривает внеочередное предоставление жилья для граждан, чьи дома признаны непригодными.

Вторая норма, требующая анализа, это статья 92 Жилищного кодекса Российской Федерации. Она определяет виды специализированных жилых помещений, к которым относятся служебные жилые помещения, жилые помещения в общежитиях, жилые помещения маневренного фонда, жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения, жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами, жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан, жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Как видно, в этом перечне нет фонда для временного поселения экологических переселенцев. Это означает, что гражданин, утративший единственное жильё вследствие природной катастрофы, не может быть временно размещён в специализированном жилищном фонде, пока решается вопрос о предоставлении ему постоянного жилья. Он вынужден оставаться в пункте временного размещения или у родственников на неопределённый срок.

Предлагаемая поправка в статью 92 Жилищного кодекса дополняет перечень видов специализированных жилых помещений пунктом 5, который вводит жилые помещения фонда для временного поселения экологических переселенцев. Эта поправка не отменяет существующие виды специализированных жилых помещений, а дополняет их. Она не создаёт коллизий с другими нормами Жилищного кодекса, поскольку фонд для временного поселения экологических переселенцев будет функционировать по аналогии с фондом для временного поселения вынужденных переселенцев, который уже существует и доказал свою эффективность. Более того, предлагаемая поправка не требует создания нового административного механизма. Фонд может создаваться на базе существующих маневренных фондов или путём приобретения жилых помещений в регионах, принимающих переселенцев. Это соответствует практике, применяемой в Ханты-Мансийском автономном округе и Красноярском крае, где для переселения из зон затопления используются компенсационные выплаты и приобретение квартир на вторичном рынке [28, с. 32].

Третья норма, требующая анализа, это статья 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, которая определяет категории граждан, имеющих право на предоставление жилых помещений по договорам социального найма. К ним относятся малоимущие граждане и иные указанные в законе категории граждан. Экологические переселенцы не относятся к малоимущим по определению, поскольку они не обязательно являются малообеспеченными. Они являются жертвами природной катастрофы, утратившими единственное жильё. Это означает, что для предоставления им жилья по договору социального найма требуется отдельное основание, которое и вводится предлагаемой поправкой в статью 57 Жилищного кодекса. При этом поправка не отменяет требование о признании граждан нуждающимися в жилых помещениях, установленное статьёй 51 Жилищного

кодекса. Экологический переселенец, утративший единственное жильё, автоматически признаётся нуждающимся в жилом помещении, поскольку у него отсутствует иное жильё, пригодное для проживания. Это соответствует практике применения жилищного законодательства.

Четвёртая норма, требующая анализа, это статья 85 Жилищного кодекса Российской Федерации, которая устанавливает случаи выселения граждан из жилых помещений с предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма. Среди них указаны граждане, жилые помещения которых признаны непригодными для проживания. Однако эта норма применяется к гражданам, которые занимают жилые помещения по договорам социального найма. Жертва природной катастрофы, чей дом находился в собственности, не подпадает под действие этой статьи. Она регулирует отношения найма, а не собственности. Предлагаемая поправка не затрагивает статью 85, поскольку она касается только собственников жилья, утративших его вследствие природной катастрофы.

Пятая норма, требующая анализа, это статья 32 Жилищного кодекса Российской Федерации, которая регулирует обеспечение жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Эта норма предусматривает выкуп жилого помещения или предоставление другого жилого помещения. Однако она применяется только в случаях изъятия земельного участка, а не в случаях утраты жилья вследствие природной катастрофы. Предлагаемая поправка не затрагивает статью 32, поскольку она регулирует иные правоотношения.

Таким образом, предлагаемые поправки в Жилищный кодекс Российской Федерации не создают коллизий с действующими нормами. Они дополняют существующие механизмы, распространяя их на новую категорию граждан. Поправка в статью 57 устанавливает внеочередное предоставление жилья для экологических переселенцев, что соответствует логике статьи 57. Поправка в статью 92 вводит фонд для временного поселения экологических переселенцев, что соответствует практике, применяемой в регионах. Поправки не отменяют требования о признании граждан нуждающимися в жилых помещениях и не нарушают права других категорий граждан. Это позволяет сделать вывод о том, что предлагаемые изменения вписываются в существующую систему жилищного законодательства и не требуют пересмотра его основ.

ГЛАВА 3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ИНСТИТУТА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПЕРЕСЕЛЕНЦА

3.1. Механизм признания дома непригодным для проживания: ускоренная процедура для зон чрезвычайных ситуаций

Первым элементом механизма является установление факта, что жилое помещение действительно стало непригодным для проживания. Без этого любая попытка создать статус переселенца превращается в инструмент злоупотреблений. Гражданин, чей дом пострадал от наводнения, но может быть восстановлен, не должен получать статус, дающий право на новое жильё. Гражданин, чей дом разрушен безвозвратно, не должен оставаться без правовой защиты из-за бюрократических проволочек. Грань между этими двумя ситуациями определяется заключением межведомственной комиссии.

Механизм признания жилого помещения непригодным для проживания уже существует. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 утвердило Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции [10]. Согласно этому документу, оценка соответствия помещения установленным требованиям и признание его непригодным осуществляется межведомственной комиссией, создаваемой органом местного самоуправления. В состав комиссии включаются представители органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля и надзора в сферах санитарно-эпидемиологической, пожарной, промышленной, экологической и иной безопасности, защиты прав потребителей и благополучия человека, а также представители органов, осуществляющих управление многоквартирными домами.

Проблема состоит не в отсутствии механизма, а в его непригодности к условиям чрезвычайной ситуации. Процедура, разработанная для планового обследования жилищного фонда, предполагает сбор документов, назначение комиссии, проведение осмотра, составление заключения и утверждение решения. В обычной ситуации эти этапы занимают недели. В зоне только что произошедшей катастрофы, паводка, землетрясения, селя, недели превращаются в месяцы. Люди, чьи дома разрушены, вынуждены жить в пунктах временного размещения или у родственников, пока комиссия последовательно обследует сотни пострадавших объектов.

Практика регионов, столкнувшихся с массовым подтоплением, показывает, что проблема решаема. В Ханты-Мансийском автономном округе Югре, где значительная часть территории подвержена сезонному затоплению, сформирована система работы с жилыми домами, находящимися в зонах подтопления. В Кондинском районе ведётся реестр таких домов, а гражданам, чьё жильё признано непригодным, предоставляется выбор между другим жилым помещением и субсидией на его приобретение [28, с. 32]. Аналогичные механизмы применяются в Красноярском крае, где для переселения из зон затопления используются компенсационные выплаты и приобретение квартир на вторичном рынке.

Эти примеры подтверждают, что признание дома непригодным может работать как основание для переселения. Но они же демонстрируют ограниченность регионального подхода. Программы Ханты-Мансийского автономного округа и Красноярского края действуют в границах субъекта Федерации. Гражданин, чей дом признан непригодным в одном регионе, не может рассчитывать на жильё в другом. Он привязан к территории, где произошла катастрофа, даже если угроза в этой местности сохраняется.

Для создания работающего механизма необходимо внести изменения в процедуру работы комиссии, установив специальный режим для зон чрезвычайных ситуаций. Заключение о признании

жилого помещения непригодным должно выноситься в срок, не превышающий десяти рабочих дней с момента обращения гражданина. В условиях массового повреждения жилищного фонда комиссия вправе проводить обследование на основании данных дистанционного зондирования, спутниковых снимков, аэрофотосъёмки и заключений специалистов МЧС России, без обязательного выезда на каждый объект. Такое упрощение не создаёт риска злоупотреблений, поскольку в зоне чрезвычайной ситуации сам факт повреждения фиксируется органами повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [30, с. 46].

Юридическим последствием признания дома непригодным должно стать возникновение у гражданина права на признание его экологическим переселенцем. Это право не зависит от того, сохранилась ли у гражданина возможность проживания в другом жилом помещении на территории того же муниципального образования. Экологический переселенец это лицо, утратившее единственное жильё, а не лицо, чьи жилищные условия ухудшились. Только при таком подходе статус приобретает реальное содержание.

Проведённый анализ показывает, что действующее законодательство не содержит механизма, позволяющего гражданину, утратившему единственное жильё вследствие природной катастрофы, реализовать своё конституционное право на жилище в безопасном месте. Система компенсационных выплат, при всей её детализированности, остаётся по своей природе возмещением имущественных потерь, а не инструментом восстановления жилищных прав. Устранение этого разрыва требует внесения изменений в несколько федеральных законов одновременно. Каждая поправка в отдельности не решает проблему. Только их системное действие создаёт правовой механизм, способный работать. Все предлагаемые поправки касаются исключительно граждан, утративших единственное жильё.

3.2. Жилищное обеспечение экологических переселенцев: внеочередное предоставление жилья и жилищные сертификаты

Вторым элементом механизма является создание правового основания для предоставления гражданину, признанному экологическим переселенцем, нового жилого помещения. Действующий Жилищный кодекс Российской Федерации такой возможности не предусматривает. Статья 57 Жилищного кодекса устанавливает случаи предоставления жилых помещений по договорам социального найма вне очереди. Среди них граждане, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат [2]. Формально жертва природной катастрофы, чей дом признан непригодным, подпадает под это основание. Однако практика применения этой нормы выявляет два препятствия, которые были подробно рассмотрены в параграфе 2.4 настоящей работы. Первое препятствие привязка к месту жительства. Второе препятствие отсутствие приоритета.

Изменения, необходимые для устранения этих препятствий, касаются двух статей Жилищного кодекса. Статью 57 следует дополнить нормой, согласно которой экологическим переселенцам жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди, с правом выбора субъекта Российской Федерации из перечня территорий, определённых Правительством Российской Федерации как безопасные для проживания. Это не создаёт абсолютного права на переезд в любой регион по выбору гражданина, такой подход был бы нереалистичен с точки зрения жилищных возможностей разных субъектов. Но он открывает возможность переселения за пределы зоны риска, а не привязывает человека к территории, где он утратил жильё.

Статью 92 Жилищного кодекса, определяющую виды специализированных жилых помещений, следует дополнить указанием на жилищный фонд для временного поселения экологических переселенцев. Такой фонд может создаваться на базе существующих маневренных

фондов или путём приобретения жилых помещений в регионах, принимающих переселенцев. Временное поселение не постоянное жильё, но оно позволяет человеку и его семье иметь крышу над головой на период оформления документов и получения постоянного жилого помещения. Отсутствие такого фонда превращает процедуру переселения в многомесячное ожидание, в течение которого гражданин остаётся в пункте временного размещения или у родственников.

Механизм предоставления жилья может быть вариативным. Гражданин вправе выбрать между предоставлением жилого помещения по договору социального найма и получением жилищного сертификата, документа, удостоверяющего право на приобретение жилья за счёт средств федерального бюджета. Сертификат позволяет самостоятельно выбрать жильё на рынке, что особенно важно для тех, кто хочет переехать в конкретный регион или к родственникам. Размер сертификата определяется исходя из нормы площади жилого помещения, 33 квадратных метра для одиноко проживающего гражданина, 42 квадратных метра для семьи из двух человек и по 18 квадратных метров на каждого члена семьи из трёх и более человек, и средней рыночной стоимости квадратного метра в регионе, выбранном для переселения [2].

При получении нового жилья или сертификата гражданин обязан передать прежнее жилое помещение, если оно сохранилось в виде объекта недвижимости, в муниципальную собственность. Это условие исключает ситуацию, при которой гражданин получает новое жильё, сохраняя право на разрушенный дом, и впоследствии претендует на компенсацию за него. Передача прежнего жилья муниципалитету стандартная практика, применяемая в программах переселения из зон затопления в Ханты-Мансийском автономном округе и Красноярском крае, и она должна быть закреплена в федеральном законодательстве [28, с. 32].

Отдельного рассмотрения требует вопрос о гражданах, которые уже получили компенсационные выплаты. Если гражданин получил единовременную материальную помощь или выплату за утраченное имущество, эти суммы должны быть учтены при предоставлении жилищного сертификата. Это означает, что размер сертификата уменьшается на сумму ранее полученных выплат, связанных с утратой того же жилого помещения. Такой подход исключает двойное возмещение и соответствует принципу справедливости. Однако компенсации за вред здоровью и выплаты членам семьи погибшего не подлежат зачёту, поскольку они имеют иную правовую природу и не связаны с восстановлением жилищных прав. Технически зачёт осуществляется следующим образом: межведомственная комиссия запрашивает в МЧС России и органах социальной защиты населения сведения о произведённых выплатах, гражданин даёт согласие на обработку персональных данных, после чего комиссия рассчитывает размер сертификата с учётом ранее полученных сумм.

Ещё один вопрос касается граждан, которые отказываются от предложенного жилья. Если гражданин, признанный экологическим переселенцем, отказывается от предоставленного жилого помещения или жилищного сертификата без уважительных причин, он сохраняет право на компенсационные выплаты в соответствии с действующим законодательством, но утрачивает статус экологического переселенца. Это правило стимулирует граждан к использованию предоставленных возможностей и предотвращает ситуации, когда статус используется исключительно для получения дополнительных льгот без намерения переселяться. Уважительными причинами отказа могут быть, например, состояние здоровья, требующее проживания в определённой климатической зоне, или необходимость ухода за близким родственником. В таких случаях гражданину может быть предложен альтернативный вариант.

Текст поправки в Жилищный кодекс Российской Федерации

Статью 57 Жилищного кодекса Российской Федерации дополнить частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. Гражданам, признанным в установленном порядке экологическими переселенцами, жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди. Указанные граждане имеют право на выбор субъекта Российской Федерации для постоянного проживания из перечня территорий, определённых Правительством Российской Федерации как безопасные для проживания. Предоставление жилого помещения осуществляется с обязательной передачей ранее занимаемого жилого помещения, сохранившегося в виде объекта недвижимости, в муниципальную собственность. Размер предоставляемого жилого помещения или жилищного сертификата уменьшается на сумму ранее полученных гражданином выплат, связанных с утратой того же жилого помещения, за исключением компенсаций за вред здоровью и выплат членам семьи погибшего.»

Статью 92 Жилищного кодекса Российской Федерации дополнить пунктом 5 следующего содержания:

«5) жилые помещения фонда для временного поселения экологических переселенцев.»

3.3. Расширение доступа к бесплатной юридической помощи: дополнение перечня случаев оказания помощи в Федеральном законе № 324-ФЗ

Третий элемент механизма - обеспечение гражданина юридической поддержкой на всех этапах процедуры. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в статье 20 закрепляет категории граждан, имеющих право на такую помощь [4]. Среди них указаны граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации. Это означает, что жертвы природных катастроф уже формально включены в число лиц, имеющих право на бесплатную юридическую помощь. Однако объём этой помощи ограничен. Юрист, оказывающий помощь пострадавшему от чрезвычайной ситуации, может составить заявление о выплате, обжаловать отказ в её назначении, помочь восстановить утраченные документы. Но механизм признания статуса экологического переселенца и предоставления жилого помещения в перечень случаев, по которым оказывается бесплатная юридическая помощь, не входит. Система работает вхолостую: юрист помогает получить 156 750 рублей, но не помогает решить жилищную проблему.

Проведённый анализ статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ показывает, что проблема заключается не в отсутствии категории граждан, а в недостаточном объёме помощи, предусмотренной для этой категории. Граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации, уже имеют право на бесплатную юридическую помощь, но перечень случаев, по которым такая помощь оказывается, не включает вопросы признания гражданина экологическим переселенцем, признания жилого помещения непригодным для проживания и предоставления жилого помещения или жилищного сертификата. Именно этот пробел и требует восполнения.

Федеральный закон от 23 марта 2026 года № 64-ФЗ изменил ситуацию применительно к вынужденным переселенцам и беженцам. Статья 20 Закона «О бесплатной юридической помощи» была дополнена категорией лиц, ходатайствующих о признании вынужденными переселенцами или беженцами. Перечень случаев оказания помощи был расширен: в него включены вопросы признания статуса, предоставления мер социальной поддержки, приёма в гражданство, установления фактов, имеющих юридическое значение, и восстановления утраченных документов [5]. Адвокаты получили право представлять интересы таких лиц в суде и государственных органах по вопросам установления фактов и восстановления документов.

Этот закон создаёт готовую модель для распространения на экологических переселенцев. Логика законодателя была простой: человек, ходатайствующий о признании вынужденным

переселенцем, нуждается в юридической помощи не только для получения выплат, но и для оформления статуса и получения социальной поддержки. Та же логика применима к жертве природной катастрофы, утратившей жильё. Она нуждается в помощи для признания дома непригодным, для получения статуса экологического переселенца, для оформления жилищного сертификата и для восстановления документов, утраченных при катастрофе.

Текст поправки в Федеральный закон № 324-ФЗ

Часть 2 статьи 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» дополнить пунктом 17 следующего содержания:

«17) признание гражданина экологическим переселенцем, признание жилого помещения непригодным для проживания, предоставление жилого помещения или жилищного сертификата;»

Часть 3 статьи 20 указанного Федерального закона дополнить пунктом 8 следующего содержания:

«8) гражданами, признанными экологическими переселенцами, — по вопросам, связанным с признанием статуса, предоставлением жилого помещения или жилищного сертификата и восстановлением утраченных документов.»

Такая поправка не создаёт новых бюджетных обязательств значительного масштаба. Она лишь расширяет объём существующего механизма оказания бесплатной юридической помощи для категории лиц, которые уже имеют право на такую помощь, но не могут получить её по вопросам, связанным с переселением. Если законодатель счёл необходимым обеспечить юридическую поддержку вынужденным переселенцам при оформлении их статуса и получении социальной поддержки, нет оснований отказывать в такой же поддержке жертвам природных катастроф. При этом поправка не создаёт дублирующей категории граждан: граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации, уже указаны в части 1 статьи 20. Дополнение касается только перечня случаев, по которым оказывается помощь, и перечня вопросов, по которым адвокаты представляют интересы в суде

3.4. Налоговые преференции для экологических переселенцев: освобождение жилищных сертификатов от налогообложения

Четвёртый элемент механизма устранение налоговых препятствий, которые могут лишить экологического переселенца части средств, предназначенных на приобретение жилья. Налоговый кодекс Российской Федерации в статье 217 устанавливает перечень доходов, не подлежащих налогообложению налогом на доходы физических лиц. Среди них указаны единовременные выплаты, производимые в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [3]. Это означает, что единовременная материальная помощь в размере 15 675 рублей, выплата при частичной утрате имущества в размере 78 375 рублей, выплата при полной утрате имущества в размере 156 750 рублей, а также компенсации в связи с вредом здоровью и гибелью членов семьи не облагаются налогом на доходы физических лиц [29, с. 78; 30, с. 80].

Однако жилищный сертификат, предоставляемый экологическому переселенцу для приобретения нового жилья, в этот перечень не входит. Если стоимость сертификата составит, например, 3 миллиона рублей, а он не будет отнесён к доходам, освобождённым от налогообложения, гражданин может столкнуться с требованием уплатить налог на доходы физических лиц в размере 390 тысяч рублей. Это противоречит смыслу и цели механизма переселения: государство предоставляет сертификат для восстановления жилищных прав, а затем изымает часть его стоимости в виде налога.

Текст поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации

Статью 217 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) дополнить пунктом 48 следующего содержания:

«48) жилищные сертификаты и иные выплаты, предоставляемые гражданам, признанным экологическими переселенцами, в связи с утратой жилого помещения вследствие чрезвычайной ситуации природного характера, а также компенсации, выплачиваемые за счёт средств резервного фонда Правительства Российской Федерации и резервных фондов субъектов Российской Федерации на цели переселения указанных граждан.»

Это не создаёт новой льготы, а устраняет технический пробел, который может свести на нет действие всего механизма. Средства, выделяемые на переселение, должны поступать гражданину в полном объёме, без налоговых изъятий.

Текст поправки в Федеральный закон № 68-ФЗ

Статью 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» дополнить абзацем следующего содержания:

«Экологический переселенец гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства на территории Российской Федерации вследствие чрезвычайной ситуации природного характера, создавшей прямую угрозу жизни и здоровью и сделавшей невозможным дальнейшее проживание в данной местности, и нуждающийся в переселении в безопасный район и обустройстве на новом месте.»

Статью 18 указанного Федерального закона дополнить пунктом следующего содержания:

«Граждане, признанные экологическими переселенцами, имеют право на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма или на получение жилищного сертификата в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также на меры социальной поддержки, предусмотренные законодательством Российской Федерации.»

3.5. Законодательное закрепление природных чрезвычайных ситуаций в качестве основания для признания вынужденным переселенцем

Пятый элемент механизма устранение блокирующей нормы, которая прямо запрещает признание жертв природных катастроф вынужденными переселенцами. Как показано в главе второй настоящей работы, Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» в пункте третьем статьи второй содержит прямое исключение. Согласно этой норме, вынужденным переселенцем не может быть признано лицо, покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [6]. Это не пробел в законе, а сознательное решение законодателя, принятое в 1993 году в принципиально иной исторической обстановке. Однако с тех пор ситуация изменилась. Угроза, исходящая от стихийных бедствий, приобрела системный характер, а механизм защиты жертв природных катастроф так и не был создан.

Устранение этой блокирующей нормы не означает, что жертвы природных катастроф автоматически становятся вынужденными переселенцами в том смысле, который вкладывал в это понятие законодатель 1993 года. Институт вынужденного переселенца построен на концепции преследования, что было подробно обосновано в параграфе 2.3 настоящей работы. Речь идёт о том, чтобы исключить природные чрезвычайные ситуации из перечня оснований, по которым в признании статуса отказывается. Это откроет возможность для признания жертв природных катастроф вынужденными переселенцами в тех случаях, когда они соответствуют иным критериям, установленным законом. Одновременно это создаст правовую основу для более широкого

применения механизмов защиты, предусмотренных Законом «О вынужденных переселенцах», к лицам, утратившим единственное жильё вследствие природной катастрофы.

Текст поправки в Закон Российской Федерации № 4530-1

Пункт 3 статьи 2 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» изложить в следующей редакции:

«3. Вынужденным переселенцем не может быть признано лицо, покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций техногенного характера.»

Исключение слова «природного» из перечня оснований для отказа в признании вынужденным переселенцем устраняет блокирующую норму, препятствующую защите жертв природных катастроф.

Совокупность пяти элементов признания дома непригодным через ускоренную процедуру комиссии, предоставления жилья или жилищного сертификата, обеспечения бесплатной юридической помощью, освобождения от налогообложения и введения понятия в базовый закон создаёт механизм, способный работать. Ни один из этих элементов не является самодостаточным. Признание дома непригодным без предоставления жилья оставляет гражданина без дома. Предоставление жилья без налогового освобождения уменьшает его реальную стоимость. Юридическая помощь без правовой основы для получения статуса оказывается бесполезной. Только системное действие всех пяти элементов позволяет экологическому переселенцу реализовать своё право на жилище в безопасном месте.

ГЛАВА 4. ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ МОДЕЛИ

4.1. Социально-экономические последствия реализации законодательной модели

Первое и наиболее очевидное последствие реализации предложенных поправок состоит в изменении характера помощи, оказываемой государством жертвам природных катастроф. Сегодня эта помощь имеет форму разовой денежной выплаты, которая по своему размеру не позволяет восстановить жилищные права. После введения статуса экологического переселенца помощь приобретает форму предоставления жилого помещения или жилищного сертификата. Это означает переход от компенсационной модели к восстановительной [29, с. 45; 30, с. 40].

С экономической точки зрения такая замена не является простым увеличением расходов. Разовые выплаты, производимые после каждой катастрофы, носят характер бесконечно повторяющихся затрат. Ежегодно из резервного фонда Правительства Российской Федерации и резервных фондов субъектов Российской Федерации выделяются средства на компенсации пострадавшим. Эти средства не создают долгосрочного результата. Через год или два в той же местности происходит новая катастрофа, и цикл повторяется. Переселение из зоны постоянного риска, напротив, представляет собой однократные затраты, после которых гражданин перестаёт нуждаться в компенсациях, связанных с утратой жилья. С этой точки зрения предложенный механизм не увеличивает, а перераспределяет расходы, перенося их из сферы бесконечного возмещения в сферу однократного восстановления.

Второе последствие связано с демографической ситуацией в регионах, подверженных природным катастрофам. В настоящее время жители зон постоянного риска, утратившие жильё, либо остаются в своей местности, восстанавливая дом на том же месте, либо уезжают самостоятельно, без государственной поддержки. В первом случае они продолжают подвергаться риску повторной катастрофы. Во втором случае они пополняют потоки стихийной миграции, которые не учитываются в демографической политике и не сопровождаются мерами социальной поддержки. Введение статуса экологического переселенца позволяет перевести этот процесс в организованное русло. Граждане, утратившие жильё, получают возможность переехать в безопасный регион с государственной поддержкой. Это снижает демографическое давление в зонах риска и одновременно способствует более равномерному распределению населения по территории страны.

Третье последствие касается региональных различий. В настоящее время основная нагрузка по ликвидации последствий природных катастроф ложится на регионы, наиболее подверженные стихийным бедствиям. Южный и Приволжский федеральные округа, Дальний Восток ежегодно несут значительные расходы на компенсации и восстановительные работы [28, с. 25; 29, с. 48]. Эти расходы ограничивают возможности регионов по решению других социальных задач. Переселение части жителей из зон постоянного риска в регионы с более благоприятными условиями позволяет снизить нагрузку на бюджеты пострадавших территорий. Принимающие регионы, в свою очередь, получают приток населения, что в условиях демографического кризиса может рассматриваться как положительный фактор. Этот эффект не является автоматическим: он зависит от того, насколько успешно будут организованы приём и адаптация переселенцев. Но при наличии продуманного механизма он реален.

Четвёртое последствие связано с рынком труда. В зонах чрезвычайных ситуаций работодатели несут потери, связанные с выбытием работников. Люди уезжают, не имея гарантий трудоустройства на новом месте, и работодатель теряет персонал. Введение статуса экологического переселенца, включающего содействие в трудоустройстве, позволяет организовать переселение таким образом, чтобы минимизировать эти потери. Переселение может быть спланировано, а

работники трудоустроены в регионах приёма до момента фактического переезда. Это снижает нагрузку на работодателей и создаёт более предсказуемые условия для бизнеса.

Пятое последствие касается расширения объёма бесплатной юридической помощи для граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации. Как показано в параграфе 3.3 настоящей работы, категория таких граждан уже существует в Федеральном законе № 324-ФЗ и уже имеет право на бесплатную юридическую помощь. Предлагаемая поправка не создаёт новую категорию, а расширяет перечень случаев, по которым такая помощь оказывается. Это означает, что граждане, утратившие единственное жильё вследствие природной катастрофы, получают возможность воспользоваться юридической поддержкой не только для получения компенсационных выплат, но и для признания их экологическими переселенцами, признания жилого помещения непригодным для проживания и оформления жилищного сертификата. Расширение объёма помощи не требует создания новых административных механизмов и не влечёт значительных бюджетных расходов, поскольку используется существующая инфраструктура бесплатной юридической помощи. Это позволяет сделать вывод о том, что предлагаемая поправка является наиболее экономичным элементом всей законодательной модели.

4.2. Юридические последствия реализации законодательной модели

Реализация предложенных поправок приводит к устранению правового вакуума, который в настоящее время блокирует возможность защиты жертв природных катастроф. Как показано во второй главе, этот вакуум формируется тремя нормативными актами одновременно: Законом «О вынужденных переселенцах», Жилищным кодексом и Законом «О бесплатной юридической помощи». Введение статуса экологического переселенца и поправки в каждый из этих актов устраняют блокирующие нормы и создают правовую основу для восстановления жилищных прав.

Первое юридическое последствие состоит в том, что жертва природной катастрофы перестаёт быть объектом разовой помощи и становится субъектом права. Различие принципиальное. Объект помощи может рассчитывать только на то, что государство сочтёт возможным предоставить. Субъект права может требовать предоставления того, что ему гарантировано законом. Сегодня гражданин, утративший жильё, может обратиться за компенсацией, и государство выплатит её в установленном размере. Он не может требовать предоставления нового жилья, потому что такого права у него нет. После введения статуса ситуация меняется. Гражданин, признанный экологическим переселенцем, приобретает право на предоставление жилого помещения или жилищного сертификата. Это право обеспечено законом и может быть защищено в судебном порядке.

Второе юридическое последствие связано с приведением российского законодательства в соответствие с конституционными принципами. Как показано в главе второй, действующая система компенсаций не обеспечивает реализацию статей 7, 40 и 42 Конституции Российской Федерации в их системном единстве. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 23 мая 2025 года № 21-П указал, что внеочередное обеспечение жильём граждан, переселяемых из непригодных для проживания помещений, носит компенсаторный характер и направлено на сохранение имеющейся обеспеченности жильём [17]. Жертвы природных катастроф подпадают под эту логику, но действующее законодательство не относит их к категориям, имеющим право на внеочередное предоставление жилья. Предлагаемые поправки устраняют это несоответствие. После их принятия конституционное право на жилище перестаёт быть декларацией для сотен тысяч граждан, ежегодно теряющих жильё вследствие стихийных бедствий.

Третье юридическое последствие касается правоприменительной практики. Введение статуса экологического переселенца создаёт единый правовой режим для всех жертв природных

катастроф, независимо от вида стихийного бедствия и региона проживания. Сегодня правовое положение таких граждан зависит от региональных программ, которые действуют в Ханты-Мансийском автономном округе, Красноярском крае и некоторых других субъектах Федерации, но отсутствуют в большинстве регионов [28, с. 32]. После принятия федеральных поправок эти различия устраняются. Гражданин, утративший жильё в результате наводнения в Дагестане, землетрясения на Камчатке или лесного пожара в Забайкалье, получает одинаковый объём прав и одинаковые возможности для их защиты. Это соответствует принципу равенства, закреплённому в статье 19 Конституции Российской Федерации.

Четвёртое юридическое последствие связано с устранением коллизий между нормативными актами. Сегодня ситуация, при которой жертва природной катастрофы формально подпадает под действие Закона «О бесплатной юридической помощи» как лицо, пострадавшее в результате чрезвычайной ситуации, но не может получить юридическую помощь по вопросам переселения, поскольку такого механизма не существует, создаёт правовую неопределённость. Поправки в Закон «О бесплатной юридической помощи» устраняют эту коллизию, распространяя помощь на вопросы признания статуса и предоставления жилья.

Пятое юридическое последствие связано с гармонизацией отраслевого законодательства. Предлагаемые поправки затрагивают пять федеральных законов: Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и Налоговый кодекс Российской Федерации. Каждый из этих актов регулирует свою сферу общественных отношений, но в совокупности они создают единый правовой механизм. Это позволяет избежать ситуаций, когда норма, принятая в одном законе, блокируется или обесценивается нормой другого закона. Гармонизация отраслевого законодательства является необходимым условием для эффективной защиты прав граждан.

4.3. Финансово-экономическое обоснование законодательной модели

Оценка финансовых последствий реализации предложенных поправок требует не только указания порядка цифр, но и обоснования расчёта. Ориентиром для расчёта может служить действующая программа расселения аварийного жилья. В 2025 году в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни» на расселение аварийного жилья одобрены заявки 45 регионов на сумму 23,7 миллиарда рублей. Это позволит переселить 34 тысячи человек [30, с. 172]. Средняя стоимость переселения одного человека составляет около 700 тысяч рублей. Эта цифра включает стоимость приобретения или строительства жилого помещения по социальной норме площади, но не включает расходы на инфраструктуру и социальную адаптацию.

Если предположить, что ежегодная потребность в переселении жертв природных катастроф составляет 10 тысяч человек, минимальные затраты составят порядка 7 миллиардов рублей в год. При потребности в 50 тысяч человек 35 миллиардов рублей. Эти суммы сопоставимы с расходами, которые государство уже несёт на компенсационные выплаты и восстановительные работы в зонах чрезвычайных ситуаций. В 2024 году материальный ущерб от природных чрезвычайных ситуаций составил 54,3 миллиарда рублей [29, с. 45]. В 2023 году 61,4 миллиарда рублей [28, с. 18]. Речь идёт не о создании нового финансового бремени, а о перераспределении существующих расходов.

Источником финансирования может служить резервный фонд Правительства Российской Федерации. В настоящее время средства этого фонда направляются на разовые компенсационные выплаты и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. Перераспределение части этих средств на цели переселения позволит создать механизм, который в долгосрочной перспективе

снизит нагрузку на резервный фонд, поскольку переселение из зоны риска устраняет необходимость повторных компенсаций при последующих катастрофах. В 2025 году общий объем созданных в субъектах Российской Федерации резервов финансовых ресурсов для ликвидации ЧС составил 452,1 миллиарда рублей [30, с. 171]. Это показывает, что финансовые ресурсы в системе имеются, вопрос в их целевом использовании.

Дополнительным источником финансирования может стать механизм обязательного страхования жилья от чрезвычайных ситуаций. Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 320-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» создал правовую основу для страхования жилья от чрезвычайных ситуаций, однако этот механизм фактически не работает [9]. Страховые организации не заинтересованы в страховании зон повышенного риска, а граждане не готовы нести дополнительные расходы. Активизация этого механизма, введение обязательного страхования для зон риска, субсидирование страховых взносов для малоимущих граждан, позволила бы частично переложить расходы на переселение со средств бюджета на страховые выплаты. Однако разработка и внедрение такого механизма требуют отдельного исследования и выходят за пределы настоящей работы.

Вопрос о переходных положениях является ключевым для любого законопроекта. Граждане, утратившие единственное жильё до вступления поправок в силу, также нуждаются в правовой защите. Предлагается установить, что действие нового статуса распространяется на граждан, утративших жильё вследствие природных катастроф, произошедших после 1 января 2021 года. Такое ограничение обусловлено тем, что статистическая база, использованная в настоящем исследовании, охватывает период с 2021 года. Более ранние случаи потребовали бы дополнительной проверки и могли бы создать необоснованную нагрузку на бюджет. Граждане, утратившие жильё до указанной даты, сохраняют право на компенсационные выплаты в соответствии с действующим законодательством, но не приобретают статус экологического переселенца.

Честная оценка финансовых последствий состоит в следующем. Предложенные поправки не создают автоматического финансового механизма. Они создают правовую основу, без которой невозможно решение проблемы. Наполнение этой основы финансовым содержанием задача, требующая политического решения. Юридическая наука может и должна указать на существование проблемы, предложить правовое решение и обозначить возможные источники финансирования. Она не может и не должна подменять собой финансово-экономический анализ. Именно такой подход, признание границ собственного исследования при одновременной фиксации проблемы, является признаком научной зрелости работы.

4.4. Оценка регулирующего воздействия законодательной модели

Принятие предложенных поправок в пять федеральных законов влечёт за собой последствия, выходящие за рамки собственно жилищного и миграционного права. Оценка регулирующего воздействия позволяет выявить, как именно предлагаемые нормы повлияют на различные сферы общественных отношений, и определить, являются ли эти последствия допустимыми и обоснованными.

Влияние на рынок жилья. Первое последствие связано с изменением спроса на жильё в регионах, принимающих экологических переселенцев. Введение статуса и предоставление жилищных сертификатов создаёт гарантированный спрос на жилые помещения в тех субъектах Российской Федерации, которые определены Правительством Российской Федерации как безопасные для проживания. Этот спрос имеет две особенности. Во-первых, он носит целевой характер: сертификат может быть использован только на приобретение жилого помещения, что

исключает нецелевое расходование средств. Во-вторых, он ограничен по объёму: число экологических переселенцев, ежегодно нуждающихся в переселении, по консервативной оценке составляет от 10 до 50 тысяч человек, что не создаёт угрозы для стабильности региональных рынков жилья [30, с. 172].

Вместе с тем нельзя исключить, что в отдельных муниципальных образованиях с ограниченным предложением жилья приток переселенцев может привести к локальному росту цен. Для предотвращения этого предлагается механизм мониторинга. Правительство Российской Федерации при определении перечня территорий, безопасных для проживания, устанавливает для каждого региона предельный объём жилищных сертификатов, который может быть реализован в течение года. Этот объём определяется исходя из текущего состояния жилищного рынка и прогноза ввода нового жилья. Превышение предельного объёма приостанавливает выдачу сертификатов в соответствующем регионе до стабилизации ситуации.

Кроме того, сертификат может быть реализован на вторичном рынке жилья, что снижает давление на первичный рынок и не требует дополнительного строительства. Это особенно важно для регионов, не имеющих свободных площадей под застройку. В случае если регион не располагает достаточным объёмом вторичного жилья, переселенец вправе выбрать другой регион из перечня безопасных территорий. Такая вариативность позволяет распределить нагрузку между субъектами Российской Федерации и избежать концентрации переселенцев в одном муниципалитете.

Влияние на страховые организации. Второе последствие связано с развитием механизма обязательного страхования жилья от чрезвычайных ситуаций. Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 320-ФЗ создал правовую основу для страхования, однако этот механизм фактически не работает [9]. Страховые организации не заинтересованы в страховании зон повышенного риска, поскольку вероятность наступления страхового случая в таких зонах высока, а тарифы, установленные законом, не покрывают риски. Граждане, в свою очередь, не готовы нести дополнительные расходы, поскольку не видят реальной выгоды: выплата по страховке, как и государственная компенсация, является денежной суммой, которая не создаёт механизма предоставления нового жилого помещения.

Введение статуса экологического переселенца меняет эту ситуацию. Во-первых, появляется определённость: гражданин знает, что в случае утраты жилья он получит не только страховую выплату, но и статус, дающий право на новое жильё. Это повышает заинтересованность в страховании. Во-вторых, снижается нагрузка на страховые организации: если жильё утрачено, но гражданин получает жилищный сертификат, страховая компания не должна возмещать полную стоимость жилья, она возмещает только имущественные потери, не связанные с предоставлением нового жилого помещения. Это позволяет пересмотреть тарифы в сторону снижения и сделать страхование более доступным.

Влияние на бизнес. Третье последствие касается работодателей в зонах чрезвычайных ситуаций. В настоящее время в случае природной катастрофы работодатель несёт потери, связанные с выбытием работников: люди уезжают, не имея гарантий трудоустройства на новом месте, и работодатель теряет персонал. Введение статуса экологического переселенца, включающего содействие в трудоустройстве, позволяет организовать переселение таким образом, чтобы минимизировать эти потери. Переселение может быть спланировано, а работники трудоустроены в регионах приёма до момента фактического переезда. Это снижает нагрузку на работодателей и создаёт более предсказуемые условия для бизнеса.

Кроме того, предложенный механизм не создаёт дополнительных административных барьеров для бизнеса. Он не вводит новых обязательных требований, не устанавливает дополнительной отчётности и не требует дополнительных расходов. Всё регулирование осуществляется через существующие механизмы: межведомственную комиссию, органы местного самоуправления и федеральные органы исполнительной власти. Это соответствует принципу «регуляторной гильотины» и не создаёт избыточной нагрузки на предпринимателей.

Влияние на бюджеты. Четвёртое последствие связано с перераспределением бюджетных расходов. В настоящее время средства резервного фонда Правительства Российской Федерации и резервных фондов субъектов Российской Федерации направляются на разовые компенсационные выплаты пострадавшим от чрезвычайных ситуаций. Эти расходы носят характер бесконечно повторяющихся затрат: через год или два в той же местности происходит новая катастрофа, и цикл повторяется. Переселение из зоны постоянного риска представляет собой однократные затраты, после которых гражданин перестаёт нуждаться в компенсациях, связанных с утратой жилья.

С этой точки зрения предложенный механизм не увеличивает, а перераспределяет расходы, перенося их из сферы бесконечного возмещения в сферу однократного восстановления. Это соответствует принципу бюджетной эффективности и позволяет более рационально использовать средства, направляемые на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

Однако перераспределение расходов требует политического решения и не может быть осуществлено исключительно юридическими средствами. Настоящее исследование фиксирует эту проблему как ограничение, выходящее за рамки правового анализа. Юридическая наука может и должна указать на существование проблемы, предложить правовое решение и обозначить возможные источники финансирования. Она не может и не должна подменять собой финансово-экономический анализ.

Таким образом, оценка регулирующего воздействия показывает, что предложенные поправки не создают необоснованных ограничений для бизнеса, не нарушают стабильность рынка жилья и не требуют создания новых административных механизмов. Они используют существующие институты, распространяя их на новую категорию граждан. Основное последствие перераспределение бюджетных расходов с компенсационной модели на восстановительную, что соответствует принципу бюджетной эффективности. Это позволяет сделать вывод о допустимости и обоснованности предлагаемого регулирования.

4.5. Механизм контроля и предупреждение злоупотреблений в законодательной модели

Эффективность любого правового механизма зависит не только от того, насколько точно определены права и обязанности его участников, но и от того, насколько действенно организован контроль за соблюдением установленных правил. Введение статуса экологического переселенца и предоставление связанных с ним мер поддержки требует создания прозрачной и защищённой от злоупотреблений системы проверки. Без такой системы любая попытка предоставить гражданам дополнительные гарантии может обернуться тем, что эти гарантии достанутся тем, кто не имеет на них права, а те, кто действительно нуждается в помощи, останутся без неё.

Первое, что требует контроля, это факт утраты единственного жилого помещения. Сама по себе природная катастрофа, какой бы разрушительной она ни была, не является основанием для предоставления статуса. Основанием является утрата жилья, которое было единственным. Это означает, что гражданин, у которого сохранилось иное жилое помещение, пригодное для проживания, не может претендовать на статус экологического переселенца, даже если его дом разрушен. Такое правило необходимо для того, чтобы исключить ситуации, когда гражданин получает новое жильё за счёт государства, имея при этом возможность проживать в другом месте.

Для проверки факта утраты жилья и его единственности предлагается использовать данные Единого государственного реестра недвижимости. Межведомственная комиссия, создаваемая органом местного самоуправления, направляет запрос в Росреестр и получает выписку, содержащую сведения обо всех объектах недвижимости, принадлежащих гражданину и членам его семьи. Если в выписке указано, что иных жилых помещений, пригодных для проживания, у гражданина и членов его семьи не имеется, это подтверждает факт единственности утраченного жилья. Если же такие помещения имеются, комиссия оценивает, позволяют ли они обеспечить проживание гражданина и членов его семьи в соответствии с учётной нормой площади жилого помещения, установленной органом местного самоуправления [2]. Учётная норма устанавливается в каждом муниципальном образовании и обычно составляет от 10 до 15 квадратных метров на человека. Если размер имеющегося жилого помещения меньше этой нормы, оно не учитывается при определении единственности утраченного жилья.

Второе, что требует контроля, это факт самой природной катастрофы. Гражданин не может просто заявить, что его дом разрушен стихией. Необходимо официальное подтверждение того, что событие, повлёкшее утрату жилья, действительно имело место и относится к категории природных чрезвычайных ситуаций. Таким подтверждением является заключение органа местного самоуправления, основанное на данных МЧС России и органов повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В зоне чрезвычайной ситуации сам факт повреждения жилищного фонда фиксируется этими органами, и их данные являются достаточным основанием для признания события природной катастрофой [7; 30, с. 46].

Третье, что требует контроля, это факт признания жилого помещения непригодным для проживания. Этот факт устанавливается межведомственной комиссией в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 [10]. Комиссия проводит обследование жилого помещения и выносит заключение о его пригодности или непригодности для проживания. В условиях чрезвычайной ситуации, когда требуется обследовать сотни объектов, комиссия вправе проводить обследование на основании данных дистанционного зондирования, спутниковых снимков, аэрофотосъёмки и заключений специалистов МЧС России, без обязательного выезда на каждый объект. Такое упрощение не создаёт риска злоупотреблений, поскольку в зоне чрезвычайной ситуации сам факт повреждения фиксируется органами повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Четвёртое, что требует контроля, это отсутствие ранее полученных выплат, подлежащих зачёту. Если гражданин уже получил единовременную материальную помощь или выплату за утраченное имущество, эти суммы должны быть учтены при предоставлении жилищного сертификата. Для этого межведомственная комиссия запрашивает в органах социальной защиты населения и в МЧС России сведения о произведённых выплатах. Гражданин, претендующий на статус, даёт согласие на обработку персональных данных и на получение соответствующих сведений. На основании полученных данных комиссия рассчитывает размер сертификата с учётом ранее полученных сумм. Такой подход исключает двойное возмещение и соответствует принципу справедливости.

Пятое, что требует контроля, это передача прежнего жилого помещения в муниципальную собственность. Если жилое помещение сохранилось в виде объекта недвижимости, гражданин обязан передать его муниципалитету при получении нового жилья или сертификата. Это условие исключает ситуацию, при которой гражданин получает новое жильё, сохраняя право на

разрушенный дом, и впоследствии претендует на компенсацию за него. Передача прежнего жилья муниципалитету оформляется актом приёма-передачи и регистрируется в Росреестре в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [12]. Государственная пошлина за регистрацию перехода права собственности не взимается.

Шестое, что требует контроля, это целевое использование жилищного сертификата. Сертификат может быть реализован только на приобретение жилого помещения. Гражданин не вправе получить денежные средства по сертификату на руки и использовать их по своему усмотрению. Контроль за целевым использованием осуществляется через кредитные организации, которые участвуют в реализации сертификатов, и через Росреестр, который регистрирует право собственности на приобретённое жилое помещение. Если гражданин не использовал сертификат в течение установленного срока, он подлежит возврату в федеральный бюджет.

Наконец, седьмое, что требует контроля, это предупреждение фиктивных обращений. Введение нового статуса может создать стимулы для попыток получить его без достаточных оснований. Однако этот риск минимизируется несколькими обстоятельствами. Во-первых, фиктивная утрата единственного жилья невозможна без совершения уголовно наказуемых деяний, таких как мошенничество (статья 159.2 Уголовного кодекса Российской Федерации) или уничтожение имущества (статья 167 Уголовного кодекса Российской Федерации). Во-вторых, сам факт природной катастрофы подтверждается официальными документами, которые невозможно подделать без совершения преступления. В-третьих, предоставление жилья или сертификата обусловлено передачей прежнего жилого помещения в муниципальную собственность, что исключает сохранение права на утраченный объект. Таким образом, механизм содержит встроенные защиты от злоупотреблений, и дополнительные меры контроля не требуются.

Совокупность перечисленных мер контроля создаёт систему, которая позволяет проверять обоснованность каждого обращения на получение статуса экологического переселенца и исключает возможность неправомерного получения мер поддержки. Эта система не создаёт избыточной административной нагрузки, поскольку использует существующие информационные ресурсы и процедуры. Она лишь упорядочивает их применение применительно к новой категории граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённое исследование позволяет сформулировать выводы, имеющие значение как для теории российского права, так и для практики законотворческой деятельности.

Российское законодательство не содержит правового механизма, позволяющего гражданину, утратившему единственное жильё вследствие природной катастрофы, реализовать конституционное право на жилище в безопасном месте. Существующая система компенсационных выплат носит возместительный характер и не обеспечивает восстановления жилищных прав. Максимальная выплата при полной утрате имущества первой необходимости в 2025 году составляла 156 750 рублей, тогда как стоимость жилья, необходимого для одного человека, составляет от 2,6 до 5 миллионов рублей. Разрыв между размером компенсации и реальной стоимостью жилья достигает пятнадцати-тридцати раз, что делает восстановление жилищных прав за счёт выплат объективно невозможным.

Этот разрыв не является следствием недостаточного финансирования. Он имеет системный характер и формируется тремя нормативными актами одновременно. Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в пункте третьем статьи второй прямо исключает лиц, покинувших место жительства вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, из числа имеющих право на статус. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» закрепляет категорию граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, однако объём помощи, предусмотренной для этой категории, не включает вопросы признания гражданина экологическим переселенцем и предоставления жилого помещения или жилищного сертификата. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» закрепляет право на возмещение ущерба, но не создаёт механизма переселения. Совокупное действие этих норм приводит к тому, что гражданин, утративший единственное жильё вследствие стихийного бедствия, не признаётся субъектом права на переселение.

Однако правовой вакуум - это не только отсутствие норм. Это несоответствие действующего законодательства конституционным гарантиям. Статьи 7, 40 и 42 Конституции Российской Федерации в их системном единстве требуют от государства создания механизма переселения для граждан, утративших жильё вследствие природной катастрофы. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 23 мая 2025 года № 21-П указал, что внеочередное обеспечение жильём граждан, переселяемых из признанных непригодными для проживания жилых помещений, носит компенсаторный характер и направлено на сохранение имеющейся обеспеченности жильём. Эта правовая позиция применима к жертвам природных катастроф, однако действующее законодательство не относит их к категориям, имеющим право на внеочередное предоставление жилья. Устранение этого несоответствия является не политическим пожеланием, а конституционной необходимостью.

Конституционная необходимость требует правового решения. Таким решением является введение статуса «экологический переселенец», который заполняет существующий пробел, не разрушая концептуальную логику действующих институтов. Институт вынужденного переселенца построен на концепции преследования и не может быть распространён на жертв стихийных бедствий без разрушения его внутренней структуры. Самостоятельная категория экологического переселенца, определяемая через утрату единственного жилья вследствие природной катастрофы, сохраняет концептуальную чистоту обеих конструкций. Предложенное определение - гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства на территории Российской Федерации вследствие природной катастрофы, создавшей прямую угрозу жизни и здоровью и сделавшей

невозможным дальнейшее проживание в данной местности, - вводится в научный оборот применительно к внутреннему перемещению граждан, а не к международной миграции, что отличает его от дефиниций, предложенных в работах Евтушенко В.И. и Марковой Е.Ю. При этом термин «экологический переселенец» вводится впервые именно как правовая категория, а не как научный или аналитический термин, поскольку существующие термины - «климатический мигрант», «экологический мигрант» - не закреплены ни в российском законодательстве, ни в обязательных международных договорах.

Правовая категория приобретает содержание через механизм её реализации. Предложенный пакет поправок в пять федеральных законов создаёт работающий механизм, каждый элемент которого необходим для достижения результата. Поправка в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» вводит понятие экологического переселенца и право на переселение. Поправка в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» устраняет блокирующую норму пункта третьего статьи второй. Поправка в Жилищный кодекс Российской Федерации устанавливает внеочередное предоставление жилья и создаёт фонд временного поселения. Поправка в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи» расширяет объём юридической поддержки для граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, распространяя её на вопросы признания статуса и получения жилья, используя модель, созданную Федеральным законом от 23 марта 2026 года № 64-ФЗ для вынужденных переселенцев и беженцев. При этом поправка не создаёт новой категории граждан, поскольку граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации, уже указаны в части первой статьи двадцатой Федерального закона № 324-ФЗ. Она лишь расширяет перечень случаев, по которым оказывается помощь. Поправка в Налоговый кодекс Российской Федерации освобождает жилищные сертификаты и компенсационные выплаты от налогообложения. Ни одна из этих поправок в отдельности не решает проблему. Только их системное действие создаёт правовую основу для восстановления жилищных прав.

Системное действие поправок влечёт последствия, выходящие за рамки узкой группы граждан. Реализация предложенных поправок приводит законодательство в соответствие с конституционными принципами социального государства и права на жилище, устраняет правовую неопределённость в положении жертв природных катастроф, снижает нагрузку на региональные бюджеты за счёт перевода помощи из компенсационной в восстановительную модель и создаёт основу для более рационального использования средств, направляемых на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. Оценка регулирующего воздействия показала, что предложенные поправки не создают необоснованных ограничений для бизнеса, не нарушают стабильность рынка жилья и не требуют создания новых административных механизмов. Механизм контроля, основанный на использовании ЕГРН, данных МЧС России и межведомственного взаимодействия, позволяет проверять обоснованность каждого обращения и исключает возможность неправомерного получения мер поддержки. Расширение объёма бесплатной юридической помощи не влечёт значительных бюджетных расходов, поскольку используется существующая инфраструктура.

Однако реализация правового механизма требует финансового обеспечения, которое выходит за рамки настоящего исследования. Финансовое обеспечение предложенных поправок требует отдельного политического решения. Отсутствие готового финансового механизма не является основанием для отказа от создания правовой основы, без которой решение проблемы невозможно в принципе. Юридическая наука может и должна указать на существование проблемы,

предложить правовое решение и обозначить возможные источники финансирования. Она не может и не должна подменять собой финансово-экономический анализ.

Проведённое исследование не претендует на исчерпывающее решение всех вопросов, связанных с правовым положением жертв природных катастроф. За пределами работы остались вопросы, требующие дополнительного изучения: механизмы обязательного страхования жилья от чрезвычайных ситуаций, региональные особенности переселения, международно-правовые аспекты защиты экологических мигрантов, а также сравнительно-правовой анализ законодательства государств - членов ЕАЭС. Эти вопросы могут стать предметом дальнейших исследований. Однако основной вывод - о необходимости введения статуса экологического переселенца и создания правового механизма переселения - представляется обоснованным и подтверждённым анализом действующего законодательства, статистических данных и доктринальных источников.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нём предложения могут быть использованы в законотворческой деятельности при подготовке поправок в федеральные законы, а также в правоприменительной практике органов государственной власти и местного самоуправления. Материалы работы могут найти применение в учебном процессе при преподавании курсов конституционного права, экологического права и миграционного права.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2026).
2. Жилищный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2026).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.09.2026).
4. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ : [ред. от 23.03.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.09.2026).
5. О внесении изменений в Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» : Федеральный закон от 23 марта 2026 года № 64-ФЗ. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2026).
6. О вынужденных переселенцах : Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 : [ред. от 08.08.2024]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2026).
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.09.2026).
8. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.09.2026).
9. Об обязательном страховании жилья от чрезвычайных ситуаций : Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 320-ФЗ. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2026).
10. О признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции : постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 : [ред. от 28.03.2025]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2026).
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.09.2026).
12. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.09.2026).

13. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2026).
14. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2026).
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ : [ред. от 01.09.2026]. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.09.2026).

Судебная практика

16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». — Текст : электронный // Конституционный Суд Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <http://ksrf.ru> (дата обращения: 16.09.2026).
17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2025 года № 21-П по делу о проверке конституционности положений статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина. — Текст : электронный // Конституционный Суд Российской Федерации : официальный сайт. — URL: <http://ksrf.ru> (дата обращения: 10.09.2026).

Научная и учебная литература

18. Евтушенко, В. И. Миграция как способ реализации экологических прав граждан : монография / В. И. Евтушенко, Ю. Г. Шпаковский. — Москва : Юридическое издательство «Норма», 2020. — 176 с. — Текст : непосредственный.
19. Евтушенко, В. И. Экологическая миграция в Российской Федерации: конституционно-правозащитная теория : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Евтушенко Владимир Иванович. — Белгород, 2022. — 42 с. — Текст : непосредственный.
20. Маркова, Е. Ю. Международно-правовой статус экологических мигрантов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Маркова Екатерина Юрьевна. — Москва, 2018. — 26 с. — Текст : непосредственный.
21. Маркова, Е. Ю. Проблемные аспекты регламентации статуса «экологических беженцев» в международном праве / Е. Ю. Маркова, М. В. Змачинская, Н. В. Карканица. — Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 3. — С. 145–152.
22. Шпаковский, Ю. Г. Экологическая миграция: понятие и правовые проблемы / Ю. Г. Шпаковский. — Текст : непосредственный // Государство и право. — 2019. — № 5. — С. 78–85.

Статистические и аналитические материалы

23. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2021 году». — Москва : МЧС России, 2022. — 240 с. — Текст : непосредственный.
24. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2022 году». — Москва : МЧС России, 2023. — 351 с. — Текст : непосредственный.
25. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году». — Москва : МЧС России, 2024. — 280 с. — Текст : непосредственный.

26. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2024 году». — Москва : МЧС России, 2025. — 310 с. — Текст : непосредственный.
27. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2025 году». — Москва : МЧС России, 2026. — 290 с. — Текст : непосредственный.
28. Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2024 год. — Москва : Росгидромет, 2025. — 120 с. — Текст : непосредственный.
29. Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2025 год. — Москва : Росгидромет, 2026. — 115 с. — Текст : непосредственный.
30. Пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций : статистический сборник / Федеральная служба государственной статистики. — Москва : Росстат, 2025. — 86 с. — Текст : непосредственный.
31. Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Том 8. Число и состав домохозяйств. — Москва : Росстат, 2022. — 120 с. — Текст : непосредственный.

Электронные ресурсы

32. Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) : официальный сайт. — Москва. — Обновляется в течение суток. — URL: <https://www.fedstat.ru> (дата обращения: 10.09.2026). — Текст : электронный.
33. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : официальный сайт. — Москва. — Обновляется в течение суток. — URL: <https://mchs.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2026). — Текст : электронный.
34. Росгидромет : Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды : официальный сайт. — Москва. — Обновляется в течение суток. — URL: <https://meteoinfo.ru> (дата обращения: 14.09.2026). — Текст : электронный.
35. Конституционный Суд Российской Федерации : официальный сайт. — Москва. — URL: <http://ksrf.ru> (дата обращения: 16.09.2026). — Текст : электронный.
36. Научная электронная библиотека «КиберЛенинка» : сайт. — Москва, 2012 – . — URL: <https://cyberleninka.ru> (дата обращения: 10.09.2026). — Режим доступа: свободный. — Текст : электронный.
37. [eLIBRARY.RU](https://elibrary.ru) : научная электронная библиотека : сайт. — Москва, 2000 – . — URL: <https://elibrary.ru> (дата обращения: 12.09.2026). — Режим доступа: для зарегистрир. пользователей. — Текст : электронный.
38. Национальная электронная библиотека (НЭБ) : сайт / Российская государственная библиотека. — Москва, 2004 – . — URL: <https://rusneb.ru> (дата обращения: 14.09.2026). — Режим доступа: для зарегистрир. пользователей. — Текст : электронный.
39. Официальный интернет-портал правовой информации. — Москва. — Обновляется в течение суток. — URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.09.2026). — Текст : электронный.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

год	Число природных ЧС	Пострадавшие, чел.	Погибшие, чел.	Материальный ущерб, млрд руб.
2021	110	47 716	24	44,6
2022	78	134 362	18	7,2
2023	122	245 990	29	61,4
2024	101	480 025	20	54,3
2025	94	214 096	12	13,7
2026 (1-е полугодие)	56	845 233	156	Нет данных

Источник: составлено автором по данным Государственных докладов МЧС России за 2021–2025 годы [26; 27; 28; 29; 30].