

УДК 349.6

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И РАДИАЦИОННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

On the Issue of Constitutional Law Realization Regarding Favorable Environment and Radiation Security

А. М. Шафиков – старший преподаватель кафедры трудового и социального права Южно-Уральского государственного университета (г. Челябинск)

A. M. Shafikov – Assistant Professor of the Labour and Social Law Department of the North-Ural State University (Chelyabinsk)



Аннотация. В настоящей статье освещаются основные проблемы реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и радиационную безопасность. Автор приходит к выводу о необходимости применения программно-целевого метода при решении выявленных проблем.

The article deals with the main realization problems of citizen's rights of favorable environment and radiation security. The author comes to the conclusion about the necessity of target programming method employment in the solution of the problems revealed.

Ключевые слова: Конституция, конституционное право, благоприятная окружающая среда, радиационная безопасность, социальная защита.

Constitution, constitutional law, favorable environment, radiation security, social protection.

Право каждого на радиационную безопасность тесно соотносится с правом на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о состоянии окружающей среды и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением, закрепленным ст. 42 Конституции Российской Федерации. Статья 17 предусматривает, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, и указывает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» уста-

навливается, что благоприятной окружающей средой признается такое качество окружающей среды, которое обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Иными словами, благоприятная окружающая среда не оказывает негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека, не препятствует реализации его жизненно важных интересов, является приемлемой средой для обитания других живых организмов, качество которой соответствует установленным нормам [7].

Под правом на радиационную безопасность следует понимать предусмотренное действующим

щим законодательством право граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории России, на устойчивую защиту жизненно важных интересов от негативного воздействия сверх установленных нормативов техногенных источников ионизирующего излучения и природных радионуклидов, на охрану здоровья при осуществлении медицинских рентгенологических процедур, а также на обеспечение прав, свобод и законных интересов в случае возникновения радиационной аварии и ликвидации ее последствий [1, с. 34].

Конституция Российской Федерации провозглашает равенство всех граждан перед законом, а также равенство прав человека и гражданина независимо от обстоятельств. Отсюда следует, что граждане, пострадавшие от радиационного воздействия, должны иметь равные социальные гарантии и социальную защиту независимо от места и источника радиационного воздействия.

Экстраординарная по своим последствиям техногенная авария XX века – катастрофа на Чернобыльской АЭС – привела к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям [9]. Верховный Совет РСФСР 15 мая 1991 г. принял Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» [6], который впоследствии в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1992 г. был изложен в новой редакции. Принимая данный закон, законодатель исходил из того, что государство признает ответственность перед гражданами за последствия крупнейшей по масштабам радиоактивного загрязнения биосферы экологической катастрофы, затронувшей судьбы миллионов людей, проживающих на огромных территориях.

Однако авария на Чернобыльской АЭС не первая катастрофа подобного рода на территории нашей страны. Челябинская область в силу стечения обстоятельств оказалась в ряду регионов, где сложился целый комплекс проблем, связанных с последствиями радиоактивного загрязнения реки Течи и аварии 1957 г. на производственном объединении «Маяк». Долгое время эта сторона деятельности одного из крупнейших в мире предприятий атомного комплекса была засекречена [12, с. 3].

Для создания ядерного оружия в нашей стране использовались, по существу, экспериментальные технологии, что привело к инцидентам,

связанным с облучением персонала, а из-за отсутствия знаний по хранению радиоактивных отходов не удалось избежать заражения прилегающих территорий. В самом начале отходы сбрасывались в гидрографическую сеть, т. е. в реку Теча [11, с. 88].

29 сентября 1957 г. на производственном объединении «Маяк» произошел взрыв емкости, предназначенной для хранения высокорadioактивных отходов этого предприятия. Радиоактивные вещества загрязнили местность, территорию которой стали называть Восточно-Уральским радиоактивным следом (ВУРС), причем плотность радиоактивного загрязнения в некоторых районах была примерно в 2 раза больше, чем в районах, пострадавших от Чернобыльской катастрофы [2, с. 6].

Облучению подверглись около 30 тысяч человек на Тече, около 20 тысяч их потомков и примерно 30 тысяч жителей ВУРСа. Предпринимаемые государством меры по реабилитации территорий и населения, пострадавших от радиации, в том числе и переселение, только отчасти компенсировали понесенные потери [3, с. 65].

В результате было существенно нарушено не только право на благоприятную окружающую среду, но и, как следствие, другие конституционные права и интересы граждан, связанные с охраной жизни, здоровья, жилища, имущества, а также право на свободное передвижение, места пребывания и жительства. Это порождает особый характер отношений между гражданином и государством, заключающийся в том, что государство принимает на себя обязанность возмещения такого вреда, который, исходя из его масштабов и числа пострадавших, не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством. Данная конституционно-правовая обязанность государства корреспондирует праву граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологической катастрофой, и вытекает из положений ст.ст. 2 и 18, а также ст. 53 Конституции Российской Федерации, закрепляющей обязанность возмещения государством вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности в различных сферах, независимо от возложения ответственности на конкретные органы государственной власти или должностных лиц.

Обязанность государства по возмещению вреда от экологических бедствий predetermined также правом нынешних и будущих поколений на защищенность от радиационного излучения, связанного с использованием ядерной энергетики, которая, согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации, находится в ведении Российской Федерации и объекты которой относятся исключительно к федеральной собственности [9]. Забота государства о восстановлении нарушенных вследствие радиационных инцидентов конституционных прав и интересов граждан реализуется в русле обеспечения радиационной безопасности и экологического благополучия исходя из целей и принципов правового и социального государства, провозглашенных в ст.ст. 1, 2 и 7 Конституции Российской Федерации.

На основании современных знаний о действии ионизирующего излучения на организм человека и основных принципах радиационной защиты, изложенных в публикациях Научного комитета ООН по действию атомной радиации (НКДАР), Международной комиссии по радиологической защите (МКРЗ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), а также на основании отечественного опыта ликвидации последствий крупных радиационных аварий, можно сделать вывод, что безопасность населения, подвергшегося аварийному облучению, может быть достигнута путем осуществления следующих мер: радиационной, социально-экономической, правовой защиты, медицинской помощи и реабилитации, психологической реабилитации.

Следует подчеркнуть, что решение организационных, экономических и технических задач, возникавших в связи с необходимостью проведения защитных мероприятий, представляло большие трудности, особенно в начальный период после аварии на ПО «Маяк».

С 1991 г. в Российской Федерации формируются основы государственной политики в области обеспечения радиационной безопасности. В этот же период задачи преодоления последствий радиационных аварий на Южном Урале были сформулированы в следующих программах:

1) Программе неотложных мер по ликвидации последствий деятельности ПО «Маяк» на 1991–1992 годы;

2) государственной программе Российской Федерации «По радиационной реабилитации

Уральского региона и мерах по оказанию помощи пострадавшему населению на период 1992–1995 годов»;

3) федеральной целевой программе «Социальная и радиационная реабилитация населения и территорий Уральского региона, пострадавших вследствие деятельности производственного объединения «Маяк», на период до 2000 года»;

4) федеральной целевой программе «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года», подпрограмме «Преодоление последствий аварий на производственном объединении «Маяк».

Государственная политика Российской Федерации в области преодоления последствий радиационных аварий и катастроф реализуется по двум основным направлениям: путем принятия законодательных актов, определяющих меры социальной поддержки граждан, пострадавших вследствие радиационных аварий и катастроф, и программно-целевыми методами, т. е. разработкой и реализацией целевых программ [10, с. 141].

Необходимость применения программно-целевого метода при решении данной проблемы обусловлена ее комплексностью, характеризующейся взаимосвязанностью и сложностью задач в области защиты граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие радиационных катастроф и инцидентов, а также социально-экономической реабилитации территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие радиационных катастроф и инцидентов.

К основным целям и задачам разработки федеральных целевых программ в области обеспечения радиационной безопасности законодатель относит стратегическое планирование, прогнозирование и поступательное осуществление мероприятий в указанной сфере. Предполагается также выполнение работ по повышению защищенности персонала, населения и окружающей среды от радиационного воздействия, в том числе совершенствование системы медицинского обслуживания персонала радиационно-опасных объектов, реконструкция медицинских учреждений для оказания помощи при радиационных авариях, реконструкция производства противолучевых препаратов и создание аварийного запаса лекарств в районах размещения радиационно-опасных объектов.

Во всех федеральных целевых программах предусматривается выполнение работ по науч-

ному и информационно-аналитическому обеспечению деятельности в области обеспечения радиационной безопасности [5].

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [4] и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года [8] к числу приоритетных направлений отнесено принятие мер по обеспечению безопасности и комфортности среды проживания человека и разработки механизмов поэтапного приведения экологической ситуации в населенных пунктах в соответствие с нормативными требованиями. Преодоление последствий радиационных аварий является приоритетной задачей социально-экономического развития Российской Федерации.

В настоящее время разработана и утверждена концепция федеральной целевой программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года», которая направлена на достижение следующих целей: обеспечение необходимых условий безопасной жизнедеятельности и ведения хозяйства на территориях, подвергшихся радиационному воздействию; завершение комплекса работ по преодолению последствий радиационных аварий на федеральном уровне, создание методической, технической и организационной базы для передачи дальнейшего решения проблем, связанных с загрязненными территориями, на региональный уровень.

Реализация мероприятий программ предыдущих периодов действия выявила недостаток фактически выделяемых ресурсов, необходимых для достижения устойчивой положительной динамики в решении основных задач программы; необходимость перераспределения средств на реализацию предусмотренных мероприятий в субъектах Российской Федерации в соответствии с численностью подвергшихся воздействию радиации граждан; недостаточную эффективность механизмов системы государственного управления, применяемых для решения ключевых задач программы, в условиях перераспределения функций и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; нецелесообразность выделения подпрограмм, состоящих из однотипных мероприятий.

В соответствии с вышесказанным федеральная целевая программа, действующая в настоящее время, также не сможет достигнуть в полном объеме предусмотренных целей и задач, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения, если не учесть прошлый опыт реализации программ, а судить о том, в какой мере государство исполняет свою конституционную обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, создавать надлежащие условия для осуществления этих прав и свобод, их воплощения в реальной жизни, можно только по успехам государства в социальной политике.

Библиографический список

1. Белокрылова, Е. А. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» / Е. А. Белокрылова ; под ред. А. П. Анисимова. – М. ; Саратов : Ай Пи Эр Медиа. – 310 с.
2. «Маяк» – трагедия длиною в 50 лет / Гринпис России. – М. : Гринпис России, 2007. – 32 с.
3. Новоселов, В. Н. Атомный след на Урале / В. Н. Новоселов, В. С. Толстиков. – Челябинск : Рифей, 1997. – 238 с.
4. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
5. О Концепции федеральной целевой программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года» : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 12 февр. 2011 г. № 186-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 10. – Ст. 1425.
6. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : закон Рос. Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21. – Ст. 699.
7. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Парламент. газ. – 2002. – № 9.
8. Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1663-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 48. – Ст. 5639.
9. 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» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 дек. 1997 г. № 18-П // Рос. газ. – 1997. – 18 дек.

10. Подтесов, Г. Н. Реализация федеральных и областных целевых программ по преодолению последствий радиационных аварий на производственном объединении «Маяк» / Г. Н. Подтесов, Т. В. Мешкова // Информирование населения, проживающего в зоне воздействия ПО «Маяк», о радиац. факторах риска : сб. материалов междунар. семинара. – Челябинск : Челяб. ин-т (фил.) Урал. акад. гос. службы, 2006. – С. 139–150.

11. Толстиков, В. С. Ядерная катастрофа 1957 года на Урале / В. С. Толстиков // Вестн. Челяб. гос. ун-та. Сер. 1, История. – 1999. – № 1. – С. 86–95.

12. Челябинская область: ликвидация последствий радиационных аварий / Г. Н. Подтесов [и др.] ; под общ. ред. А. В. Акеева. – Челябинск : Ю.-Урал. кн. изд-во, 2006. – 340 с.