

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Экология и нарушение прав человека

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	2
Загрязнение атмосферного воздуха.....	7
Загрязнение водных объектов и питьевой воды	9
Радиационное загрязнение	13
Неионизирующее излучение.....	17
Необходимость создания санитарно-защитных зон (СЗЗ)	18
Право малочисленных коренных народов на традиционное природопользование	29
Право на получение и распространение информации в сфере экологии.....	35
Ограничение конституционных прав граждан на участие в формировании государственной политики в сфере экологии и контроле за ее осуществлением	41
Законодательная власть	48
Исполнительная власть.....	49
Правоприменительные органы	49
Экологические неправительственные организации	50

ВВЕДЕНИЕ

Специальный доклад «Экология и нарушение прав человека» подготовлен в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и направлен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Он посвящен анализу ситуации в сфере экологии, влиянию среды на жизнь и здоровье человека, реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и содержит рекомендации, направленные на совершенствование деятельности государства по обеспечению и защите экологических и связанных с ними прав граждан Российской Федерации.

Окружающая природная среда является условием и средством жизнедеятельности человека.

Проблемы экологии не могут быть проблемами одного государства: природа не знает границ. Экологическая катастрофа, произошедшая в одной стране, неминуемо затронет и другие страны, отразится на качестве жизни и на здоровье людей. Чтобы предотвратить экологический кризис, защитить окружающую среду, нужны усилия не одного и даже не нескольких государств, а всего

мирового сообщества. Основными международно-правовыми актами в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов являются международные конвенции, договоры, соглашения, резолюции и документы международных организаций, важнейшими из которых являются документы Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, затрагивает права человека в сфере охраны окружающей среды. Более полно эти права отражены в принятой в 1962 году Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Экономическое развитие и охрана природы».

Принципы международного экологического сотрудничества были обобщены в Декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей среды в 1972 году. Систематизировав в дальнейшем международно-правовые принципы охраны окружающей среды и регулирования природопользования, в 1982 году Генеральная Ассамблея ООН приняла и провозгласила Всемирную хартию природы. Новейшее понимание принципов международного сотрудничества в области охраны окружающей среды отражено в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой в 1992 году участниками Конференции ООН в столице Бразилии Рио-де-Жанейро, где обсуждались проблемы устойчивого развития. Важнейшее значение в решении этих глобальных вопросов имеет прошедшая в Йоханнесбурге (ЮАР) в августе-сентябре 2002 года Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию, посвященная экологическим и связанным с экологией экономическим и социальным проблемам.

В России эти проблемы нашли свое воплощение и развитие в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р. Разработанная Министерством природных ресурсов России с участием федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов, доктрина определяет сохранение и восстановление природных систем как одно из приоритетных направлений деятельности государства и общества. Устойчивое развитие страны, высокое качество жизни и здоровья населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения и поддержания соответствующего качества природной среды.

Принятые документы носят рекомендательный характер и включают принципы, определяющие приоритет прав человека на благоприятную окружающую среду и устойчивое развитие. Лейтмотив документов – право людей на здоровую и деятельную жизнь и развитие в гармонии с природой. В России право человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию об ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, закреплено в статье 42 Конституции Российской Федерации.

Экологические права нашли свое отражение и развитие в федеральных законах «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об экологической экспертизе», «Об информации, информатизации и защите информации», «О радиационной безопасности населения», «Об использовании атомной энергии», «Об уничтожении химического оружия», законах Российской Федерации «О недрах», «О государственной тайне», «О защите прав потребителей», в Градостроительном, Водном, Земельном, Лесном кодексах Российской Федерации. Отдельные положения, закрепляющие права и интересы граждан в сфере экологии, имеются и в других нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов. Глава 8 нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях усиливает ответственность за административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования.

С экологическими правами связан комплекс иных основополагающих прав, обеспечивающих жизнедеятельность человека, его благополучие.

К таковым, в первую очередь, относится право на жизнь и охрану здоровья. Экологические аварии и катастрофы, постоянное, превышающее все допустимые нормы загрязнение окружающей среды наносит непоправимый вред человеку. Его жизнь, здоровье, здоровье родителей, детей находятся под угрозой. Разрушается нормальная морально-психологическая обстановка в обществе. Человек осознает себя незащищенным, теряет веру в будущее, утрачивает чувство оптимизма. К правам, дополняющим право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, относится право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими интересы человека, и право на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом.

В группу прав, дополняющих право на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением, входят: право на социальное обеспечение в случае болезни и инвалидности при экологически обусловленных заболеваниях; право потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба в случаях экологических правонарушений; право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, и другие. Право на благоприятную окружающую среду означает, что качество природной среды способствует нормальному развитию человека, нации, народа, общества. Вместе с тем экологическая обстановка на территории Российской Федерации в настоящее время близка к катастрофической. В крупных городах России с огромным количеством автомобилей, в «городах-заводах», переполненных промышленными предприятиями, в населенных пунктах с некачественной питьевой водой особенно ощутимо негативное воздействие загрязненной окружающей среды на здоровье людей. В первую очередь, это

касается наиболее ослабленных и уязвимых групп населения, таких как беременные женщины, дети, пожилые люди. Качество здоровья сегодняшнего поколения людей в значительной мере определяет и качество здоровья последующих поколений. Почти каждый четвертый горожанин репродуктивного возраста может подвергаться влиянию специфических загрязнителей, которые приводят к увеличению частоты бесплодия у женщин и мужчин, различных патологий беременности, самопроизвольных абортов, рождения детей с малым весом и с различными отклонениями. Доказана связь между этими изменениями репродуктивного здоровья и неблагоприятными факторами окружающей среды.

Причиной сложившейся экологической ситуации в России является укоренившаяся практика принятия и внедрения в жизнь экономических решений без предварительных глубоких научных проработок, без учета возможных последствий неисполнения законов, закрепляющих права граждан на безопасную окружающую среду. Результатом этого является увеличение смертности, вспышки опасных болезней, ухудшение здоровья населения. Права населения на экологическую безопасность в Российской Федерации не соблюдаются.

Основными нарушителями экологического законодательства являются, как правило, хозяйствующие субъекты.

Природоохранные органы, органы санитарно-эпидемиологического надзора также нередко оказываются в числе нарушителей. Исполнительная власть федерального и регионального уровней пока не стала серьезным препятствием для нарушений в сфере экологии. Прокуратура Российской Федерации, имея в своей системе специальные природоохранные подразделения, могла бы более активно защищать соответствующие права и интересы граждан.

Для уменьшения риска негативного воздействия загрязненной окружающей среды на здоровье населения необходима научно обоснованная экологическая политика, а также политика в области охраны здоровья, основанная на определении приоритетных проблем на уровне отдельного населенного пункта, города, района, региона и страны в целом.

Представленные в специальном докладе оценки, предложения и рекомендации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации основываются на обобщенном анализе государственных ежегодных обзоров загрязнения окружающей среды и состояния здоровья населения России, публикуемых Министерством природных ресурсов, Министерством здравоохранения Российской Федерации и Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а также на анализе судебной практики по делам об экологических правонарушениях; коллективных и индивидуальных жалоб и обращений граждан, поступивших Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации; сведений, полученных в результате поездок Уполномоченного и сотрудников аппарата в субъекты Российской Федерации, посещения мест экологических бедствий, зон природных и техногенных

катастроф. При подготовке специального доклада использованы также данные государственной статистики, материалы, предоставленные неправительственными правозащитными и иными общественными организациями, работающими в сфере экологии, данные научных организаций, сообщения средств массовой информации.

Необходимо отметить вклад, который внесли в подготовку доклада видные российские правозащитники-экологи А. Яблоков, Э. Черный, специалисты Центра экологической политики России и Института эколого-правовых проблем «Экоюрис», усилиями которых был обобщен огромный фактический материал об экологической ситуации в стране. («Нарушение экологических прав граждан в России». Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002).

Право на благоприятную окружающую среду, закрепляющее основы жизнедеятельности человека, занимает центральное место в системе экологических прав граждан. Вместе с тем это конституционное право в последние десятилетия подвергается в России масштабным нарушениям. Примерно одна шестая часть территории страны, где проживает более 60 млн. человек, является экологически неблагоприятной.

Базовым законом, закрепляющим права российских граждан в сфере экологии, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ. Основным принципом закона является приоритет защиты жизни и здоровья человека, обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения. Закон утвердил право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного хозяйственной или иной деятельностью, катастрофами и стихийными бедствиями.

Это право должно обеспечиваться:

- планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждением и ликвидацией последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий;
- социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных резервных и иных фондов помощи, организацией медицинского обслуживания населения;
- предоставлением каждому реальных возможностей для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды;
- возмещением в судебном или административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей природной среды и иных вредных воздействий на нее, в том числе последствий аварии и катастроф;

– государственным контролем за состоянием окружающей природной среды и соблюдением природоохранительного законодательства, привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении требований обеспечения экологической безопасности населения.

Таковы веления закона, которые либо не исполняются, либо исполняются ненадлежащим образом.

Важнейшей составляющей конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и юридической гарантией его реализации является право требовать от государства, его органов, должностных лиц, юридических и физических лиц выполнения соответствующих обязанностей по созданию и сохранению благоприятных природных условий жизнедеятельности.

В связи с этим устанавливается система норм, правил, нормативов, в том числе предельно допустимых концентраций (ПДК) и предельно допустимых выбросов и сбросов (ПДВ и ПДС), санитарно-эпидемиологических правил и норм (СанПиН), норм радиационной безопасности (НРБ) для окружающей среды в местах проживания и работы людей.

Даже небольшое превышение предельно допустимых концентраций любых вредных веществ должно рассматриваться как нарушение права граждан на благоприятную окружающую среду. В России же, как правило, наблюдается постоянное комплексное загрязнение воздуха, воды и почв. Зачастую это целый набор вредных веществ. Государство, взявшее на себя обязательство контролировать экологическую ситуацию, обязано выявить загрязнителя, коим является тот или иной субъект хозяйственной деятельности, найти виновника экологического правонарушения, добиться его ответственности, либо должно само компенсировать нанесенный людям материальный и моральный ущерб.

Загрязнение атмосферного воздуха

В настоящее время в России в условиях постоянного превышения нормативов вредных веществ в атмосферном воздухе проживают около 20 млн. человек. Более 2,5 млн. из них подвергаются воздействию, в два и более раз превышающему предельно допустимую концентрацию.

По данным экологов, в печальный список городов с высоким уровнем загрязнения воздуха, где индекс загрязнения атмосферы на порядок выше допустимой нормы, входит Саратов. (Доклад Уполномоченного по правам человека в Саратовской области о деятельности по защите прав человека в 2001 году. Саратов: агентство «Диалог», 2002. С.53-54).

По информации Уполномоченного по правам человека в Пермской области С. Матвеева, огромный вред состоянию атмосферного воздуха в регионе, исходя из величины объемов вредных выбросов, наносит энергетический комплекс. Среди промышленных городов области наибольшие объемы выбросов отмечаются в городах Перми, Чусовом и Березниках. Основными

загрязнителями атмосферного воздуха являются взвешенные частицы (пыль), окислы азота, окись углерода, формальдегид, углеводороды, сернистый газ.

В условиях влияния такого вредного вещества, как диоксид азота, концентрации которого в воздухе постоянно увеличиваются в связи с ростом количества автотранспорта, в стране проживает около 5,6 млн. человек. Например, в Пермской области выбросы в результате работы автотранспорта за 2001 год составляли 15,6 процента от всех вредных выбросов, а в отдельных городах – от 10 до 70 процентов. (Доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области за 2001 год. Пермь, 2002. С. 27-29).

На каждого жителя российской столицы приходится в настоящее время более 220 килограммов вредных веществ, выброшенных в атмосферу. И 80 процентов из них – результат работы автотранспорта. (Известия. 2002. 18 марта).

В Алтайском и Красноярском краях, Свердловской, Кемеровской, Курганской, Брянской, Новосибирской, Волгоградской и Липецкой областях на автомагистралях в зоне жилой застройки число проб с превышением предельно допустимых концентраций окислов азота и окиси углерода в атмосферном воздухе колеблется от 32 до 60 процентов.

По данным Центра экологической политики России и Института «Экоюрис», превышение процента числа проб атмосферного воздуха с содержанием вредных веществ, более чем в 5 раз превышающих нормы ПДК, зарегистрировано в 2000 году в 42 регионах Российской Федерации, наибольший процент проб – в 12 регионах. Самый загрязненный атмосферный воздух в 1999-2000 годах был отмечен в Амурской, Астраханской, Челябинской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, республиках Бурятия и Кабардино-Балкария. («Нарушение экологических прав граждан в России». Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002. С. 12-18).

Загрязнение атмосферного воздуха оказывает существенное влияние на рост заболеваемости и смертности населения.

В городах до 10 процентов всех заболеваний органов дыхания у детей (240-370 тыс. случаев в год) возникает из-за влияния загрязненного атмосферного воздуха. Велико негативное влияние свинца на психическое развитие ребенка, его интеллект. Этот токсичный металл поступает в окружающую среду, в основном, с этилированным бензином. Установлено, что из-за негативного воздействия свинца на интеллект и здоровье до 400 тыс. детей могут иметь проблемы с обучением в школе. В городах Белове (Кемеровская область), Красноуральске (Свердловская область), Саратове, где расположены металлургические или иные предприятия с выбросами свинца, у 26-65 процентов обследованных детей содержание свинца в крови было выше допустимого Всемирной организацией здравоохранения нормативного уровня. (Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2001 год М.: Интердиалект, 2002. С. 63).

По данным независимых экспертов, в целом по стране для компенсации ущерба, нанесенного здоровью только детей, связанного с воздействием загрязненного атмосферного воздуха, требуются сотни миллионов рублей. Эта сумма складывается из затрат по оплате больничных листов родителям больного ребенка, издержек на лечение, госпитализацию, финансирование службы здравоохранения.

Органы исполнительной власти в состоянии способствовать обеспечению экологической безопасности граждан.

Например, в связи со строительством третьего автомобильного кольца в Москве жители близлежащих домов направили Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации заявление, где говорилось о недопустимости возведения дорожного полотна без специальных защитных сооружений. Уполномоченный обратился к префекту округа с предложением устранить нарушения норм природоохранного законодательства. В зоне строительства были установлены придорожные защитные стенки-экраны, которые, помимо снижения шума, ограничивают и распространение выхлопных газов (вх. № КЛ-312). Есть и иные примеры. В 2000 году в Нижнем Новгороде, по данным Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, на бульваре Заречный были существенно превышены среднемесячные ПДК взвешенных веществ, диоксида азота и формальдегида, а на улице Минеева – диоксида азота. Несмотря на это, местные власти именно здесь выделили участки под автостоянки и строительство автозаправочной станции. Государственная экологическая экспертиза и центр санитарно-эпидемиологического надзора Нижнего Новгорода выступили против этого решения, но их заключения не были приняты во внимание. Такая ситуация характерна, практически, для всех крупных городов и промышленных центров России.

Загрязнение водных объектов и питьевой воды

Сегодня каждый второй россиянин вынужден пить воду, качество которой по ряду показателей не соответствует гигиеническим требованиям.

Дефицит питьевой воды и ее плохое качество отмечаются в республиках Бурятия, Дагестан и Калмыкия, в Приморском крае, Архангельской, Калининградской, Кемеровской, Курганской, Пермской, Томской, Ярославской и ряде других областей.

В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации нарушение требований по охране водных объектов влечет за собой ограничение, приостановление или запрещение эксплуатации хозяйственных и других объектов. С 2001 года действуют новые, более совершенные «Гигиенические требования к охране поверхностных вод». Немало нормативных актов в этой области принято на региональном уровне. Однако надлежащее качество воды не обеспечивается, поскольку использование водных ресурсов происходит с

повсеместным и массовым нарушением природоохранного законодательства. Загрязнение рек и озер промышленными отходами, канализационными сбросами, стоками животноводческих комплексов и удобрениями достигло беспрецедентных масштабов. Особенно высокий уровень загрязнения отмечен в водах рек Волги, Оби, Амура, Дона, а также Северной Двины, Урала, Уфы, Белой, Томи, Иртыша, Тобола, Невы. Некоторые реки, по существу, превратились в коллекторы сточных вод. Экстремально высокие загрязнения (ЭВЗ) и высокие загрязнения (ВЗ) поверхностных вод в 2000 году зафиксированы в основных реках 45 субъектов Российской Федерации. Согласно данным Центра экологической политики России и Института «Экоюрис», наибольшее число случаев экстремально высокого загрязнения (превышение ПДК в 5 и более раз для веществ 1-го и 2-го классов опасности и в 50 и более раз для веществ 3-го и 4-го классов) и высокого загрязнения (превышение ПДК в 3-5 раз и в 10-50 раз соответственно) поверхностных вод наблюдается в бассейнах рек Оби – 141 и 180 соответственно, Волги – 33 и 232, Амура – 52 и 200, Дона – 81-92. (Нарушение экологических прав граждан в России. Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002. С. 18-26).

Серьезная экологическая угроза возникла в результате выброса в июне 2002 года мазута и дизельного топлива в реку Амур недалеко от речного порта г. Благовещенска Амурской области. Образовавшееся нефтяное пятно достигло размера 600 м на 6 км. По заявлениям экологов, помимо этого, большое количество китайских промышленных и перерабатывающих производств, существующих без очистных сооружений на впадающей в Амур китайской реке Сунгури, уже и без того до такого предела загрязнили воду, что популяция рыб в Амуре заметно сократилась. Совместный российско-китайский мониторинг присвоил Амуру 5-й класс загрязнения по 7-балльной системе. Куры-несушки, которых кормят добавками, произведенными из амурской рыбы, зачастую умирают от сильнейших отравлений. Даже в ста километрах ниже впадения в Амур реки Сунгури ПДК отравляющих веществ (тяжелых металлов, минеральных и органических соединений), приводящих к тотальному загрязнению, недостатку кислорода в воде и гибели рыбы, превышена в 52 раза. (Время новостей. 2002. 17 июня).

Уполномоченный по правам человека в Смоленской области В. Осин, в свою очередь, сообщает, ссылаясь на поступившие к нему жалобы от граждан деревни Тюшино Кардымовского района Смоленской области, о загрязнении стоками животноводческого комплекса вод деревенского озера, которое, естественно, не может ни по масштабам, ни по другим параметрам сравниться с большими реками России, однако является важным жизнеобеспечивающим фактором для местных жителей. Администрация района не отреагировала должным образом на обращения граждан, мотивируя свой отказ отсутствием необходимых средств. Но ситуация, благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека в Смоленской области, областным Комитетом природных ресурсов

была частично исправлена изысканы средства для финансирования строительства первичного отстойника с хлорированием сточных вод. (Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Смоленской области в 2001 году. Смоленск, 2002. С. 29-30).

В основном случаи экстремально высокого загрязнения водоемов связаны со сбросами предприятий металлургической и лесной промышленности, со смывами удобрений и пестицидов, с авариями на нефтепроводах и выбросами в результате эксплуатации транспортных средств, а также функционированием жилищно-коммунального хозяйства. Так, в Пермской области сбросы недостаточно очищенных сточных вод предприятий жилищно-коммунального хозяйства составляют 28,4 процента от общего объема сброса загрязненных сточных вод; лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности – 22,5 процента от общего объема сброса; химической и нефтехимической отрасли – 21,1 процента; черной и цветной металлургии – 18,2 процента.

Острейшей проблемой, характерной для угледобывающих регионов России, является загрязнение водотоков территорий угольных бассейнов. Так, на территории Кизеловского угольного бассейна в Пермской области сброс кислых вод из закрытых шахт без очистки практически вывел из водопользования реки Косьва, Кизел, Вильва, Яйва. Содержание в воде взвешенных веществ, ионов железа, сульфатов и уровень кислотности в десятки, а в отдельные периоды в сотни раз превышают нормативы. (Доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области в 2001 году. Пермь, 2002. С. 27-29).

Не сокращается в целом по стране уровень опасного для здоровья людей загрязнения источников централизованного питьевого водоснабжения, при этом микробиологическое загрязнение в последние годы даже увеличивается. Более 50 процентов от числа проб воды в Архангельской, Воронежской, Курганской областях не отвечает санитарным нормам по химическим показателям. В Москве, Томской области, Калмыкии и Ханты-Мансийском автономном округе этот показатель составляет более 60 процентов.

По данным российских экологов, тенденция дальнейшего увеличения и без того высокого процента числа проб воды (более 50 процентов) источников централизованного питьевого водоснабжения, не отвечающих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям, отмечалась в Ханты-Мансийском автономном округе (с 64,3 процента в 1996 году до 72,5 процента в 2000 году), в Республике Калмыкия (с 64,3 процента до 72,65 процента соответственно), Томской области (с 57,85 процента до 62,96 процента), в Москве (с 46 процентов до 66,41 процента).

Действующая система водоснабжения находится в критическом или близком к критическому состоянии. Свыше 40 процентов водопроводов в городах и поселках городского типа не имеют необходимого комплекса очистных сооружений для обеззараживания и очистки воды. По микробиологическим

показателям наиболее опасная для здоровья людей вода отмечается в централизованном водоснабжении Санкт-Петербурга (более 64 процентов проб не отвечают нормам), в Карачаево-Черкесской Республике и в Республике Калмыкия. (Нарушение экологических прав граждан в России. Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2000. С. 21-22).

Заслуживает внимания опыт Калининградской области, где уровень загрязнения природной среды все еще остается высоким, а качество питьевой воды также не отвечает нормативным требованиям. Однако, по информации Уполномоченного по правам человека в Калининградской области И. Ершиной, в регионе разработан проект реконструкции системы централизованного и нецентрализованного водоснабжения и охраны окружающей среды по инвестиционной программе. Проект этот включен в Федеральную целевую программу развития Калининградской области на период до 2010 года. (Уполномоченный по правам человека в Калининградской области. «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калининградской области за 2001 год». Доклад. Калининград, 2002. С. 21).

Беспрецедентную акцию начало в середине июля 2002 года Министерство природных ресурсов Российской Федерации в Московской области. По сообщениям средств массовой информации, МПР России, проведя комплексную экологическую проверку, решило временно приостановить «по соображениям экологии» работу 22-х предприятий области и оштрафовать за экологические нарушения 72 предприятия. В их числе ОАО «Электросталь», ОАО «Нафта-Сервис», Коломенский завод тяжелого станкостроения и другие. Большинство из них десятилетиями не выполняли обязательств по строительству очистных сооружений, однако регулярно платили за выбросы и сбросы мизерные штрафы. Ситуация близка к катастрофической. По информации МПР России, в итоге только в области лесопользования ущерб окружающей среде составил 723 млн. рублей.

Есть опасения, что через 10 лет, если не принимать мер, московский регион останется вообще без питьевой воды. Под нефтехранилищами, складами и предприятиями скопились огромные нефтяные «линзы». Нефть впитывается в почву, попадает в реки и артезианские колодцы. Большие проблемы с Клинским водоканалом: в реку Сестру сбрасывается огромное количество ртути, а федеральные очистные сооружения не справляются с загрязнением. Министерство природных ресурсов, чтобы проконтролировать ситуацию, впервые привлекло в состав своей комиссии Главное контрольное управление при Президенте Российской Федерации, Федеральный горный и промышленный надзор России, прокуратуру, а также МВД и ФСБ России. Чиновники из МПР отмечают, что их цель – не остановка производств, а ликвидация нарушений и применение нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. (Известия. 2002.17 июля).

Радиационное загрязнение

Радиационное загрязнение окружающей среды приводит к одному из самых масштабных и серьезных нарушений права граждан на благоприятную окружающую среду, пагубно влияет на их здоровье. Не имея ни цвета, ни вкуса, ни запаха – и в этом ее коварство – радиация приводит к генетическим изменениям, росту младенческой и детской смертности, врожденным порокам развития, замедлению умственного развития, многочисленным заболеваниям, преждевременному старению и другим нарушениям здоровья. Последствия полученного облучения скажутся еще на многих поколениях.

В настоящее время в России последствия радиационного загрязнения в России испытывают не менее 9 млн. человек (по данным независимых экспертов – около 20 млн.).

Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» установил зоны с определенными уровнями радиации. К 2001 году Российский государственный медико-дозиметрический регистр включал данные на 571 тыс. 13 5 человек, подвергшихся опасному радиационному воздействию в результате Чернобыльской катастрофы, в том числе на 184 тыс. 175 ликвидаторов последствий аварии. По данным Союза «Чернобыль», почти 70 процентов россиян – «ликвидаторов» больны. Они страдают нарушениями эндокринной системы в 10 раз, психическими расстройствами в 5 раз, болезнями системы кровообращения и пищеварения в 4 раза чаще, чем в среднем по России. «Ликвидаторы» становятся инвалидами в 4 раза чаще, а смертность среди них в 3 раза выше, чем среди россиян того же возраста.

Во второй половине декабря 2001 года состоялась совместная поездка депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. Шандыбина и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в Брянскую область, на территории которой десятки тысяч людей продолжают жить в районах, где уровень радиационного загрязнения лишь незначительно ниже, чем в г. Припяти, в зоне самой Чернобыльской АЭС. Люди вынуждены употреблять в пищу продукты, радиоактивность которых в 5-6 раз превышает допустимые нормы. По информации губернатора Брянской области, 65 процентов детей России, страдающих заболеванием щитовидной железы, проживают в Брянской области. Последствия Чернобыльской катастрофы еще будут сказываться на здоровье многих поколений. Газета «Труд», в свою очередь, сообщает, что в подвергнутых радиационному заражению районах Брянской области у больных туберкулезом выявлены неведомые доселе, трудно излечимые формы этой страшной болезни. По мнению специалистов, не исключено, что возбудитель заболевания так называемая «палочка Коха» под воздействием радиации мутировала таким образом, что оказалась устойчивой к прежним, очень активным противотуберкулезным препаратам. Возможно, дело

здесь в сильнейшем ослаблении иммунной системы людей. (Труд. 2002. 5 февраля).

Новые испытания могут ожидать жителей Брянской области в будущем. В самом центре Брянщины, в г. Почепе, размещается крупнейшее в России хранилище химического оружия, которое предполагается уничтожить на месте хранения путем сжигания. В нескольких сотнях метров от этой базы находится поселок, куда были переселены жители наиболее загрязненных радиацией районов области.

Федеральным властям, администрации Брянской области необходимо принять все меры с тем, чтобы не причинить дополнительного вреда здоровью людей, подвергшихся радиационному воздействию. В этой ситуации требуются заключения экологов, медиков, психологов. Рекомендации специалистов должны быть выполнены.

Спектр компенсаций чернобыльцам весьма широк и включает в себя, в том числе: бесплатную медицинскую помощь и обеспечение лекарствами; ежегодное обеспечение санаторно-курортным лечением, бесплатный проезд до места лечения; обслуживание на дому; ежегодную выплату на оздоровление; бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью и ремонт принадлежащих им помещений; беспроцентную ссуду на приобретение жилья и индивидуальное жилищное строительство (50 процентов ссуды за счет государства); льготы по квартплате, коммунальным услугам и налогам; бесплатный проезд на пассажирском транспорте; ежемесячную денежную компенсацию на продукты питания; освобождение от уплаты таможенной пошлины за провоз легкового автомобиля; дополнительный оплачиваемый отпуск; внеконкурсное поступление в государственные образовательные учреждения.

Однако государство не выполняет многих из этих обязательств, – в частности, имеет место недостаточное и нерегулярное финансирование. В бюджете на 2002 год на эти цели предусмотрено 1 млрд. 450 млн. рублей, в то время как требуется 2 млрд. Федеральным бюджетом планируется и в дальнейшем неполное, по сравнению с утвержденными федеральными целевыми программами, финансирование. Беспроцентные ссуды «ликвидаторам», введенные с 1992 года, выдавались только в течение нескольких месяцев в 1994 году. Не разработана предусмотренная законодательством федеральная целевая программа медицинского обеспечения этих граждан. Реальное финансирование медицинского обеспечения за 1994-2000 годы составило 34,5 процента от годового лимита. Из-за ограниченности средств не удалось обеспечить лечебные учреждения медицинским оборудованием, аппаратурой, реактивами, лекарственными средствами, питанием. В восьми федеральных клиниках и центрах получили амбулаторное лечение всего 5,6 процента (2522 человека) российских инвалидов-ликвидаторов. Медицинское обеспечение ликвидаторов практически осуществляется за счет местного, а не федерального бюджета. Не

выделяются средства на диспансерное обслуживание, вследствие чего из-за поздней диагностики заболеваний есть случаи преждевременной смерти.

В настоящее время в очереди на получение жилья состоят 5500 семей инвалидов – «ликвидаторов» и около 10 тыс. семей «ликвидаторов». Более 10 тыс. семей, переселенных с загрязненных территорий, до настоящего времени не обеспечены благоустроенной жилой площадью, несмотря на то, что их право на внеочередное и первоочередное обеспечение благоустроенной жилой площадью предусмотрено федеральным законодательством.

Государство не выполнило своих обязательств, что вызвало тысячи судебных исков к Минтруду, Минфину России, органам местного самоуправления. В большинстве случаев суды, следуя закону, принимали решения в пользу чернобыльцев. На 1 октября 2000 года сумма дополнительных средств во исполнение судебных решений по таким выплатам с 1998 года составила около 400 млн. рублей без учета индексации, штрафов и пени. Однако Минфин России, начиная с 1997 года, не только не

исполняет судебных решений, но и не выполняет соответствующих многократных поручений Президента и Правительства Российской Федерации, равно как и 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». Минфин России неправомерно ссылается на отсутствие средств в федеральном бюджете. Средства для возмещения вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) органов исполнительной власти, предусматриваются ежегодно законами о федеральном бюджете. Однако ни одно должностное лицо не ответило за вопиющие нарушения прав «ликвидаторов» на компенсацию ущерба.

За защитой своих прав граждане вынуждены обращаться в разные инстанции, в том числе и к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Так, Уполномоченный обратился в Тверской межмуниципальный (районный) суд г. Москвы с иском в защиту права участника ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, бывшего военнослужащего С., на возмещение вреда его здоровью. Суд постановил взыскать с Мосгорвоенкомата за 1998-2001 годы 75 251 рубль в пользу С., а также выплачивать ему ежемесячную компенсацию, подлежащую индексации пропорционально повышению минимального размера оплаты труда (вх. № С-198).

Однако судебные решения о возмещении вреда здоровью лицам, подвергшимся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, в последние годы не исполняются в России практически повсеместно. В аппарат Уполномоченного поступают жалобы инвалидов-чернобыльцев (вх. № Б-565, Б-566, Б-567, Д-277, Д-278, М-587, М-588, Р-215, Р-216, С-733, С-734, С-735 и

другие). В результате проверок этих обращений выяснилось, что расходы на финансирование исполнения судебных решений, связанных с перерасчетом сумм в более высоких размерах по сравнению с теми суммами, которые были исчислены органами социальной защиты населения или Пенсионного фонда России, выше бюджетных средств, отпущенных на эти цели по заявкам субъектов Российской Федерации. Требуются дополнительные деньги. Однако Федеральным бюджетом дополнительных средств на исполнение судебных решений, в том числе и в возмещение вреда здоровью инвалидов-чернобыльцев, не предусмотрено.

В связи со сложившейся ситуацией участник ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС А. Бурдов подал иск в Европейский суд по правам человека о возмещении ущерба здоровью. Ответчиком выступила Российская Федерация. Во время работ на месте Чернобыльской катастрофы А. Бурдов подвергся сильному воздействию радиации. В России было несколько судебных процессов, начиная с 1997 года, в результате которых было установлено право А. Бурдова на ежемесячную выплату компенсации в размере 3000 рублей 36 копеек с последующей индексацией в качестве возмещения ущерба здоровью. Однако деньги Бурдову власти г. Шахты Ростовской области долгое время не платили.

Европейский суд принял по этому делу решение. Впервые 7 мая 2002 года на международном уровне признана вина России перед ее гражданином. Суд признал, что российские власти нарушили право А. Бурдова на собственность. Судьи пришли к выводу о том, что российские чиновники на протяжении многих лет нарушали в отношении истца Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и теперь государство обязано выплатить ему 3 тыс. евро в качестве компенсации, не считая долга. России рекомендовано пересмотреть законы, которые не соответствуют подписанным ею международным конвенциям и выплачивать чернобыльцам деньги, не ссылаясь на недостаток средств. Это постановление заставит государство более уважительно относиться к собственной судебной системе, к решениям российских судов.

Создан прецедент, и инвалиды-чернобыльцы – участники проходившей в г. Шахты Ростовской области акции протеста уже обратились в Европейский суд с жалобой в связи с задержкой выплат им денежных компенсаций. (Известия. 2002. 7 мая; Интернет, Газета Ру. 2002. 7 мая).

Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Президенту, Правительству, Федеральному Собранию Российской Федерации 24 декабря 2001 года было направлено обращение в защиту жертв Чернобыльской трагедии. Защищая права пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС жителей Брянщины, Уполномоченный предложил уже в 2002 году полностью профинансировать из федерального бюджета программу помощи жителям Брянской области, выполнить соответствующие федеральные программы.

Минздраву России предложено пересмотреть и расширить перечень отпускаемых жертвам аварии бесплатно или на льготных условиях лекарств.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2002 года № 103 утвержден Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств и изделий медицинского назначения, которые будут бесплатно передаваться гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Пострадавшие от катастрофы смогут бесплатно получать в аптеках обезболивающие препараты, анальгетики, противовоспалительные средства, а также лекарства для лечения аллергических реакций. Постоянно проживающим или работающим на зараженной вследствие Чернобыльской аварии территории по бесплатным рецептам будут выдаваться также средства для лечения болезни Паркинсона, транквилизаторы, седативные средства и препараты для лечения психических расстройств, нарушений сна, рассеянного склероза, гормональные препараты для лечения опухолей и средства, влияющие на кроветворную и сердечно-сосудистую систему. Кроме того, чернобыльцы могут бесплатно получать противогрибковые средства, витамины, бинты, вату и шприцы.

Нередко дополнительному воздействию радиации подвергаются люди, проходящие медицинское обследование, а также врачи-рентгенологи. Причины – устаревшее рентгеновское оборудование, плохое техническое обслуживание аппаратуры, недостаточное обеспечение персонала и пациентов средствами индивидуальной защиты, дозиметрами. Серьезную опасность для людей, работающих в подземных условиях – на рудниках, в шахтах, представляют высокие уровни концентрации газа радона. До последнего времени в связи с этим необходимых мер по обеспечению безопасности людей не осуществлялось. Серьезную угрозу представляют также объекты с повышенным содержанием природных радионуклидов на объектах нефтегазового комплекса.

Неионизирующее излучение

Недооценивается опасность неионизирующего излучения, и в частности, электромагнитного. Источником его являются высоковольтные линии электропередач, проложенные через жилые районы городов и населенных пунктов.

Комплексное влияние электрической и электромагнитной составляющих может приводить к необратимым изменениям в иммунной системе и в несколько раз увеличивает риск онкологических заболеваний. Несмотря на многолетние массовые протесты жителей, никаких действий для переноса линий электропередач дальше от жилой застройки власти не предпринимают.

Во многих крупных городах – Москве, Санкт-Петербурге, Ульяновске, Самаре и других, а также в населенных пунктах ЛЭП с напряжением свыше 110 киловольт проходят через территории жилой застройки, что противоречит установленным требованиям. Нарушаются санитарно-эпидемиологические

правила и нормы и другие нормы безопасности вблизи радио- и телевизионных станций в различных 22-х регионах страны. В центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора – федеральный и субъектов Российской Федерации – поступает большое количество жалоб населения на различные недомогания, связанные с влиянием электромагнитного излучения.

В последние годы заметно растет число случаев нарушения санитарно-гигиенических нормативов также в связи с такими физическими факторами загрязнения окружающей среды, как шум, вибрация, лазерное излучение. Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Российской Федерации в 2000 году выдала более 65 тыс. обязательных к выполнению предписаний и отклонило около 1400 проектов, выполненных с нарушениями соответствующих нормативов. Три российских космодрома – «Капустин Яр» в Астраханской области, «Плесецк» в Архангельской области и «Свободный» в Амурской области, а также космодром «Байконур» в Казахстане являются мощными источниками загрязнения окружающей среды. Так, основной компонент ракетного топлива гептил и его производные по токсичности приравняются к химическому оружию. Более половины имеющегося в стране гептила хранится, как правило, в неисправных резервуарах или в специальных железнодорожных цистернах на подъездных путях. При повреждении даже одной цистерны загрязненная территория может составить 50 кв. километров.

Необходимость создания санитарно-защитных зон (СЗЗ)

Необходимость создания санитарно-защитных зон (СЗЗ) определена законодательством Российской Федерации. Порядок организации СЗЗ предусмотрен санитарно-эпидемиологическими правилами и нормами.

Согласно действующему законодательству, жилищное строительство в санитарно-защитных зонах запрещено. Граждане, чье жилище оказалось по тем или иным причинам в пределах санитарно-защитной зоны, могут требовать либо прекращения экологически опасной деятельности предприятия, либо переселения за счет предприятия за пределы санитарно-защитной зоны. Вместе с тем анализ жалоб и обращений граждан показывает, что нарушение законодательства о санитарно-защитных зонах является распространенным экологическим правонарушением.

Однако в санитарно-защитных зонах предприятий по-прежнему проживают миллионы человек, например, в Липецкой области – более 680 тыс. человек, в Челябинской 200 тыс., в Кемеровской – более 40 тыс. человек.

Еще в 1967 году союзный Совет Министров определил размеры санитарно-защитной зоны Новолипецкого металлургического комбината, а люди из домов, оказавшихся в СЗЗ, должны были быть переселены. Госстрой РСФСР в 1982 году установил запрет на жилищное строительство в километровой зоне. В 1998 году километровая санитарно-защитная зона также была определена генеральным планом г. Липецка. Однако местные власти и руководство

комбината не исключили освободившееся жилье из жилищного фонда. И, таким образом, начавшееся в конце 80-х годов переселение людей из санитарной зоны было приостановлено в 1993-м. К 2001 году было проведено 12 судебных процессов по искам граждан, однако все они заканчивались выплатами ничтожных сумм в счет компенсации вреда. («Нарушение экологических прав граждан в России». Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002. С. 43-45).

Согласно нормативам, санитарно-защитная зона вокруг нефтяных скважин не должна быть менее 300 метров, однако в поселках Катангли, Монги и Даги (Сахалинская область) нефтяные скважины подошли на расстояние всего нескольких десятков метров к жилым зданиям. Несмотря на решение суда о переселении людей, ОАО «Сахалинморнефтегаз» под разными предлогами этого не делает и компенсации не выплачивает. А в санитарно-защитной зоне Курской атомной электростанции против всех правил функционирует исправительно-трудовая колония строгого режима.

Ненадлежащее соблюдение жилищного законодательства ведет к ухудшению качества среды обитания горожан. Распространенной формой нарушения законодательства в этой сфере является принятие градостроительных решений без своевременно проведенной государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации, государственная экспертиза является необходимым условием утверждения градостроительной документации, в частности, проекта планировки. В противном случае возникают ситуации, когда право людей на благоприятную окружающую среду нарушается и они вынуждены обращаться в судебные органы. Так, группа граждан обратилась в суд с иском к правительству Москвы в отношении постановления правительства Москвы от 15 августа 2000 года № 643 «О проекте планировки малоэтажной застройки у железнодорожной платформы Бутово района «Южное Бутово», нарушающего их право на благоприятную среду. В постановлении утверждалось, что по проекту планировки проведены государственная экологическая экспертиза и государственная экспертиза градостроительной документации. На самом деле государственная экологическая экспертиза отсутствовала, а заключение государственной экспертизы градостроительной документации было отрицательным.

В г. Ижевске на землях природоохранного и рекреационного назначения без положительного заключения государственной экологической экспертизы было начато строительство двух многоэтажных домов. После обращения граждан появилось запрещающее строительство заключение ГЭЭ. Но вскоре появилось второе, уже положительное заключение ГЭЭ. Суд же после длительного разбирательства признал строительство незаконным. Однако определение суда первой инстанции о приостановке строительства Верховный Суд Удмуртской Республики отменил. Затем Верховный Суд республики отменил решение районного суда и вынес новое решение, разрешающее строительство. Истцы не

раз обращали внимание судей на то, что реализуется совершенно не тот проект, который получил положительное заключение экологической экспертизы. В результате они обратились к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством о принесении протеста в порядке надзора, но оно не было принято.

Более половины населения России проживает в условиях повышенного риска, вызванного угрозой чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. За последние годы наблюдается тенденция роста числа чрезвычайных ситуаций (до 2 тыс. в год) с выбросом вредных химических веществ.

Эксплуатация на протяжении более чем 250 лет природных ресурсов Пермской области, сооружение там крупных инженерных объектов, интенсивное функционирование мощных химических и нефтехимических производств, создание хранилищ отходов горнодобывающих, металлургических, химических предприятий, производство подземных ядерных взрывов – все это не могло не отразиться на экологической обстановке региона. По свидетельству Уполномоченного по правам человека в Пермской области, область по существу стала регионом высокого интегрального риска возникновения природных и техногенных аварий и катастроф чрезвычайного характера с экологическими последствиями и, как результат, высокого риска для жизни людей. (Доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области. Пермь, 2002. С.27-29).

Растет число аварий и катастроф техногенного и природного характера. Наиболее тяжкие последствия для окружающей среды, здоровья и жизни людей имеют пожары, взрывы и нефтегазовые аварии.

Страшные события произошли летом 1989 года, когда в результате взрыва на 1710-м километре Транссибирской железнодорожной магистрали (Республика Башкортостан) при прохождении там одновременно двух поездов погибли 575 человек и пострадали 623.

Расследованием было установлено, что трагедия произошла по причине преступной халатности должностных лиц, ответственных за эксплуатацию трубопровода Западная Сибирь – Урал – Поволжье. В результате разрыва трубопровода свыше 4 тыс. тонн углеводородной смеси заполнило долину вдоль полотна железной дороги Аша – Уфа.

Заключение государственной экспертной комиссии, созданной после аварии, выявило огромное количество ошибок и нарушений при проектировании, сооружении и эксплуатации нефтепровода, что грубейшим образом нарушило права людей не только на благоприятную окружающую среду, но и на жизнь. Недостаточно обоснованно были выбраны трасса и диаметр труб, несколько участков проходило в опасной близости от населенных пунктов, вдоль железных и шоссейных дорог, ЛЭП, магистральных, газо- и нефтепроводов. Изоляционное покрытие труб не было рассчитано на резкое изменение температур при эксплуатации. Продуктопровод не был оборудован приборами контроля

параметров потока, утечек и загазованности, была исключена служба обходчиков. В процессе прокладки трубопровода менялась трасса. Местами труба проходила в непосредственной близости к населенным пунктам, в частности, к деревне Средний Казаяк (менее 1000 метров). Мало того: при изменении трассы в результате извлечения участков нефтепровода и разработки траншеи труба была механически повреждена. Все это позволило Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РСФСР, заседавшей 26 декабря 1991 года, прийти к выводу о том, что в 1983-1985 годах был сооружен непригодный для нормальной и безопасной эксплуатации продуктопровод. Такая ситуация рано или поздно все равно бы закончилась трагедией.

К Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации обратился председатель Омской ассоциации граждан, пострадавших в результате железнодорожной катастрофы на 1710-м километре Транссибирской железнодорожной магистрали 4 июня 1989 года, И. Михеев с жалобой на решение Куйбышевского районного суда г. Омска от 30 ноября 1998 года. Суд отказал ему, а также В. Опенько – у них в результате этой катастрофы погибли родные в удовлетворении иска к АООТ «Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы», Башкирскому отделению Куйбышевской железной дороги, тресту «Нефтепроводмонтаж» о возмещении морального вреда.

По факту катастрофы в свое время было возбуждено уголовное дело. Виновные понесли наказание. Единовременные пособия пострадавшим были выплачены. Все судебные инстанции, а также инстанции, проверявшие судебные решения в порядке надзора, куда обращались родственники погибших и пострадавшие, присылали формальные ответы, что на момент катастрофы закона о возмещении морального вреда не существовало, а потому судебные решения являются законными и обоснованными и оснований к принесению протеста нет. К сожалению, принятый позже соответствующий закон обратной силы не имеет.

Длительные судебные тяжбы продолжаются и по сей день, однако вопросы социальной защиты членов семей погибших остаются нерешенными. Равнодушие чиновников привело к тому, что даже пожертвования граждан в полном объеме так и не дошли до детей-сирот, детей-инвалидов и семей погибших.

В настоящее время велик риск катастроф на гидросооружениях.

Не заверенное до сих пор строительство защитных сооружений в зоне водохранилища Чебоксарской ГЭС грозит перерасти в экологическую катастрофу. Непоправимый ущерб может быть нанесен низовью Волги, где на берегу реки находится захоронение домашнего скота, пораженного инфекционными заболеваниями.

Для того чтобы, защитить воды реки от смыва загрязненных почв, необходимы затраты на общую сумму 555,7 млн. рублей. Однако в 2001 году РАО «ЕЭС России» выделило лишь 6,5 млн. рублей при реальной годовой

потребности в 187 млн. рублей. В связи с этим Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, побывав в зоне потенциальной экологической угрозы во время своей рабочей поездки в Республику Марий Эл, обратился к Президенту Российской Федерации В.В. Путину и проинформировал его о недопустимом в этой ситуации бездействии РАО «ЕЭС России». Однако никаких практических мер до сих пор не принято.

На территории волжского бассейна имеется 11 тыс. скотомогильников, в 6 тыс. из них захоронен скот, погибший от сибирской язвы. (Российская газета. 2002. 22 августа). Обязанность властей обратить на это внимание и принять необходимые меры безопасности.

Масштабы прямого ущерба от чрезвычайных ситуаций, затраты на их ликвидацию и реабилитацию пострадавшего населения и территорий превосходят возможности экономики страны.

В июне 2002 года небывалое наводнение обрушилось на Юг России. Погибли люди, стихией снесены дома, смыты железные и автомобильные дороги, разрушены линии электропередач, нефте- и газопроводы. Вторая волна стихийного бедствия – в августе – буквально парализовала Черноморское побережье Краснодарского края. В результате образования сильнейших смерчей, схода селевых потоков, ливней и наводнения погибли люди, многие пострадали, серьезная экологическая угроза нависла над курортной зоной в районе городов Новороссийска, Геленджика, Анапы. Пробы морской воды внушали ужас. В море смыло навоз, землю, трупы животных. Все это явилось условием для развития микроорганизмов, сходных с возбудителем такого страшного заболевания, как холера. В воде были найдены возбудители гепатита и дизентерии. Все пострадавшие районы местная санитарно-эпидемиологическая станция вынуждена была засыпать хлорной известью. Жертв, разрушений, убытка могло бы быть гораздо меньше, если бы не ветхость системы технических сооружений, которые должны противостоять такого рода стихии.

Еще в июне, когда случился первый удар стихии, Уполномоченный призвал глав восьмидесяти субъектов Российской Федерации оказать срочную помощь тем, кто попал в беду, – девяти субъектам Юга России. В оказании помощи пострадавшим должны принять участие все, кому небезразлична судьба России, ее граждан – будь то предприниматель, государственный чиновник или обычный человек. Для оказания помощи людям, попавшим в экстремальную, критическую ситуацию, Россия должна действовать как объединение федеральных субъектов. Она должна продемонстрировать такую же всенародную поддержку жертвам природных катаклизмов, как это было в городах Ленске, Ашхабаде, Ташкенте, Ленинкане и Спитаке.

Последствия нарушения экологических прав граждан на отдельной территории могут распространиться на другие страны, что делает насущной координацию внутри и внешнеполитических усилий по охране окружающей

среды. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Совет государств Балтийского моря 16 мая 2002 года в г. Санкт-Петербурге провели семинар национальных/парламентских омбудсманов «Экологические проблемы региона Балтийского моря и права человека».

Семинар проходил по инициативе российского Уполномоченного по правам человека в канун IV встречи глав правительств стран – членов Совета государств Балтийского моря. Национальные/парламентские омбудсмены 9 стран – членов Совета государств Балтийского моря, уполномоченные по правам человека в Калининградской и Ленинградской областях, а также представители законодательной и исполнительной властей федерального и регионального уровней, эксперты в области экологии и прав человека – таков был состав участников семинара.

По мнению участников семинара, экологическому благополучию региона в настоящее и ближайшее время, угрожают:

- «кладбище» химического оружия, находящегося на дне Балтийского моря со времен Второй мировой войны;
- стоянка вышедших из строя атомных подводных лодок в районе Кольского полуострова;
- состояние морских портов на Балтике;
- загрязнение окружающей среды промышленными предприятиями.

Так, захоронения химического оружия, произведенные союзниками после окончания Второй мировой войны (всего было затоплено около 270 тыс. тонн) способны превратить в «морской Чернобыль» не только Балтику, но и Северное море, побережье Центральной и Западной Европы.

Бомбы и снаряды, а также химическое сырье в контейнерах были погружены на конфискованные торговые суда и затоплены, но не в глубинах океана, куда их не довели, а в проливах Каттегат и Скагеррак, соединяющих Балтику с Атлантикой. Предположительно, есть затопления и у побережья вблизи Калининграда. Всего на Балтике около 60 химических «свалок».

Боеприпасы проржавели, и есть вероятность того, что примерно в 2002-2007 годах, произойдут выбросы отравляющих веществ и продуктов их распада, которые отравят водную среду, создадут опасность для жизни и здоровья людей и сделают невозможным рыбный промысел.

Оценивая ситуацию вокруг Балтийского моря, уполномоченные по правам человека (омбудсмены) акцентировали внимание на экологической угрозе, которую несет Балтика всем странам региона. Особое внимание на семинаре было уделено потенциальной опасности, которая идет от реакторов списанных атомных субмарин, заполненных ядерным топливом, размещенных на Кольском полуострове, а также затонувшей подлодке «Комсомолец». (Экология и право. 2002. № 1.С. 12-13).

В связи с возможной экологической катастрофой необходимо уже сегодня у берегов Дании, Швеции, Норвегии, Латвии, других стран Балтийского моря,

Калининградской области начать комплексные исследования мест массовых захоронений химического оружия, обследовать те объекты, которые являются потенциально опасными и рядом с которыми обнаружены несомненные признаки присутствия отравляющих веществ. Полученными данными следует снабдить специалистов, которые будут разрабатывать технологии обеспечения безопасности мест сосредоточения химического оружия. С учетом международного характера проблемы для ее решения необходимы совместные усилия России и всех стран Балтийского и Северного морей, а также тех государств, которые в свое время произвели и затопили в Балтике и ее проливах химические боеприпасы, включая Германию, США, Англию, Францию. Вопрос этот заслуживает рассмотрения Организацией Объединенных Наций, в Совете Европы и НАТО.

Тема прошедшего семинара актуальна как для региона Балтийского моря, так и для других российских регионов, а также для всех государств – участников Содружества Независимых Государств. По информации ученого, специалиста по химическому оружию, президента Союза «За химическую безопасность» Л. Федорова, помимо зоны Балтийского моря, где действительно существует угроза экологической безопасности, в России есть еще Белое море, где на небольшой глубине – 50 метров – возле Соловков также захоронено химическое оружие. Л. Федоров свидетельствует, что в Нахабине (Московская область), в Кузьминках, на Октябрьском поле, в Сокольниках (Москва) жилые дома строить опасно. Здесь самым примитивным способом осуществлялась утилизация содержимого химических снарядов. (Аргументы и факты. 2002. № 20).

Одной из приоритетных задач, стоящих перед парламентами государств – участников Содружества Независимых Государств, является гармонизация национального законодательства в области экологии и охраны окружающей среды.

Конвенция СНГ об экологической безопасности могла бы быть использована для подготовки рамочного межгосударственного соглашения между странами – членами Совета государств Балтийского моря. Необходимость появления таких правовых документов очевидна. Они исключали бы двойные стандарты в подходе к вопросам защиты окружающей среды и фиксировали бы процедуру реализации общих для всех задач.

В качестве профилактических мер важны и такие шаги уполномоченных по правам человека (омбудсманов), как проведение ими или с их участием регулярных экологических экспертиз с целью выявления неблагоприятного состояния того или иного объекта, сооружения, их влияния на экологическую ситуацию в различных регионах, на здоровье людей.

Особую озабоченность вызывает состояние Каспийского моря. Интенсивная добыча нефти Прикаспийскими государствами без соответствующих природоохранных мер может привести к необратимым негативным

последствиям. Для того, чтобы не допустить этого, необходимо предпринимать срочные меры.

Целесообразно проведение встречи глав государств либо правительств Прикаспийских стран для обсуждения экологических проблем и принятия межгосударственной программы в этой сфере. Инициатором этого могла бы стать Российская Федерация.

В ходе встречи в Канаде глав восьми ведущих индустриальных держав мира в 2002 году была достигнута принципиальная договоренность о финансовой помощи западных стран в отношении программ ликвидации в Российской Федерации вооружений, в том числе химических и ядерных (на сумму до 20 млрд. долларов). В связи с этим важно, чтобы в тех международных документах, которыми будет оформлена договоренность глав восьми государств, было предусмотрено выделение средств на проведение всесторонней экологической экспертизы и информирование населения о ходе реализации разоруженческих программ. Желательно подписание на этот счет отдельного протокола, который фиксировал бы обязательства сторон в данной сфере и являлся неотъемлемой частью соответствующего международного договора.

В целях оптимального расходования всех выделяемых на программы ликвидации вооружений средств было бы целесообразным создать специальный общественный контрольный орган, в состав которого могли бы войти Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, экологи, правозащитники и иные заинтересованные лица.

Выявляемый масштаб экологических правонарушений и, соответственно, уровень загрязнения окружающей среды отражает лишь часть реальной картины.

По данным Уполномоченного по правам человека в Пермской области, областной прокуратурой в 2001 году выявлено 720 нарушений природоохранного законодательства, что на 27 процентов больше, чем в 2000 году. В том числе выявлено 57 незаконных актов, что также больше, чем в 2000 году, внесено 215 представлений, к ответственности привлечено 167 нарушителей, что на 10 процентов больше, чем в 2000 году. (Доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области за 2001 год. Пермь, 2002. С. 30-31).

По заключению юристов Министерства природных ресурсов Российской Федерации, при строительстве Юмагузинского водохранилища на реке Белой в Башкирии, нарушены статьи 71 и 76 Конституции Российской Федерации и 20 статей других законов, в том числе Земельного, Лесного, Водного кодексов Российской Федерации, Федерального закона «Об экологической экспертизе» и других. По словам российских экологов, эта стройка, ведется «с особым цинизмом и дерзостью», без экологической экспертизы. В зону затопления попадают 2000 гектаров первоклассных лесов и 4 населенных пункта.

Уничтожаются ключевые места обитания 11 видов животных и птиц, внесенных в международную и российскую «Красные книги», популяции 30 «краснокнижных» растений и архитектурные памятники. Генеральная прокуратура Российской Федерации 19 октября 2000 года возбудила уголовное дело по этому факту и поручила его расследование прокурору Республики Башкортостан. Результаты расследования до сих пор неизвестны. (Экология и право. 2002. № 1. С. 32-34).

Меры по ослаблению последствий химического, радиационного и других видов загрязнений, нарушений в сфере природопользования не соответствуют реальному социально-экономическому ущербу. Они не охватывают всего пострадавшего населения и не обеспечивают в полной мере защиту здоровья населения, экологическую и экономическую реабилитацию территорий.

В соответствии с законодательством Российской Федерации:

- вред, причиненный личности или имуществу гражданина, подлежит возмещению в полном объеме юридическим или физическим лицом, причинившим вред; обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо, которое владеет (оперативно управляет) источником повышенной опасности, независимо от вины;
- право на возмещение ущерба, нанесенного экологическим правонарушением, обеспечивается в том числе страхованием граждан, образованием фондов помощи, организацией медицинского обслуживания населения;
- граждане имеют право на компенсацию морального вреда, причиненного в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды;
- граждане имеют право на компенсацию вреда, причиненного в результате нарушения законодательства Российской Федерации о градостроительстве, повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности;
- право на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу граждан нарушением санитарного законодательства, должно обеспечиваться в полном объеме;
- гражданам, проживающим в зонах защитных мероприятий, обеспечивается право на получение различных социальных льгот и компенсаций за счет федерального бюджета, направленных на улучшение социально-бытовых условий, в том числе бесплатной медицинской помощи, приобретение лекарств, получение льготных путевок в оздоровительные учреждения;
- граждане, оказавшиеся в чрезвычайных ситуациях, имеют право на компенсацию вреда, в том числе на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу, на медицинское обслуживание, компенсации и льготы за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций, на бесплатное страхование, получение компенсаций и льгот за ущерб,

причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций;

– гражданам, пострадавшим от радиационного загрязнения, проживающим в зоне влияния атомных объектов, а также участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, определены компенсации и социальные льготы, в том числе медицинское обеспечение и обязательное страхование.

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П, в результате экстраординарной техногенной аварии на Чернобыльской АЭС основные конституционные права и интересы граждан были ущемлены столь значительно, что причиненный вред оказался реально невозполнимым. Исходя из масштабов трагедии и числа пострадавших, такой вред не может быть возмещен только в порядке, установленном российским законодательством, поэтому обязанность его возмещения государство приняло на себя.

Однако добиться компенсации ущерба, причиненного экологическим правонарушением, в полном объеме, практически невозможно. Законодательство по компенсации ущерба от воздействия радиации не учитывает влияния радиации на последующие поколения, хотя установлено, что врожденные пороки развития и другие болезни, вызываемые генетическими изменениями, проявляются лишь в следующих поколениях. Так, в течение нескольких лет не получали компенсаций за санаторно-курортное лечение граждане, пострадавшие в результате испытаний на Семипалатинском атомном полигоне. После рассмотрения коллективной жалобы пострадавших сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации во время работы выездной приемной в Свердловской области, а также в г. Екатеринбурге, права людей были восстановлены. По исполнительным листам Чкаловского районного суда г. Екатеринбурга им были выплачены компенсации за 1997-1999 годы.

16 мая 2001 года Сосновский районный суд Челябинской области удовлетворил иск Т. Исламетдинова к производственному объединению «Маяк» о возмещении вреда, причиненного здоровью, и о взыскании денежной компенсации морального вреда. Т. Исламетдинов является сыном граждан, пострадавших от аварии на ПО «Маяк», и заболевание его – следствие именно этой катастрофы. Однако 10 сентября 2001 года Челябинский областной суд отменил решение Сосновского районного суда и не компенсировал нанесенный гражданину ущерб.

Кушанарский районный суд Челябинской области в 1996 году рассмотрел иск семьи Нажмутдиновых к ПО «Маяк» о возмещении морального вреда. Тяжелейшая врожденная патология у их ребенка является, по мнению Нажмутдиновых, результатом радиационного загрязнения территории, на которой они проживали. Позиция истца была такова: Конституция закрепила

положение о том, что права и свободы принадлежат человеку от рождения. На момент рождения ребенка в 1992 году действовали Основы гражданского законодательства, установившие ответственность за причинение морального вреда. Таким образом, ребенок, родившийся в 1992 году, по действующему законодательству, имел право на возмещение морального вреда. Суд счел эту позицию обоснованной и удовлетворил иск.

Октябрьский районный суд г. Ижевска в 1998 году рассмотрел иск четырех семей, проживающих в санитарно-защитной зоне Северно-восточного промышленного узла, о переселении и возмещении морального вреда в связи с тем, что промышленные объекты расположены в сотне метров от жилья. Суд принял решение о переселении граждан, но отказал им в возмещении морального вреда. («Нарушение экологических прав граждан в России». Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002. С. 70-75).

Возможность возмещения ущерба пострадавшим от экологических правонарушений осложняется многими факторами. Например, влияние вредных веществ на организм человека, воздействие на него неблагоприятной экологической ситуации обычно растянуто во времени, длится годами и, таким образом, юридически значимый момент причинения вреда размывается, и не может быть определенно увязан с фактом конкретного экологического правонарушения. В то же время налицо несовершенство российского законодательства. Оно проявляется, в частности, и в том, что в случае действия нескольких загрязнителей современная нормативная база оставляет безнаказанными всех, т.к. невозможно точно определить степень вины каждого.

Таким образом, государство оказывается не в состоянии осуществить принцип неотвратимости наказания за экологическое правонарушение и обеспечить право граждан на компенсацию в полном объеме.

Необходимо специальное законодательное регулирование проблемы возмещения ущерба здоровью, причиненного экологическими правонарушениями, которое бы определило механизм возмещения такого ущерба. В связи с этим целесообразно внести соответствующие изменения в законодательство с целью облегчить установление связи загрязнения окружающей среды и причинения вреда здоровью. Так, в германском праве действует презумпция причинности, то есть, если по условиям конкретного случая вред мог быть нанесен данным объектом, то считается, что вред нанесен именно этим объектом. В случаях, когда отдельные обстоятельства дела остаются невыясненными, все неразрешимые сомнения толкуются в пользу потерпевшего.

Необходимо разработать более четкие нормы и правила, в том числе – по количественной оценке материального экологического ущерба и морального вреда и порядка обоснования происхождения (причинности) такого вреда. Это может быть сделано в законе «О зонах экологического бедствия», проект

которого разрабатывается в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Неукоснительная реализация права граждан на компенсацию ущерба, нанесенного экологическим правонарушением, будет способствовать изменению отношения промышленных предприятий к экологическим проблемам.

Полезен опыт Пермской области, где экологическая обстановка чрезвычайно сложна, но в которой реализуется программа «Медико-экологической реабилитации населения и территорий». Целью программы является реабилитация населения, проживающего в зонах экологического риска и управление природоохранной деятельностью с учетом критериев здоровья населения. В рамках программы научно-исследовательским институтом детской экопатологии (г. Пермь) выполняется количественная оценка влияния экологических факторов на здоровье населения, лечение детей, проживающих на территории повышенной экологической нагрузки. Помимо этого, с 2001 года на территории Пермской области реализуется целевая комплексная программа «Охрана окружающей среды Пермской области на 2001-2005 гг.», утвержденная решением Законодательного Собрания области от 12 июля 2001 года № 1639-263. Основная цель программы – оздоровление экологической обстановки в Пермской области, обеспечение экологической безопасности ее территории и населения, сохранение и восстановление природных экосистем. (Доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области в 2001 году. Пермь, 2002. С. 30).

Право малочисленных коренных народов на традиционное природопользование

Право малочисленных коренных народов на традиционное природопользование является не только частью права на благоприятную окружающую среду, но и неотъемлемым элементом их права на жизнь.

В России проживает большое количество коренных малочисленных народов. В настоящее время судьба их весьма печальна. С каждым годом их становится все меньше. Жизнь их в среднем на 10-15 лет короче, чем жизнь остальных россиян. В некоторых регионах ее продолжительность не превышает 37 лет. Потерявшие за последние годы места традиционного обитания и переселенные на окраины больших промышленных поселков, эти народы лишились привычных занятий. Они не востребованы, потеряли смысл жизни, болеют и умирают. Строительство и геологоразведочные работы загрязнили территории традиционного природопользования, изменили окружающую среду, а потому у коренных народов нет больше возможности в прежних масштабах сохранить для себя оленеводство, речное рыболовство, охоту. Об этом представители коренных народов говорят в своих обращениях к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в другие государственные органы.

Согласно Конституции Российской Федерации государство гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ закрепил за малочисленными народами, их объединениями права:

- безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами;
- участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов.

Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ гарантирует защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, а также сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия. Нормативные правовые акты, защищающие права коренных малочисленных народов, приняты и в субъектах Российской Федерации, где они проживают. Однако наличие широкой законодательной базы не препятствует массовому и опасному для жизни нарушению экологических прав малочисленных народов.

К сожалению, ни в одном из десяти автономных округов Российской Федерации до сих пор не введена должность Уполномоченного по правам человека. Законодательным собраниям округов следует реализовать предоставленное им право, учредив эту должность.

Наиболее распространенными и типичными нарушениями прав коренных малочисленных народов являются экологические правонарушения при осуществлении хозяйственной деятельности, связанной с нефте- и газодобычей, лесозаготовками, добычей полезных ископаемых. Они проявляются, в частности, в отказе вторичных (временных) природопользователей заключать договоры на проведение работ с первичными природопользователями, в отказе от возмещения вреда и от рекультивации нарушенных земель. Так, в Хабаровском крае, где территории традиционного природопользования занимают около 38 процентов площади края, органы исполнительной власти наделены полномочиями по предоставлению природных ресурсов в пользование (в том числе и участков лесного фонда). До принятия решения о проведении конкурса или аукциона они должны обеспечить проведение государственной экологической экспертизы обоснования предстоящего изъятия ресурсов с

учетом экологических, экономических и социальных последствий. При передаче участков лесного фонда в аренду на территории Хабаровского края обычно готовится пояснительная записка, которая и должна подвергаться экологической экспертизе. Однако за 1996-2001 годы такая экспертиза проводилась лишь в единичных случаях, как правило, при проведении международных конкурсов. Только после вмешательства Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края в конкурсные условия были внесены предложения, учитывающие интересы проживающих здесь орочей.

В 2001 году на участке, выделенном администрацией Байкитского района Эвенкийского автономного округа в пожизненно наследуемое владение главе семейно-промыслового хозяйства «Косвино», неизвестная экспедиция начала производить разведку полезных ископаемых. Происходило это в нарушение Федерального закона «О недрах»: без надлежащего отчуждения временного или постоянного участка у владельца и возмещения его стоимости. В результате экологического правонарушения на участке сократилось количество ценных пушных зверей, копытных, а также рыбы. А ведь эти традиционные промыслы являются единственным средством существования семьи.

Актуальным является вопрос о возмещении коренным малочисленным народам и их объединениям убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания деятельностью лесозаготовительных предприятий.

Лишь в 2001 году впервые на Дальнем Востоке Арбитражный суд Хабаровского края рассмотрел четыре иска взыскания с лесопользователей убытков за вред, причиненный вырубкой лесов. Истцом в суде выступала община орочей «Национальное коллективно хозяйство» Для них охота является видом традиционной природопользования и средством существования. Вырубка лесов вела к сокращению диких животных, отрицательно сказывалась на жизнедеятельности людей. Суд удовлетворил иски общины.

Вырубка дальневосточных лесов с участием транснациональных компаний подрывав основы традиционного природопользования более 30 тыс. представителей коренных малочисленных народов, занимающихся охотой, сбором дикорастущих растений, рыболовством.

Одним из самых крупных нарушений прав коренных малочисленных народов явилась разработка нефтегазоносных месторождений на шельфе дальневосточных морей. Разработанная в 1994 году «Дальневосточная программа лицензирования пользования потенциально нефтегазоносными недрами до 2000 года» не обсуждалась с представителями коренных народов, что является нарушением Федерального закона «О континентальном шельфе». Начавшиеся с 1996 года на Сахалинском шельфе работы по нефтедобыче ухудшили качество окружающей среды и морских биоресурсов. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока многократно обращалась по этому поводу в Правительство Российской

Федерации. Организации коренных народов Камчатки обратились с открытым письмом к Президенту России.

Серьезным нарушением прав коренных малочисленных народов считается изменение среды их обитания, происходящее в результате неконтролируемого промышленного освоения. Так, в 1999 году без экологической экспертизы и общественных слушаний началось строительство газопровода по западному берегу Камчатки. Он протянулся с севера на юг полуострова через верховья более чем ста нерестовых рек и охотничьи угодья, которые служат традиционными местами природопользования коренных народов.

Негативные последствия для окружающей природной среды Сахалина, Камчатки, Якутии, Магаданской области, Приморского и Хабаровского краев, Западной Сибири и Севера имело развитие нефтегазовой промышленности, ракетно-космической деятельности, интенсивная добыча полезных ископаемых, гидростроительство, рост индустриального рыболовства. В результате под угрозой оказались не только права малочисленных народов на традиционное природопользование, но и их право на жизнь. С этими и многими другими нарушениями Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации столкнулся во время рабочих поездок на Чукотку, в Республику Коми, Хабаровский и Приморский края, Архангельскую область, другие субъекты Российской Федерации.

Экологическим правонарушением является отказ со стороны местных администраций в отводе земель под традиционное природопользование, а также оленьих пастбищ, охотничьих угодий, рыболовных участков. Вопиющим нарушением является изъятие ранее закрепленных за коренными народами земель для предоставления участков и объектов животного мира коммерческим предприятиям, порой хищнически эксплуатирующим природную среду.

В Ханты-Мансийском автономном округе принимаются законы, нарушающие права коренных малочисленных народов. Так, местное законодательство не содержит норм о необходимости согласовывать отведение земельных участков для разведочных, сейсмологических, геодезических и иных работ с владельцами этих угодий, что противоречит требованиям федеральных законов «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».

В Эвенкийском автономном округе постановлением губернатора округа были признаны недействительными документы 55 родовых общин на их родовые угодья, переданные им в 1992-1995 годах. По мнению общественных организаций, это решение было связано с начавшимися разведками месторождений нефти и газа в округе. Только одной общине удалось опротестовать незаконное постановление властей. Разобщенные, разбросанные на огромных пространствах, отрезанные бездорожьем от административных центров, группы коренного населения чаще всего не информированы о правовом

статусе своих исконных владений. Они пользуются своими землями и природными ресурсами на основе обычного права. Здесь жили их отцы и деды. В царской России эти земли назывались родовыми управами, при советской власти вошли в состав колхозов и совхозов. Потом стали землями родовых общин. Сейчас они могут быть отданы в долгосрочную аренду или перейти в частную собственность добывающих компаний.

Одним из распространенных нарушений является дискриминация при распределении лимитов на вылов промысловых рыб. В частности, в Магаданской области, с одной стороны, с 1992 года ведется работа по созданию национальных предприятий с целью создания рабочих мест для коренного населения и сохранения традиционных промыслов, с другой стороны, при распределении лимитов на вылов лососевых в 2001 году только в Ольском районе 20 национальных предприятий были лишены возможности лова рыбы. Областная администрация нарушила права коренных народов. Ее действия противоречат нормам регионального и федерального законодательства, а также нормам международного права. Тем не менее эта ситуация так и не привлекла внимания прокуратуры.

Так, исконно основными занятиями населения многонационального села Ямск Ольского района Магаданской области были оленеводство, рыбный и звериный промысел, выделка шкур, пошив промысловой меховой одежды и обуви. В селе круглосуточно работала электростанция, телефонная связь, радио, телевидение, быстрыми темпами строилось жилье и объекты соцкультбыта. Имелись неполная средняя школа, больница, амбулатория, магазины, почта, существовало регулярное воздушное сообщение с областным и районным центрами.

Реформа, начавшаяся без учета особенностей северных территорий, привела к разрушению жизненно важных отраслей, каковыми для местного населения является оленеводство, рыболовство, охота. В результате 90 процентов трудоспособного населения остались без работы. Чтобы как-то выжить, коренные жители создали шесть национальных предприятий. Однако по сути все они ограничиваются заготовкой для себя рыбы. Заработной платы работники не получают. Ни одно из национальных предприятий не получило государственных кредитов. Вместо этого руководство областных ведомств, отвечающих за распределение рыбных ресурсов, заключает договоры со сторонними организациями, которые получают 90 процентов всех лимитов, выделяемых на лов лососевых в реке Яма, успешно осваивают их и вывозят эту продукцию. Обязательства по содержанию социальной сферы села, что является формальным условием выделения лимитов, не выполняются. В Ямске нет электричества, телефона, есть только начальная школа, нет бани, не существует регулярного сообщения с районным и областным центрами. Резко возросла заболеваемость населения, в том числе туберкулезом. Местное население, меняя икру на спирт, спивается, в том числе дети и подростки. Село, имеющее все возможности жить за счет возобновляемых биоресурсов и являвшееся одним из

наиболее перспективных и стабильных в округе, сегодня находится на грани вымирания. («Нарушение экологических прав граждан в России». Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002. С. 89-90).

Традиционное природопользование имеет массу преимуществ. Характерные для него комплексность, экстенсивное ведение хозяйства, система рекультивации земель, возобновление природных ресурсов, малая энергоемкость и полная утилизация отходов – все это позволило сохранить на территориях расселения коренных народов на протяжении многих веков и на огромных пространствах исконные природные ландшафты.

Практика передачи природных ресурсов специализированным коммерческим компаниям влечет за собой не только угрозу вымирания целых этнических групп и исчезновения уникальных культур, но и реальное сокращение территорий с высокой природной ценностью. В связи с этим необходимо:

- провести федеральную инвентаризацию территорий традиционного природопользования и мест проживания коренных малочисленных народов и кадастровую оценку природных ресурсов на этих территориях;
- принять в регионах проживания коренных малочисленных народов решения о резервировании земельных участков, которые предполагается объявить территориями традиционного природопользования, запретить изменения существующих границ территорий традиционного природопользования, а также их сокращение;
- разработать типовое положения о территориях традиционного природопользования их правового режима;
- расторгнуть неравноправные договоры между общинами коренных малочисленных народов и вторичными природопользователями;
- принять нормативные правовые акты, эффективно защищающие права коренных народов при коммерческих сделках;
- организовать специализированную юридическую службу по защите прав коренных народов на исконную среду обитания и традиционный образ жизни.

Жизнедеятельность коренных народов, накопивших огромный опыт традиционного природопользования, могла бы стать примером организации устойчивого использования природных ресурсов на обширных пространствах Севера, Сибири и Дальнего Востока. Однако незаконные, непродуманные и необоснованные действия властей в отношении коренных малочисленных народов ставят Россию вне рамок цивилизованного мира.

В 2001 году между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в г. Нарьян-Маре (Ненецкий автономный округ), подписано соглашение о сотрудничестве. Достигнута договоренность об объединении информационных, интеллектуальных и организационных ресурсов для

осуществления эффективной защиты прав и свобод коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, содействия совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод коренных малочисленных народов, а также для проведения совместных мероприятий.

В рамках завершающегося в 2004 году Десятилетия коренных народов мира Организация Объединенных Наций могла бы объявить 2004 год Международным годом коренных народов Севера. У этих народов, проживающих на Аляске и в Канаде, Исландии и Финляндии, на Кольском полуострове, Таймыре, Чукотке, Камчатке и других местах, много общих проблем, которые могли бы решаться совместно. Объединяя усилия, легче добиться желаемой цели. Следует поддержать инициативу депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, разрабатывающих законопроект и предлагающих введение в стране должности Уполномоченного по правам народов Российской Федерации.

Право на получение и распространение информации в сфере экологии

Право на получение и распространение информации в сфере экологии является составляющей конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, а также важнейшим способом его реализации. В новом Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за сокрытие, искажение или несвоевременную информацию о состоянии окружающей среды.

Тем не менее ограничение доступа к такой информации является распространенным нарушением прав граждан в сфере экологии.

По мнению Уполномоченного по правам человека в Саратовской области А. Ландо, в настоящее время приобретает особое значение проблема доступа граждан к экологической информации. Данные о состоянии экологии, публикуемые в средствах массовой информации области, не носят системного характера. Полнота же информации о состоянии окружающей среды помогала бы людям сохранить здоровье. (Доклад Уполномоченного по правам человека в Саратовской области о деятельности по защите прав человека в 2001 году. Саратов: агентство «Диалог», 2002. С. 53-54).

К чему привело засекречивание информации о радиационном загрязнении в результате Чернобыльской катастрофы, известно всем.

Ряд исследователей, оценивая ситуацию, отмечают, что журналисты боятся писать об экологии, экологи боятся выступать в печати, чтобы не быть обвиненными в шпионаже, как, это было, например, с Г. Пасько. В России, по мнению ученых наступает экологическое молчание. (Экология и право. 2002. № 1. С. 12-13).

После Чернобыльской аварии в стране были достигнуты определенные успехи в организации доступа граждан к экологической информации. Однако в последние годы стали проявляться негативные тенденции. Нередко граждане и

общественные организации испытывают трудности в получении доступа к экологической информации. Согласно законодательству информация о состоянии окружающей среды и любая другая экологическая информация, важная для человека, должна распространяться государственными органами, органами местного самоуправления, а также всеми лицами, чья деятельность связана с нарушением среды обитания, через средства массовой информации, без специальных запросов, на регулярной основе.

Министерство природных ресурсов, Министерство здравоохранения, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации и Федеральное надзор России по ядерной и радиационной безопасности делают это в форме ежегодных государственных докладов, а органы государственного управления примерно в половине субъектов Федерации – в форме региональных докладов о состоянии окружающей среды. Однако подавляющая часть юридических лиц – предприятий, организаций информирования не осуществляет. Исключением является Газпром, регулярно публикующий свои отчеты. Государственные специально уполномоченные органы в области охраны окружающей среды недостаточно активно выдвигают соответствующие требования перед природопользователями, а прокуратура в недостаточной степени следит за соблюдением законодательства в этой сфере.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 1998 года № 1483-р в нарушение действующего законодательства было разрешено ПО «Маяк» (Челябинская область) принять на переработку отработавшее ядерное топливо из Венгерской Республики без последующего возврата радиоактивных отходов и продуктов переработки. Ни проект этого распоряжения, ни обосновывающее его решение Минатома, Госкомэкологии и Госатомнадзора России не были опубликованы и потому не смогли быть своевременно опротестованы заинтересованными сторонами. Верховный Суд Российской Федерации 26 февраля 2002 года признал распоряжение Правительства России незаконным. («Нарушение экологических прав граждан в России». Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002. С. 97-98).

Весьма конструктивной в части доступа населения к экологической информации, ее популяризации может быть роль уполномоченных по правам человека. Крайне важно своевременно высказанное мнение относительно возможных негативных последствий принятия того или иного законодательного акта или строительства потенциально вредного объекта.

Так, Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области М. Таранцов обратил внимание общественности на проект федерального закона о внесении дополнений в закон «Об охране окружающей природной среды» в то время, когда он рассматривался в Государственной Думе. В заключении на

законопроект отмечалось, что вносимое в закон дополнение, разрешающее ввоз из-за рубежа на временное хранение и переработку отработавшего ядерного топлива, фактически отменяет действовавший не один год запрет и нарушает конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду. Был подчеркнут декларативный характер положения законопроекта о приоритетности права России возратить или обеспечить возвращение образовавшихся после переработки радиоактивных отходов в страну, откуда они были завезены. Речь должна идти о жестком условии, когда иностранные государства обязаны принять свои отходы, переработанные в России.

Недопустимой считается ситуация, при которой разрешение на ввоз радиоактивных материалов из-за границы устанавливается законом, а порядок ввоза – Постановлением Правительства Российской Федерации. Предполагалось неоправданно расширить круг организаций, включая зарубежные, имеющих право обращения с опасными радиоактивными материалами на территории России. (Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области М.А. Таранцова за 2001 год. Волгоград, 2002. С. 218-219).

Работа над законопроектом сопровождалась бурными обсуждениями и полемикой в российском обществе, начиная с мая 2000 года. Согласно международным договорам Россия обязана принять отработавшее ядерное топливо из стран, в которые оно было завезено из России. Министерство Российской Федерации по атомной энергии заверяло о безопасности этой акции, объясняя, что отработавшее ядерное топливо – это не одно и то же, что ядерные отходы. Первое, переработанное, должно быть еще использовано, а отходы могут быть только захоронены. Однако российские граждане единодушно высказались против ввоза ОЯТ, боясь превращения страны в «радиоактивную свалку». Прошли многочисленные акции протеста, результаты опроса общественного мнения также показали, что 93 процента россиян высказывались против ввоза ОЯТ из-за рубежа. Была попытка инициировать проведение всероссийского природоохранного референдума. В то время средства массовой информации писали, что речь может идти о ввозе 2 тыс. тонн, а также 550 кубометров высокоактивных ядерных отходов. (Советская Россия. 2000. 2 ноября).

Тем не менее 6 июня 2001 года депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации большинством голосов приняли поправки к трем законам, разрешив ввоз в страну отработавшего ядерного топлива (ОЯТ). Президент Российской Федерации 10 июля 2001 года подписал пакет законов, устанавливающих условия ввоза, хранения, переработки и захоронения отработавшего ядерного топлива на территории Российской Федерации, а также регулирующих отношения в области реализации специальных экологических программ реабилитации радиационно загрязненных территорий. 20 млрд. долларов, которые будут поступать в российскую казну из-за рубежа на протяжении 10 лет, должны пойти на создание новых, более

совершенных комплексов по переработке и хранению ядерного топлива, на оздоровление пострадавших от радиационного загрязнения территорий, реализацию медицинских программ в отношении населения, подвергнутого воздействию радиации.

Права граждан на благоприятную окружающую среду, на защиту их здоровья в связи с ввозом в Россию отработавшего ядерного топлива регулируются ныне федеральными законами «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 10 июля 2001 года № 94-ФЗ, «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 28 марта 2002 года № 33-ФЗ, «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» от 10 июля 2001 года № 92-ФЗ. Согласно закону ввоз отработавшего ядерного топлива осуществляется на основании положительного заключения специальной комиссии, которую образует Президент Российской Федерации. В состав комиссии входит председатель и 20 членов – по пять представителей Президента, Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Говорится в законе и о ежегодных докладах комиссии, которые должны знакомить Президента и Парламент с положением дел в отношении ввозимого в Россию отработавшего ядерного топлива. Важно, чтобы веления законов выполнялись, чтобы экологическая обстановка в стране не ухудшалась, а жизнь, здоровье и благополучие населения были обеспечены. Своевременность информации является одним из условий обеспечения прав граждан. Государственные доклады о состоянии окружающей среды, чрезвычайных ситуациях и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения публикуются, как правило, с запозданием более чем на год. Обычны случаи, когда о нештатных ситуациях на объектах атомной индустрии сообщается с большим опозданием. Согласно законодательству, а также существующим правилам ответ на запрос об информации должен быть дан в течение месяца (в исключительных случаях – с продлением еще на месяц), на запрос о рассекречивании информации – в течение трех месяцев.

С запозданием от нескольких дней до нескольких месяцев, в частности, была предоставлена информации:

- о радиационном загрязнении прибрежных участков реки Дон у Нововоронежской АЭС в 2000 году;
- о радиационной обстановке в районе гибели атомного подводного крейсера «Курск» в Баренцевом море в 2000 году;
- о выбросах радиоактивного йода реакторами Курчатовского института в Москве в феврале 2002 года.

Распространенным нарушением является затруднение доступа к информации. Один из способов – придание экологической информации категории «ограниченного доступа». Закон Российской Федерации «О государственной тайне», а также Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите

информации» запрещает относить к информации с ограниченным доступом экологическую и санитарно-эпидемиологическую информацию. Кроме того, коммерческую тайну не могут составлять сведения о загрязнении окружающей среды и вреде, нанесенном здоровью людей.

Ограничение доступа к экологической информации может осуществляться и другими способами, в частности, путем ограничения ее распространения. Информация может публиковаться небольшими тиражами или в малораспространенных специальных изданиях. Доступ к ней может быть затруднен ведомственными правилами. Так, пункт 6 «Правил предоставления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 1999 года № 526 устанавливает, что доступ к декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов становится возможным только после согласования запроса с органом исполнительной власти. Однако это положение противоречит, в частности, Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации», определяющему, что граждане и общественные организации не обязаны обосновывать перед владельцем информации необходимость ее получения. Предоставление неполной, а тем более искаженной экологической информации является недопустимым. Так, Новолипецкий металлургический комбинат занижал количество вредных выбросов и скрывал истинное положение не только от граждан, но и от официальных органов. Все это повлекло за собой несколько судебных процессов.

Все чаще имеет место незаконное засекречивание информации в сфере коммерческой деятельности, несмотря на то, что в сведения, составляющие коммерческую тайну, запрещено включать данные о выбросах и загрязнении окружающей среды в районе расположения предприятий. Часто утаивание опасной информации касается состава произведенной продукции.

По свидетельству независимых экспертов, несколько лет назад одна австрийская строительная фирма предложила построить современную автомобильную дорогу в Ленинградской области на весьма выгодных для региона условиях. Однако вскоре выяснилось: фирма скрыла, что в качестве строительного материала предполагалось использовать опасные токсические отходы из Западной Европы.

Подобное засекречивание экологической информации не позволяет предотвратить загрязнение окружающей среды, возместить вред, нанесенный здоровью людей.

Нет случаев, когда по фактам сокрытия важной экологической информации были бы возбуждены уголовные дела в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации.

Возможно, что с вступлением в действие нового Кодекса об административных правонарушениях, одна из статей которого посвящена

нарушению права на экологическую информацию, поможет решению проблемы, хотя бы на административном уровне.

Нередки претензии, предъявляемые экологами, в том числе и со стороны правоохранительных органов за предание гласности скрываемой информации об экологических правонарушениях и загрязнении окружающей среды.

Выступления против экологов зачастую связаны с законодательной коллизией: право на экологическую информацию, на ее открытость, закрепленное в Конституции Российской Федерации и российском законодательстве, входит в определенное противоречие с требованием защиты государственной тайны. В Перечне сведений, составляющих государственную тайну, определяемом Законом Российской Федерации «О государственной тайне», есть ряд положений, которые могут содержать важные экологические данные. Часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации устанавливает, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Однако Закон Российской Федерации «О государственной тайне» определяет, что Президент утверждает «по представлению Правительства Российской Федерации Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, а также Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне».

Рост количества нарушений права граждан на получение и распространение своевременной и полной экологической информации в определенной мере связан с законодательным пробелом в отношении понятия «экологическая информация». Отсутствие юридического определения этого понятия уже привело к так называемым громким «шпионским делам».

Необходимо более четко отрегулировать сложившиеся отношения в области информации. Проект федерального закона «О праве на информацию» прошел первое чтение в Государственной Думе еще в 1997 году, но до сих пор не принят. Связанный с реализацией права на информацию проект закона «Об обращениях граждан» был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в 1999 году, однако не подписан Президентом Российской Федерации. Поскольку понятие «экологическая информация» является многофункциональным и многосторонним, связанным с разными отраслями законодательства, выходом из положения было бы принятие специального закона «О доступе к экологической информации», который в дальнейшем мог бы стать частью Экологического кодекса Российской Федерации. Проект такого модельного закона обсужден на Межпарламентской сессии государств – участников Содружества Независимых Государств еще в 1997 году и принят в качестве базовой модели.

Механизмы реализации этого права отражены в принятой в 1998 году в г. Орхусе (Дания) Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам,

касающимся окружающей среды, которую Россия пока не подписала. Целесообразно обеспечение большей информационной открытости со стороны органов государственной власти и ведомств с использованием огромных технических возможностей современных электронных средств, в частности сети Интернет. На таких сайтах могли бы находиться, например, регулярно обновляемые национальные и региональные регистры выбросов загрязняющих веществ.

Возможно установление более короткого срока для отказа в предоставлении запрашиваемой информации, который в настоящее время составляет 30 дней.

Последовательная реализация права на экологическую информацию позволила бы принципиально улучшить ситуацию с осуществлением иных экологических прав.

Ограничение конституционных прав граждан на участие в формировании государственной политики в сфере экологии и контроле за ее осуществлением

Негативное влияние на развитие гражданского общества в России оказывает ограничение конституционных прав граждан на участие в формировании государственной политики в сфере экологии и контроле за ее осуществлением таких как:

- права на референдум, на организацию обсуждений и участие в проведении общественных слушаний и учет подаваемых гражданами в органы власти замечаний и предложений;
- права граждан на участие в формировании политики в области использования атомной энергии;
- права на участие в проведении экологической экспертизы;
- права граждан на участие в осуществлении общественного экологического контроля.

Распространенным препятствием к проведению референдума является отказ избирательных комиссий в регистрации инициативных групп по сбору подписей в поддержку его проведения. Так, Тверская областная избирательная комиссия не зарегистрировала в 1997 году инициативную группу для проведения областного референдума в отношении строительства высокоскоростной магистрали «Санкт-Петербург – Москва» на территории области.

В 1999 году Ростовская областная избирательная комиссия отказала в регистрации инициативной группы по проведению референдума о судьбе Ростовской атомной электростанции. Ростовский областной суд решением от 21 декабря 1999 года и Верховный Суд Российской Федерации в 2000 году подтвердили обоснованность отказа. Главный аргумент – согласно Федеральному закону «Об использовании ядерной энергии» строительство объектов ядерной энергетики находится в ведении Российской Федерации.

Однако с учетом принятого в марте 1999 года Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» отказ в регистрации инициативной группы по проведению референдума в Ростовской области по поводу Ростовской АЭС вызывает сомнения.

Проблема ввоза зарубежного отработавшего ядерного топлива в Россию мало кого оставила равнодушным. Идею проведения всероссийского природоохранного референдума, который мог решить этот вопрос еще до обсуждения его в Государственной Думе, поддержало более 2,5 млн. граждан страны, не желающих, чтобы радиационная ситуация в стране усугублялась. Их подписи были собраны с августа по октябрь 2000 года в 62 субъектах Российской Федерации. Референдум должен был решить и другие экологические вопросы, такие, как, например, нужен ли России федеральный государственный орган по охране окружающей среды, отдельный как от органов по использованию, так и от органов по управлению природными ресурсами, и нужна ли в стране юридически самостоятельная государственная лесная служба. Ведь незадолго до этого были упразднены Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды и Федеральная служба лесного хозяйства России, а их функции переданы Министерству природных ресурсов Российской Федерации. Однако референдуму не суждено было состояться. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказала в его проведении, объявив более 600 тыс. подписей недействительными, что вызывает серьезные сомнения. Уж слишком велика оказалась цифра, фальсификация которой не представляется правдоподобной. Для проведения же референдума необходимо было собрать 2 млн. подписей. Верховный Суд Российской Федерации оставил решение ЦИК в силе. Опасения депутатов, голосовавших против принятия законов, устанавливающих условия ввоза, хранения, переработки и утилизации отработавшего ядерного топлива (ОЯТ) на территории страны, вызывало отсутствие, по их мнению, надлежащего технического контроля при обращении с ОЯТ. Помимо этого, отсутствует прозрачная экономическая схема, гарантирующая, что деньги, полученные Россией, не уйдут за границу на чьи-то счета, а будут направлены на строительство комплексов для переработки и хранения ОЯТ, а также на экологические программы. Нет законодательной базы, регулирующей механизмы распределения денег, предназначенных для строительства хранилищ и реабилитационных программ. Необходимо законодательно установить, на какие конкретные программы будут распределяться и кем контролироваться миллиарды долларов, которые должны поступить из-за рубежа. Следует определить приоритеты разработки и применения экологических программ, критерии наибольшего радиационного загрязнения участков территорий. Не отработаны механизмы независимого контроля. В специальную комиссию, образуемую Президентом России, могли бы войти Уполномоченный по правам

человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в регионах, а также представители неправительственных правозащитных организаций.

Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды»¹⁸⁷; граждане имеют право предлагать проведение общественной экологической экспертизы и участвовать в нем. Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу, а также рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы.

Так, по мнению Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области, по каждому случаю ввоза радиоактивных отходов в Россию, помимо государственной экспертизы условий обращения свозимыми материалами, должна проводиться и независимая экологическая экспертиза под контролем общественности. (Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области М.А. Таранцова за 2001 год. Волгоград, 2002. С. 218-219). Вместе с тем, нарушения прав граждан на участие в процессе принятия решений в форме общественных слушаний носят не единичный характер. Типичной является ситуация, когда строительство объектов начинается без требуемого по закону выяснения мнения местного населения.

Материалы общественных слушаний зачастую фальсифицируются. Что касается строительства автозаправочной станции в Нижнем Новгороде, то в протоколах слушаний оказались подписи вымышленных лиц и фальсифицированные подписи людей, живущих рядом с АЗС. Эксперты Госкомитета Российской Федерации по охране окружающей среды города заключили, что общественное мнение является положительным и люди согласны со строительством автозаправочной станции в непосредственной близости от их жилья. Но в действительности чиновники хорошо знали об отрицательном мнении жителей. В течение полутора лет они получали письма с выражением протеста против строительства. По фактам подлога и подделки подписей прокуратура так и не провела надлежащей проверки.

При проведении общественных слушаний по вопросу о строительстве магистрального газопровода на Камчатке в 1999 году гражданам было обещано по 100 долларов, если они проголосуют за строительство. Так, к сожалению, покупаются голоса (хотя люди денег не получили) и искажается общественное мнение. («Нарушение экологических прав граждан в России». Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002. С. 132-133).

Есть и другие способы фальсификации материалов слушаний. На них приглашаются граждане, чьи интересы не затрагивает обсуждаемый проект. Информация о месте и времени проведения слушаний бывает явно

недостаточной. В последний момент меняется место и время слушаний. Слушания проводятся в небольших помещениях. В них участвуют люди либо незаинтересованные, либо заведомо зависимые от заказчиков или разработчиков проекта. Результаты таких слушаний не отражают истинных интересов жителей.

Иногда должностные лица и не скрывают того, что не учитывали и не собираются учитывать общественное мнение. По свидетельству экспертов-экологов, начальник отдела районных архитекторов Нижегородского района Главного архитектурного управления Нижнего Новгорода заявила в суде при рассмотрении иска общественности к администрации по фактам нарушений положений Земельного кодекса Российской Федерации: «Если спрашивать жителей, в городе ничего не построишь». («Нарушение экологических прав граждан в России». Материалы к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Челябинск, 2002. С. 134). Пренебрежительное отношение к закону государственных служащих не должно оставаться без внимания со стороны вышестоящих должностных лиц.

Экологический контроль является важным средством обеспечения прав граждан. В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» общественный экологический контроль осуществляется гражданами, общественными и иными некоммерческими объединениями «в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды». Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти и местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению. Однако права граждан на участие в осуществлении экологического контроля нередко нарушаются.

В России существует законодательная база, достаточная для того, чтобы граждане имели возможность влиять на процесс принятия государственных решений.

В последние годы экологическое правозащитное движение становится фактором укрепления гражданского общества и решения экологических проблем. Для того чтобы общественность реально могла влиять на процесс принятия государственных решений в сфере экологии, целесообразно дополнить федеральное законодательство нормой об обязательности выяснения и учета мнения населения относительно планов по размещению вблизи мест их проживания объектов повышенной опасности. Необходимо дополнить действующее законодательство нормами о способах и форме участия общественности в охране окружающей среды; разработать и принять нормативные документы о внештатных экологических инспекциях и внештатных инспекторах по охране природы, о порядке проведения общественных слушаний о возможных экологических последствиях намечаемой хозяйственной деятельности; о порядке проведения общественной экологической экспертизы; общественным экологическим объединениям шире

использовать имеющиеся правовые возможности для реализации конституционного права граждан на участие в принятии решений, связанных с экологическими проблемами.

Необходимо осуществлять на национальном уровне мониторинг реализации экологических прав с целью противодействия нарушениям экологического законодательства и предотвращения риска для здоровья нынешнего и грядущих поколений; подписать и ратифицировать Орхусскую конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Надо усилить взаимодействие общественных организаций с федеральным Уполномоченным по правам человека и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации для защиты и реализации экологических прав; расширить деятельность по воспитанию и образованию в области экологических прав человека, формировать экологическое мышление и культуру общества.

Следует констатировать, что население страны в недостаточной степени информировано о своих правах в сфере экологии. Важна просветительская работа в этой области. Ряд субъектов Российской Федерации приняли законы об экологической культуре и образовании. Так, в Законодательном Собрании Иркутской области рассмотрен проект закона «Об экологическом образовании». Депутаты областного парламента собираются обратиться к Государственной Думе с предложением принять аналогичный федеральный закон. В настоящее время лишь в 16 субъектах Российской Федерации существуют нормативные акты об обязательном экологическом образовании. (Агентство региональных новостей. 2002.19 июня).

Реальная действительность свидетельствует о тенденции увеличения масштабов нарушений прав граждан на благоприятную окружающую среду. Не реализуются права на компенсацию ущерба, нанесенного экологическими правонарушениями; на полную, объективную, достоверную и своевременную экологическую информацию и на ее свободное распространение; на участие населения, в том числе непосредственное, в принятии решений, влияющих на состояние окружающей среды и затрагивающих их экологические интересы; на судебную защиту общественных интересов и прав граждан в сфере экологии.

Экологические права граждан нарушаются прежде всего природопользователями при попустительстве со стороны государства. Значительная часть территории России, на которой проживают десятки миллионов человек, в результате имевшего место в прошлом и продолжающегося загрязнения, фактически превращена в зону экологического неблагополучия. На больших пространствах происходит деградация природных экосистем, в том числе важных для поддержания глобального экологического равновесия. Органы исполнительной власти не в полной мере обеспечивают реализацию экологических прав граждан. Главная причина заключается в том,

что при переходе к рыночной экономике сиюминутные экономические интересы, жадность и недальновидность хозяйствующих субъектов, а также чиновников при использовании природных ресурсов возобладали над долгосрочными национальными интересами. В связи с этим широкое распространение в последние годы получила идеология деэкологизации, основанная на принципе лишь экономической целесообразности. Экологическая неграмотность, невежество и авантюризм стали обычными для тех, кто принимает решения в сфере природопользования.

Результатом деэкологизации государственного управления стало снижение уровня и ослабление полномочий специальных федеральных ведомств, так или иначе занимающихся охраной окружающей среды и решением экологических задач.

Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года № 867 «О структуре федеральных органов власти» упразднены Государственный комитет по охране окружающей среды и Федеральная служба лесного хозяйства России. Их функции переданы Министерству природных ресурсов Российской Федерации. В руках одного ведомства оказались как распределение природных ресурсов, так и их охрана. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор России превращен в один из департаментов Министерства здравоохранения Российской Федерации, ограничены функции Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности. Все это привело к ослаблению государственного экологического и санитарно-эпидемиологического контроля. Наблюдается криминализация природопользования, сращивание криминальных структур с органами власти в отраслях лесного и рыбного хозяйства, недр- и землепользования, переработки отходов производства и потребления.

Колоссальные средства от эксплуатации принадлежащих обществу природных ресурсов оказались в руках небольшой группы разбогатевших на этом людей. Неэкономное использование возобновляемых природных ресурсов и незначительное, без расчета на длительную перспективу, использование невозобновляемых ресурсов привело к социально несправедливому распределению прибыли, при котором объем средств, идущих на воспроизводство природных ресурсов, охрану среды обитания, социальную защиту и обеспечение безопасности населения, оказался во много раз ниже необходимого. Хищническое использование природных богатств привело к повсеместному нарушению прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование, в результате – многие из них на грани вымирания.

Система разделения полномочий управления и ответственности в области охраны окружающей среды и природопользования между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления в

настоящее время весьма несовершенна, что, в свою очередь, ослабляет возможность защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Широкие деловые и коммерческие связи представителей органов исполнительной власти с субъектами хозяйственной деятельности ведут порой к тому, что чиновники прямо противодействуют участию общественности в процессе выработки решений в сфере экологии и контроля за их выполнением.

За последние пять лет заметно увеличилось число судебных дел по защите экологических прав. Однако судебная система в целом оказалась недостаточно подготовленной к реализации соответствующей функции. Нередки случаи, когда при рассмотрении дел, связанных с охраной окружающей среды, судами допускаются явные нарушения законодательства. Действующее законодательство, несмотря на свой объем, не содержит целостной и эффективной системы правовых норм, обеспечивающих экологическую безопасность населения и предотвращающих катастрофическое ухудшение здоровья граждан.

Несовершенство нормативной правовой базы ведет к тому, что государство оказывается не в состоянии осуществить принцип неотвратимости наказания за экологическое правонарушение.

Низкий уровень экологической культуры, самосознания и самоорганизации населения препятствует формированию отрицательного общественного мнения в отношении экологических правонарушений. Имеет место слабость и раздробленность общественного экологического движения.

Многие факторы ограничивают активность общественных организаций по защите экологических прав граждан. В России пока не созданы институты соблюдения и защиты прав граждан в сфере экологии как важнейшего компонента гражданского общества.

В ближайшей перспективе необходимо добиться:

- выполнения в полном объеме уже принятых государственных программ по снижению загрязнения воды, атмосферного воздуха, по обращению с отходами, энерго- и ресурсосбережению, радиационной безопасности;
- принятия превентивных мер с целью не допустить опасного влияния вновь сооружаемых и реконструируемых промышленных и других объектов с помощью использования института государственной экологической экспертизы;
- уменьшения влияния прошлого загрязнения, в том числе посредством отселения граждан из санитарно-защитных зон и других неблагоприятных для проживания территорий и жилых зданий, более точного выяснения опасных последствий загрязнения среды прошлыми оборонными программами, в том числе связанными с химическим и ядерным оружием;
- снижения опасных уровней медицинского облучения, в первую очередь за счет перехода на низкодозовые рентгеновские аппараты и совершенствования структуры медицинских исследований (в странах

Евросоюза с 1995 года действует директива, запрещающая, например, рентгенологические исследования беременных);

- ведения постоянного учета и определения потенциальной опасности новых, еще не проверенных временем технологий;
- отделения функций контроля за природопользованием и состоянием среды от функций организации использования природных ресурсов, создания самостоятельного специально уполномоченного федерального ведомства по охране окружающей среды;
- активизации решения экологических проблем на региональном и муниципальном уровнях.

Законодательная власть

Законодательная власть имеет все возможности для совершенствования и актуализации законодательной базы, касающейся реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду. Законодательство из декларации о намерениях должно превратиться в работающий правовой механизм.

В связи с этим необходимо:

- ускорить принятие федеральных законов «О питьевой воде», «О статусе зон экологического бедствия», «Об охране почв», «Об экологической безопасности», которые могли бы явиться основой для принятия Экологического кодекса страны.
- законодательно определить механизмы возмещения ущерба здоровью, причиненного экологическими правонарушениями, в том числе механизм возмещения такого ущерба не только для конкретных лиц, но и для всего населения определенной территории;
- законодательно определить механизм установления причинно-следственной связи в делах о причинении экологического вреда здоровью, более четко определить нормы по административному способу возмещения ущерба, причиненного экологическим правонарушением, с целью реализации права на компенсацию, что могло бы стать одним из способов «экологизации» промышленности России;
- изменить систему налогообложения с целью изъятия государством в полном объеме реальных рентных платежей при использовании принадлежащих обществу природных ресурсов, и использования полученных средств для улучшения состояния окружающей среды и здоровья населения;
- расширить правовые возможности поддержки неправительственных организаций как за счет благотворительных источников, так и за счет бюджетных средств в форме социального заказа;
- создать условия для формирования и развития рынка природоохранных услуг, развития экологического бизнеса;

- разрешить правовую коллизию между законодательно определенной открытостью экологической информации и необходимостью засекречивания части такой информации в интересах безопасности государства, в связи с чем было бы целесообразно наличие специальных правовых норм о доступе к экологической информации;
- закрепить в российском законодательстве широко принятый в других странах принцип, по которому бремя доказательства необходимости засекречивания информации лежит на стороне, заинтересованной в сокрытии такой информации.

Исполнительная власть

От действий исполнительной власти во многом зависит реализация экологических прав граждан. Направлениями этих действий могут стать:

- приоритетное бюджетное финансирование мероприятий по охране окружающей среды и здоровья населения, создание благоприятных условий для привлечения к такому финансированию других источников, в том числе внебюджетных, негосударственных, а также благотворительных при обязательном обеспечении прозрачности расходования всех средств, направляемых на экологические цели;
- облегчение доступа граждан к экологической информации, к информации об угрозе безопасности и здоровью граждан; безусловное рассекречивание сведений по истечении установленного законом срока давности по химическому, радиационному и другим видам загрязнений; обеспечение большей информационной открытости органов власти с использованием технических возможностей современных электронных средств работы с информацией;
- более широкое привлечение общественных организаций и граждан к работе органов исполнительной власти в форме общественных консультативных советов, общественных комиссий, общественных экологических инспекций или внештатных инспекций по охране природы, привлечение общественных организаций и независимых экспертов к разработке и экспертизе законопроектов, норм, правил, методик.

Правоприменительные органы

Необходимо более активное участие правоприменительных органов в обеспечении экологических прав граждан. Актуальными направлениями действий в этой области могли бы стать:

- обеспечение реальной независимости судебной власти от исполнительной;
- обеспечение равного доступа к правосудию в области охраны окружающей среды и соблюдению экологических прав;

- обобщение Пленумом Верховного Суда Российской Федерации практики защиты судами экологических прав граждан;
- специализация и повышение квалификации судей в сфере экологического права.

Экологические неправительственные организации

Активизация деятельности экологических неправительственных организации не требует специальных решений и постановлений власти, а может быть осуществлена за счет социальной активности граждан, в рамках развития демократической культуры. Конкретными направлениями в этой сфере могли бы стать:

- общественный контроль за деятельностью властных структур, включая контроль на выборах и референдумах, контроль за бюджетом;
- участие в решении вопросов, связанных с влиянием на окружающую среду, как в форме делегирования своих прав выборным лицам, так и непосредственно – на сходах и референдумах;
- повышение уровня эколого-правового сознания;
- налаживание партнерских отношений с государственными структурами в области решения экологических проблем;
- лоббирование экологических проблем в органах представительной власти;
- организация общественных инспекций по охране природы.

Нарушение экологических прав граждан, их права на благоприятную природную среду является одним из препятствий для успешного социально-экономического развития страны. Назрела необходимость принятия Экологического кодекса. Защита прав граждан в сфере экологии требует комплексного подхода. Столь глобальные нарушения в сфере экологии становятся возможными из-за отсутствия нормативной базы, регулирующей весь спектр отношений, связанных с охраной окружающей среды, ненадлежащей работы исполнительной власти, правоприменительных органов, варварского отношения к природе со стороны граждан.

Экологический кодекс Российской Федерации должен вобрать в себя нормы права, установленные как экологическим законодательством Российской Федерации, так и иными нормативными правовыми актами – федеральными и региональными, связанными с проблемами природопользования и охраны окружающей среды. Кодекс как свод специальных правовых норм сможет способствовать решению многих экологических проблем: защиты природы, окружающей среды и человека от неблагоприятного воздействия многих факторов, связанных подчас с неконтролируемым развитием промышленности, производства, деятельностью нерадивых хозяйственников-временщиков. Остановить прогресс невозможно, он служит людям. Но снизить вредные последствия производственной и хозяйственной деятельности, строительства,

эксплуатации транспорта – необходимо. Для защиты конституционных экологических прав граждан нужна политическая воля, чувство моральной ответственности и понимания важности решения этих проблем.

Целесообразно в законодательном собрании каждого субъекта Российской Федерации провести слушания по проблемам экологии и прав человека, выработать конкретные меры по улучшению ситуации.

Усилия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований будут недостаточны, если каждый житель страны не осознает, что и от него зависит состояние окружающей природной среды. Забота о природе есть забота о человеке. Охрана и рациональное использование природной среды – важное условие благополучия общества, его дальнейшей жизни и развития. В противном случае внуки и правнуки живущих сегодня в наследство получают страну, загрязненную радиацией и тяжелыми металлами, страну с вырубленными лесами, с реками, похожими на сточные канавы, обмелевшими и отравленными морями, следствием чего будет плохое здоровье людей, врожденные болезни и генетические нарушения. Только усилиями всего общества можно изменить экологическую обстановку в стране.