

УДК 342

Эколого-правовой механизм защиты от радиационного загрязнения и его негативного воздействия: проблемы реализации и перспективы совершенствования**Саркисов О.Р.**

Кандидат педагогических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Института социальных и гуманитарных знаний,
Заслуженный работник высшей школы РТ (Казань)

**Гуревич В.А.**

Эксперт Министерства юстиции РТ, Ответственный редактор
журнала «Вестник экономики, права и социологии»,
Заслуженный юрист РТ (Казань)

В статье исследуется состояние радиационного загрязнения в регионах Российской Федерации, рассматриваются перспективы и возможности улучшения экологической обстановки зараженных участков с учетом принятия специальных мер защиты.

Ключевые слова: радиационная загрязненность территорий России, контроль над состоянием окружающей среды, правовые проблемы обеспечения экологической безопасности

Прежде всего следует отметить, что нормы Конституции РФ, в частности, ст. 58 требуют от государства, его органов и граждан принятия постоянных мер по защите окружающей среды [1]. Ст. 2 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ № 7-ФЗ) определяет, что охрана окружающей среды является основой жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду [2]. В этой связи обеспечение экологической безопасности – одна из составляющих экологической функции российского государства и, соответственно, задача практически всех государственных органов по защите прав граждан в сфере охраны здоровья.

Особую реальную опасность для здоровья людей представляют радиоактивные отходы (радионуклиды), которые распадаются и испускают ионизирующее излучение – радиацию. Радиационная загрязненность является долгоживущим источником облучения населения. Именно радиация представляет большую опасность для окружающей среды. Одним из слож-

ных и важных направлений деятельности института государства в области охраны окружающей среды является контроль состояния радиации в регионах России. Действующий ФЗ № 7-ФЗ рассматривает экологическую безопасность как состояние защищенности природной среды и жизни людей от негативного воздействия радиации. В Законе от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (ред. от 19.07.2011 г., с изм. от 18.03.2023 г.) основным показателем для принятия решения специально уполномоченными органами в случае нанесения ущерба природной среде и здоровью населения радиационной загрязненностью являются оперативные и эффективные меры воздействия государства.

Авария на Чернобыльской АЭС 26.04.1986 г. вызвала крупнейшую по масштабам радиоактивного загрязнения биосферы экологическую катастрофу, стала общенародным бедствием, затронувшим судьбы миллионов людей, проживающих на огромных территориях, привела к самому масштабному заражению территорий в истории человечества. Облака радиоактивных газов прошли Советский

Союз насквозь, досталось и Юго-Восточной Европе – Румынии, балканским странам. Но больше всего пострадали приграничные с СССР территории: Белорусская ССР, Белгородская, Брянская, Воронежская, Калужская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Орловская, Пензенская, Рязанская, Тамбовская, Тульская и Ульяновская области, Мордовия. В результате аварии из сельхозоборота было выведено около 5 млн га земель, вокруг Чернобыльской АЭС была создана зона отчуждения в 30 км, были уничтожены сотни мелких населенных пунктов. Анализ радиоактивного загрязнения территории Европы цезием-137 показывает, что около 35 % чернобыльских выпадений этого радионуклида на европейском континенте находится на территории Беларуси. Самые большие потери Республики Беларусь от чернобыльской катастрофы, безусловно, связаны с ухудшением здоровья людей, общая величина экономического ущерба за 1986–2015 гг. составляет около 93,27 млрд долл. Кроме того, были подвержены радиации территории РФ площадью 56 тыс. кв. км с населением около 3 млн чел., из которых 52 тыс. граждан был эвакуированы или переселились в добровольном порядке. Многие населенные пункты оказались доступными воздействию радиации.

Возникли новые социальные и экономико-правовые условия в районах, где сформировались зоны повышенного радиоактивного загрязнения вследствие аварии. В этой связи были приняты нормативно-правовые акты для граждан, проживающих на вышеуказанных территориях, защиты их законных прав и здоровья: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 29.05.1986 г. № 634-188 «О проведении дезактивационных работ в районах Украинской ССР и Белорусской ССР, подвергшихся радиоактивному загрязнению в связи с аварией на Чернобыльской АЭС»; Постановление Совета Министров СССР, ВЦСПС от 05.06.1986 г. № 665-195 «Об условиях оплаты наемного труда и материального обеспечения работников предприятий, организаций и учреждений, занятых на работах, связанных с ликвидацией последствий аварий на Чернобыльской АЭС и предотвращением загрязнения окружающей среды»; Закон РФ от 15.05.1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (ред. от 28.12.2022 г.). Принятые нормативные акты установили правовой статус населения и территорий в зоне экологического бедствия, права государственных органов, граждан и т.п. Определены важные направления по дезактивации нанесенного ущерба и недопущению таких аварий впредь.

Нанесенный радиационный ущерб территориям Советского Союза, Российской Федерации характеризуется наличием радиоактивных веществ на поверхности земли, в воздухе, в теле человека, и т.д., в количестве, превышающем установленные уров-

ни. За определенное время они или распадаются или переходят в другое состояние. Тем не менее наносится вред всему живому – людям, животному миру, водным акваториям, лесным насаждениям. Экологи выделяют свыше 55 крупных городов, где сложилась критическая экологическая обстановка [3]. Кроме того, в 1993 г. определены площади с уровнем загрязнения цезием-137 более 1 Ки/км² в областях и республиках России (Татарстан – 68 Ки/км², Нижегородская обл. – 74,8 Ки/км², Ленинградская обл. – 85,9 Ки/км², Пензенская обл. – 43,2 Ки/км², Воронежская обл. – 52,4 Ки/км²). Постановлением Правительства РФ от 18.12.1997 г. № 1582 утвержден «Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного «загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Такие населенные пункты находятся в 14 субъектах РФ. В Брянской области пострадало 440 пунктов, жители которых должны были быть отселены. Постановлением Правительства РФ от 14.06.2002 г. № 421 утвержден порядок и сроки разработки специальных экологических программ реабилитации загрязненных радиацией участков территории России.

В 40 субъектах Российской Федерации более 54 % городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. На полигонах Новой Земли произведено 180 поверхностных и подземных ядерных взрывов, последствия которых пока не известны. В этой связи определена зона проживания с льготным социально-экономическим статусом. Во всех регионах действует система защиты от внешнего ионизирующего излучения людей, городов, поселений и природных комплексов. Научная предельно допустимая доза радиации для человека составляет не более 5 мЗв, или 0,5 бэр, или 0,5 Р в год. Главный санитарный врач Российской Федерации Г. Онищенко Постановлением от 26.04.2010 г. № 40 утвердил «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности» (в ред. от 16.09.2013 г.). Вышеуказанные правила и нормативы обеспечения радиационной безопасности устанавливают требования по защите людей от вредного радиационного воздействия при всех условиях облучения. При радиационной аварии принцип обоснования относится к защитному мероприятию. Для чего обеспечивается оценка состояния радиационной безопасности в данной местности, регионе, городе и т.д. Рассматривается вероятность радиационных аварий и их масштаб – степень готовности к эффективной ликвидации радиационных аварий, число лиц, подвергшихся облучению вышеустановленных пределов доз облучения, проводится анализ доз облучения. Радиационная безопасность населения и специалистов (персонала) обеспечивается: созданием условий жизнедеятельности людей, отвечающих требованиям, установленным санитарными прави-

лами и нормами снижения облучения, ограничения допуска к работе с источниками ионизирующего излучения по возрасту, полу, состоянию здоровья, уровню предыдущего облучения и другим показателям. Кроме того, приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 6.08.2020 г. № 294 утверждена рекомендация по размещению и безопасной эксплуатации радиационных источников.

Анализируя состояние отдельных регионов и городов РФ с напряженной экологической ситуацией, необходимо обозначить наличие источников загрязнения атмосферного воздуха, воды, почвы, наносящих ущерб. Это, прежде всего, нефтяная промышленность, химическая промышленность, машиностроение, добыча и обогащение минерального сырья и т.д. [4].

Так, на территории Республики Татарстан находятся 178 промышленных объектов с радиационным фоном, одними из которых являются нефтедобывающие комплексы. И таких мест предостаточно. В связи с этим под г. Казань находится Федеральный центр токсикологической, радиационной и биологической безопасности ВНИВИ, который занимается вопросами контроля над состоянием радиационного фона. Кроме того, Постановлением Кабинета Министров РТ от 26.05.1998 г. № 293 введены радиационно-гигиенические паспорта (РГП), характеризующие параметры радиационной безопасности территории предприятия, использующего источники ионизирующего излучения (ИИИ). В соответствии с чем создана Единая государственная система контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан региона. Наблюдение за ситуацией, связанной с радиацией, возлагается на Государственный комитет санитарного надзора РТ. Кроме того, на территории республики находятся два десятка лабораторий, занимающихся вопросами мониторинга окружающей среды и радиационной безопасности. Однако добыча нефти связана с повышением уровня радиации, там, где есть разработки, радиационный повышенный фон достигает до 500 микрорентген в час и, естественно, наносится ущерб окружающей среде и здоровью работников нефтяной промышленности. Так, только на предприятии «Сибур» «Казаньоргсинтез» работают в настоящее время 6 тыс. чел., в г. Нижнекамске на заводе «Нижнекамскнефтехим» – 15 тыс. чел. Несмотря на современные технологии, радиационный фон на предприятиях заметно повышен, основные вредные вещества, влияющие на здоровье работников, – хлор, свинец, фенол [5]. Проведенные исследования зафиксировали превышения допустимой их концентрации в атмосферном воздухе вышеуказанных объектов республики.

Настораживает ситуация в области радиационного загрязнения на Северном Кавказе. Кавказские Минеральные Воды – единственный многопрофильный бальнеологический курорт, который по разнообразию

своих климатологических факторов не имеет аналогов на евро-азиатском континенте. На известных всему миру курортах – Пятигорске, Кисловодске, Железноводске, Ессентуках с населением более 0,5 млн чел. сосредоточено 120 санаторно-курортных учреждений, кемпингов, туристических гостиниц, которые только в течение одного года способны принять на отдых и лечение больше миллиона россиян. В этом уникальном регионе основные бальнеологические факторы – минеральные воды, климат, ландшафт и др. соседствуют, а порой и сопровождаются природно-экологическими негативными воздействиями, к числу которых относятся и радиационные, которые наносят ущерб природе и находящемуся на данной территории населению. Кроме того, на территории Кавказских Минеральных Вод имеются урановые залежи. Еще в послевоенные годы XX столетия, когда стране был необходим ядерный щит, вспомнили об исследованиях геологов, которые обнаружили урановую руду. В горе Бештау началось строительство шахт по разработке урана. В 1952 г. появился шахтерский город Лермонтов. Трудная и опасная работа дала определенные результаты, однако в 1974 г. урановые залежи были исчерпаны. Шахты закрылись, а город остался. С момента основания город Лермонтов тесно связан с крупными промышленными объектами: Горно-химическим рудным управлением – первым в СССР предприятием по добыче и переработке ураносодержащих руд, гидрометаллургическим заводом, выстроенным в 1954 г. В 1975 г. был разработан генплан застройки Лермонтова. Основной отраслью экономики четко значилась промышленность. Уже в середине 1980-х гг. добыча руды была прекращена из-за снижения ее количества. Гора Бештау изрезана рудниками, общая протяженность 50 штолен составляет около 150 км. Но все входы давно замурованы или заварены. Радиационный фон и экологическая обстановка в городе будто бы не вызывают тревоги у компетентных специалистов. Однако неблагоприятное воздействие облучения наносит ущерб населению [6]. Кроме того, проведенные исследования свидетельствуют о наличии на территории вокруг горы Бештау радиационного фона. А он создает около 70 % суммарной дозы, получаемой человеком от всех источников радиации.

В соответствии с государственными программами и правительственными постановлениями, государственным предприятием «Кольцовгеология» во всех городах и курортах Кавказа проведены исследования по оценке радиационной обстановки и выявлению техногенных радиоактивных загрязнений. Определены уровни естественного гамма-фона на Кавказских Минеральных Водах, которые составили по Кисловодску – 8–16 мкр./час, в Ессентуках – 10–20 мкр./час, в Пятигорске – 9–20 мкр./час, участками до 30 мкр./час, в г. Лермонтове он составляет 20–25 мкр./час, т.е. является явно повышенным ра-

диационным фоном, негативно воздействующим на состояние здоровья населения городов и граждан России, прибывших на курорт. В этой связи положительным является то, что Распоряжением Правительства РФ от 30.04.2022 г. № 1089-р учреждена «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года». В ней рекомендовано органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться положениями Распоряжения Правительства РФ при разработке и реализации важных задач в области оздоровления окружающей среды. Стратегия предписывает обратить особое внимание на сравнительно высокий уровень загрязнения атмосферы радиацией в отдельных промышленных центрах, крупных городах и агломерациях региона.

В других регионах страны также наблюдается сложная ситуация. Так, по данным Росгидромета, на территории Нижегородской области существует три предприятия, которые можно классифицировать как радиационноопасные объекты. Один из самых известных ядерных объектов – в Семеновском районе, примерно в 100 км от Нижнего Новгорода. Наблюдается высокая радиация в Восточно-Уральском радиационном заповеднике. Радиоактивно загрязнена речная система Теча – Исеть – Тобол – Иртыш – Обь. Архипелаг Новая Земля – слив жидких и твердых радиоактивных веществ. Поражена радиацией арктическая зона – Мурманская и Архангельская области. В этой связи радиационное воздействие негативно отражается на здоровье граждан России: раковые заболевания щитовидной железы, легких, желудка, кишечника, наследственные нарушения генетического кода, поражение органов зрения (катаракта), нервов, кровеносных и лимфатических сосудов, нарушение психического и умственного развития [7]. Исходя из этого, принципиальным является то, что в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений, ст. 1 ФЗ от 24.11.1995 г. “О внесении изменений и дополнений в Закон РФ ”О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» отмечено, что независимо от того, о каких способах возмещения идет речь в Законе: льготах, денежных (материальных) компенсациях, денежных доплатах к социальным выплатам, все они входят в объем возмещения вреда на основе максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения. Законодательство должно быть направлено на защиту жизни и здоровья граждан России. В этой связи Постановлением Правительства РФ от 30.01.2023 г. № 119 чернобыльцы и к ним приравненные отнесены к федеральным льготникам, которым полагается ежемесячная денежная

выплата (инвалиды, ликвидаторы чернобыльской катастрофы, перенесшие лучевую болезнь, их семьи и дети, проживающие на территории, подвергшейся радиоактивному воздействию). Для инвалидов, ликвидаторов последствий чернобыльской катастрофы в 1986–1987 гг. – 3540,76 руб.; для перенесших лучевую болезнь, ликвидаторов чернобыльской катастрофы в 1988–1990 гг., граждан, выехавших из зоны отчуждения, – 2834,4 руб.; для граждан, постоянно проживающих на территории с правом на отселение, с льготным экономическим статусом или в зоне отселения, – 708,6 руб. Для сравнения: в других странах компенсации при нанесении ущерба здоровью радиацией в десятки раз выше.

Необходимо отметить то, что вышеуказанные действующие законы и Указ Президента РФ от 13.10.2018 г. № 585 «Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» направлены на обеспечение национальных приоритетов Российской Федерации, защиту жизни и здоровья граждан, охрану окружающей среды. Активно продолжается работа общественных структур страны в области недопущения строительства несовершенных и ненужных радиационных объектов. Благодаря усилиям антиядерных активистов с 1988 по 1992 гг. было предотвращено строительство нескольких ядерных реакторов. Запланированное строительство ряда реакторов (Костромской АЭС, Калининградской АЭС, Курской АЭС и т.д.) было отменено. Общественное движение против ядерных технологий способствует предотвращению ядерных проектов. Группы прямого действия «Зеленых» в РФ связывают себя с антиядерным движением. 9 ноября ежегодно в России отмечается Международный день антиядерных акций. На территории Республики Татарстан также ежегодно проводятся антиядерные протесты [8]. Антиядерное общество Татарстана только в 2023 г. организовало и провело 3 пикета против планов строительства атомной энерготехнологической станции для выработки водорода.

Бесспорно, что современная социально обусловленная сфера деятельности государства должна быть направлена на: совершенствование и развитие служб изучения, прогнозирования, обнаружения, мониторинга чрезвычайных ситуаций, оповещения населения; научно-методическое обоснование разработки планов превентивных действий по защите населения и минимизации потенциально предотвратимых ущербов; предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера; развитие служб ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

Разрушительные воздействия радиации на человека и окружающую среду обуславливают необходимость строжайшего регулирования обращения с

упомянутыми источниками радиации, что и является задачей введения норм радиационной безопасности. К сожалению, введенные и установленные в законах меры социальной поддержки и компенсации не возмещают причиненный вред в полном объеме, так как на практике вред, причиненный здоровью в результате, например, радиационного воздействия, оказывается куда более значительным. В этой связи определенные выше показатели не соответствуют социальному уровню жизнедеятельности населения страны. В отличие от социальной защиты граждан Белоруссии, получающих 100 % выплату вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в России законодательная база еще явно недостаточно защищает пострадавших от ядерной катастрофы 1986 г., а также и других категорий, пострадавших от облучения радиацией, что вызывает справедливое возмущение людей. Исходя из этого, безусловно, в действующие нормативные акты необходимо внести соответствующие дополнения и изменения, направленные на улучшение состояния жизнедеятельности граждан России с учетом реалий настоящего времени. Эта проблема стала именно «кричащей», ведь вопрос не решается уже десятилетиями.

Следовательно, государственная политика в области радиационной безопасности должна осуществляться, исходя из совокупности мер, направленных на предупреждение или локализацию чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение угрозы жизни и здоровью граждан от поражающих факторов при чрезвычайных ситуациях и размеров ущерба от них [9]. Думается, что сегодня, наконец, это должно стать одной из приоритетных задач в законодательской деятельности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, медлить больше нельзя.

Очевидно, что, не решив проблем с радиационной загрязненностью территорий страны, со-

ответствующей компенсации за нанесенный вред здоровью, невозможно на должном уровне в целом обеспечить безопасность граждан России.

Литература:

1. Конституция РФ // СПС Гарант.
2. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС Гарант.
3. Малышев В.П. Уроки преодоления последствий Чернобыльской катастрофы: 25 лет спустя. Безопасность и чрезвычайные ситуации // Проблемы анализа риска. – 2011. – Т. 8. – № 2. – С. 14–25.
4. Балонов М.И., Анисимова Л.И., Перминова Г.С. Критерии защиты населения и реабилитации территорий России в отдаленный период после чернобыльской аварии // Радиация и риск. – 1999. – Вып. 11. – С. 108–116.
5. «Казаньоргсинтез» (предприятие ГК «Сибур») или УК «ПЖКХ» // Зеленый фонд. – 2023. – № 3. – С. 1–11.
6. Шахрамьян М.А., Акимов В.А., Козлов К.А. Субъекты Северо-Кавказского региона: опасности природного, техногенного и экологического характера // Экология и промышленность России. – 2000. – № 8. – С. 8–12.
7. Маренный А.М., Киселев С.М., Семенов С.Ю. О проблемах обеспечения защиты населения России от природных источников ионизирующего излучения // Медицина экстремальных ситуаций. – 2019. – С. 371–382.
8. Степкина К.В. Радиационная безопасность в российском законодательстве // Молодой ученый. — 2016. — № 6(6). – С. 106–107.
9. Саркисов О.Р., Любарский Е.Л. Экологическая безопасность и эколого-правовые проблемы в области загрязнения окружающей среды: учеб. пособие. – Казань: Центр инновационных технологий, 2011. – 288 с.

Ecological and Legal Mechanism of Protection Against Radiation Pollution and its Negative Impact: Problems of Implementation and Prospects for Improvement

Sarkisov O.R.

Institute of Social and Humanitarian Knowledge

Gurevich V.A.

The Review of Economy, the Law and Sociology

The article examines the state of radiation pollution in the regions of the Russian Federation, discusses the prospects and opportunities for improving the environmental situation of infected areas, taking into account the adoption of special protection measures.

Key words: radiation pollution of the territories of Russia, control over the state of the environment, legal problems of ensuring environmental safety