УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ

Ул.Ленина, 51, офис 227, г. Пермь, 614006
Тел./факс (3422) 90 14 57; E-mail: ombudsman@permreg.ru

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ

«О НАРУШЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВЕННОЙ ПИТЬЕВОЙ ВОДОЙ»

В соответствии со ст.42 Конституции Российской Федерации *«Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».*

Согласно Конституции экологические права граждан могут быть ограничены только в следующих случаях:

- *в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя* (ст. 56 Конституции);
- *если это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц (*ст. 55 Конституции).

В настоящее время на территории Российской Федерации, в сфере природоохранного законодательства, действует более 800 нормативных актов.

Среди них основными можно назвать следующие законы: «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об отходах производства и потребления», «Об экологической экспертизе». Действует также множество нормативных актов регулирующих отдельные отрасли экологического законодательства: Закон РФ «О недрах», Федеральный закон РФ «О животном мире», Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Земельный Кодекс РФ и др.

Конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду конкретизируются и развиваются в российском федеральном законодательстве – земельном, водном, о недрах, о животном мире, об охране и использовании атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях.

Следует отметить, что согласно ст. 18 Федерального Закона «О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ *«Водные объекты, используемые в целях питьевого и хозяйственно - бытового водоснабжения, купания, занятий спортом, отдыха и в лечебных целях, в том числе водные объекты, расположенные в черте городских и сельских поселений, <u>не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия на человека.</u>*

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, индивидуальные предприниматели и юридические лица в случае, если водные объекты представляют опасность для здоровья населения, обязаны в соответствии с их полномочиями принять меры по ограничению, приостановлению или запрещению использования указанных водных объектов».

Согласно ст. 6 Закона Пермской области «О безопасности питьевой воды» от 10.02.2000 № 817-122 «*органы местного самоуправления муниципальных образований Пермской области осуществляют деятельность по обеспечению населения безопасной питьевой водой в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и законодательством Пермской области».*

В соответствии с п. 14 ст. 33 Закона Пермской области «О местном самоуправлении в Пермской области» от 09.12.1995 № 358-57 в ведении муниципального образования находятся вопросы организации, создания и развития муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации.

Вместе с тем, в течение 2003 года в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермской области неоднократно поступали обращения жителей области на неудовлетворительное качество поставляемой им питьевой воды.

Анализ данных обращений свидетельствует о том, что в части территорий Пермской области сложилась неблагоприятная обстановка в части снабжения населения питьевой водой.

К примеру, в адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение жителей с.Красная Слудка г. Добрянки Пермской области с жалобой на отсутствие в селе объектов питьевого водоснабжения, неудовлетворительное состояние существующих пунктов набора воды. На основании изучения всей полученной информации Уполномоченным было подготовлено Заключение «О нарушении прав жителей с.Красная Слудка», направленное в адрес Главы городского самоуправления г.Добрянки, жителей с.Красная Слудка, а также в СМИ Пермской области для публикации.

В частности, в Заключении было указано, что по информации заместителя главного врача ЦГСЭН Пермской области В.А. Хорошавина *«объекты водоснабжения в с.Красная Слудка не соответствуют санитарным нормам и гигиеническим нормативам как по качеству воды, так и по соблюдению запретительного режима на территории первого пояса зоны санитарной охраны».*

Таким образом, существующее санитарное состояние имеющихся объектов питьевого водоснабжения может способствовать распространению инфекционных заболеваний кишечной этиологии среди жителей села» [1].

Как следует из имеющихся материалов орган местного самоуправления г.Добрянки не предпринимал действия, направленные на обеспечение С.Красная Слудка объектами питьевого водоснабжения.

По мнению Уполномоченного сложившаяся на тот момент ситуация в с.Красная Слудка являлась недопустимой, нарушающей основные права и свободы граждан, проживающих в населенном пункте. Учитывая это, Уполномоченный предложил главе г.Добрянки рассмотреть Заключение «О нарушении прав жителей с.Красная Слудка», а также вопрос об определении конкретных мероприятий, направленных на обеспечение населения водоснабжением и сроков их исполнения.

---

[1] Письмо ФГУ «Центр госсанэпиднадзора в Пермской области» от 25.06.2003 № 07-2-2/1974.

Из полученного ответа и приложенных к нему материалов стало известно, что 01.07.2003г. между ФГУП «Пермгиппроводхоз» и Комитетом по градостроительству администрации г.Добрянки заключен договор подряда на создание научно-технической продукции, согласно которому разработана «Программа обеспечения населения муниципального образования г.Добрянки питьевой водой». В соответствии с разработанной программой планово проводятся работы, направленные на разрешение проблемы водоснабжения населения.

Также *«комитетом по градостроительству будет заключен договор с НИИ и «Камский НИИ КИГС» на строительство разведочно-эксплутационной скважины в с.Красная Слудка. Работы будут выполнены до августа 2003г. После получения заключения ЦГСЭН Пермской области по качеству воды на соответствие санитарным нормам и гигиеническим нормативам администрацией города будут выполнены мероприятия по водоподготовке с целью обеспечения населения питьевой водой»*[2].

В прошедшем году в адрес Уполномоченного поступило еще одно обращение жителей г.Добрянки по вопросу обеспечения питьевой водой. Как следовало из обращения, администрацией г.Добрянки было принято решение о строительстве водопровода по переулку Ветеринарный г.Добрянки. Данные работы были включены в план работ на июнь-июль 2003 года, однако до настоящего времени работы, направленные на обеспечение жителей питьевой водой выполнены не были.

Учитывая сведения, изложенные в обращении жителей г.Добрянки, Уполномоченный обратился к главе г.Добрянки с просьбой сообщить причины сложившейся ситуации, а также срок выполнения указанных работ, на что глава г.Добрянки И.Е. Лещев проинформировал: *«действительно, работы по строительству водопровода по пер. Ветеринарный были запланированы на 2003 год, но в связи с более серьезным положением по обеспечению питьевой водой жителей с. Красная Слудка и пос. Дивья, а также в связи с Вашими запросами, запланированные средства на строительство водопровода по пер. Ветеринарный были направлены в с. Красная Слудка и пос. Дивья. До принятия бюджета города на 2004 год вопрос о работах по строительству водопровода будет вынесен на рассмотрение городской Думы»*[3].

С целью ускорения решения данного вопроса, Уполномоченный обратился к Председателю Городской Думы г.Добрянки с ходатайством о рассмотрении вопроса выделения денежных средств на очередном заседании Городской Думы. Из поступившего ответа следует, что в соответствии с Решением Городской Думы от 24.12.2003 года № 313 Думой было поручено главе города при формировании проекта бюджета на 2004 год предусмотреть средства на строительство водопровода в 2004 году[4].

С целью выяснения ситуации по обеспечению качественной питьевой водой в целом по области, Уполномоченным были направлены запросы в адрес глав органов местного самоуправления городов и районов области, а также в адрес начальника Центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Пермской области.

Как следует из письма заместителя главного врача Центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Пермской области В.А. Хорошавина «*В текущем году на территории области не зарегистрированы массовые инфекционные*

---

[2] Письмо главы г.Добрянки И.Е. Лещева от 21.07.2003 № 2-27/2369вх.-1.

[3] Письмо главы г.Добрянки И.Е. Лещева от 01.12.2003 № 2-17/4503 вх.

[4] Решение Добрянской городской Думы от 24.12.2003 № 313 «О рассмотрении письма Уполномоченного по правам человека в Пермской области».

заболевания и инфекционные заболевания кишечной этиологии среди населения, связанные с употреблением некачественной питьевой воды. В то же время, по данным социально-гигиенического мониторинга в области имеются административные территории, где удельный вес нестандартных проб превышает среднеобластной уровень: по микробиологическим показателям – Чернушинский, Кишертский, Добрянский, Ильинский и Еловский районы; по санитерно-химическим показателям – Пермь, Лысьва, Краснокамск, Оханский, Ильинский, Сивинский районы… По результатам мероприятий по контролю вынесено 26 постановлений о наложении административных взысканий в виде штрафа, по постановлениям главных государственных санитарных врачей приостанавливалась эксплуатация 19 объектов, в адрес хозяйствующих субъектов направлено 166 предписаний об устранении выявленных нарушений санитарных правил.

Несмотря на принимаемые меры, остается высоким удельный вес нестандартных проб питьевой воды на водоемах Оханского, Частинского, Октябрьского, Куединского, Б.Сосновского районов, г.Гремячинска и др.»[5].

Из территорий Пермской области также проинформировали об имеющей место неблагоприятной ситуации. Так, из письма Главы Ильинского района следует: *«удельный вес проб водопроводной воды, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям, составляет на коммунальных водопроводах 34 %, на ведомственных – 40 %»*[6]. В Октябрьском районе в 2002 году *«25 % проб воды не соответствовали гигиеническим нормативам по микробиологическим показателям, 16,7 % - по санитарно-химическим показателям»*[7].

Из Частинского района сообщили: *«общая протяженность водопроводных сетей составляет более 85 км. износ – 70 %. По этой причине 8,2 % микробиологических анализов, взятых в точках разбора воды не соответствует требованиям СанПИН»*[8].

Глава г.Перми сообщил, что *«неудовлетворительное качество воды в источниках водоснабжения обусловлено изношенностью сетей канализации города, отсутствием централизованной системы ливневой канализации, наличием несанкционированных выпусков сточных вод, низкой мощностью сооружений очистки сточных вод»*[9]. Аналогичная ситуация изложена в письмах, поступивших из Большесосновского, Осинского районов. Так, по заключению Осинского Центра Госсанэпиднадзора из 15 источников централизованного питьевого водоснабжения, 6 не соответствуют требованиям, а *«из 46 источников децентрализованного водоснабжения требованиям не соответствуют 36»*[10].

Таким образом, приведенная выше информация свидетельствует о том, что в некоторых территориях Пермской области сложилась неблагоприятная обстановка в части снабжения населения области питьевой водой.

В значительной степени к этому приводит отсутствие необходимых средств органов местного самоуправления для поддержания систем водоснабжения в удовлетворительном состоянии. Как правило, органы местного самоуправления могут лишь частично решать те или иные проблемы водоснабжения, однако для

---

[5] Письмо ФГУ «Центр госсанэпиднадзора в Пермской области» от 23.09.2003 № 07-2-2/2939.
[6] Письмо администрации Ильинского района от 28.08.2003 № 1046.
[7] Письмо администрации Октябрьского района от 20.08.2003 № 880.
[8] Письмо администрации Частинского района от 22.09.2003 № 1689.
[9] Письмо Главы г.Перми А.Л. Каменева от 26.08.2003 № И 01-23-2569.
[10] Письмо администрации Осинского района от 20.08.2003 № 6/4.

улучшения ситуации в целом по области необходимы более широкомасштабные мероприятия.

В связи с этим, Уполномоченный по правам человека в Пермской области направил письма в адрес губернатора Пермской области Ю.П. Трутнева и председателя Законодательного Собрания области Н.А. Девяткина, в которых высказал просьбу рассмотреть возможность разработки проекта Программы Пермской области «*Обеспечение городов и районов и районов Пермской области качественной питьевой водой».*

В ответ на указанное обращение председатель Законодательного Собрания Пермской области Н.А. Девяткин сообщил: *«в 2003 году были приняты Законы Пермской области «Об областной целевой программе «Охрана и восстановление водных объектов Пермской области на 2003-2005 годы» от 20.03.2003 № 675-133; «О внесении изменений и дополнений в Закон Пермской области «Об областной целевой программе «Охрана и восстановление водных объектов Пермской области на 2003-2005 годы» от 31.12.2003 № 1185-242, направленные на решение ряда проблем, связанных с состоянием водных объектов.*

Вопросы обеспечения городов и районов качественной питьевой водой находятся в сфере компетенции органов местного самоуправления»[11].

В соответствии с Законом Пермской области «О безопасности питьевой воды» к полномочиям органов местного самоуправления относится *«деятельность по обеспечению населения безопасной питьевой водой в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и законодательством Пермской области при решении следующих вопросов:*

- *обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;*
- *регулирования использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, также недр для строительства подземных сооружений местного значения;*
- *участия в охране окружающей среды на территории муниципального образования».*

Вместе с тем, объем полномочий органов государственной власти Пермской области по вопросам обеспечения населения безопасной питьевой водой, определенный указанным Законом Пермской области, помимо создания законодательной базы Пермской области по данным вопросам и разработки, принятия и реализации региональных целевых программ, включает и такие полномочия, как: участие в выработке и реализации государственной политики области обеспечения населения безопасной питьевой водой; контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой на территории Пермской области; разработка и выполнение на территории области санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий; проведение мониторинга за качеством питьевой воды на территории области; реализация мер по гигиеническому воспитанию и обучению населения организации безопасного питьевого водоснабжения и ряд других.

Заместитель губернатора Пермской области О.М. Жданов подтвердил, что *«в ряде населенных пунктов Пермской области, в основном, в сельской местности, действительно имеют место случаи подачи питьевой воды с отклонениями ГОСТа»*[12].

---

[11] Письмо Председателя Законодательного Собрания Пермской области Н.А. Девяткина от 12.02.2004 № 06/168-04.

Данная ситуация, как сообщил О.М. Жданов, связана с неудовлетворительным техническим состоянием существующих водопроводных сетей и сооружений, отсутствием зон санитарной охраны или несоблюдением требований по их содержанию, а также недостаточным финансированием по развитию систем водоснабжения и водоотведения.

Для улучшения водоснабжения населенных пунктов в областном бюджете капитального строительства объектов социальной инфраструктуры ежегодно предусматриваются средства на реконструкцию и модернизацию основных фондов отрасли. Так, за 2001-2003 годы на указанные цели из областного бюджета было выделено 211,6 млн. рублей, в том числе в 2001 году – 54,6 млн. рублей, в 2002 году – 74,1 млн. рублей, в 2003 году – 82,9 млн. рублей.

За указанный период из местных бюджетов на эти же цели было выделено около 100 млн. рублей, что позволило построить новые или реконструировать существующие водопроводы в 27 населенных пунктах области общей протяженностью 97,4 км.

Также из письма О.М. Жданова следует, что по обеспеченности населения питьевой водой и ее качеству Пермская область имеет один из самых высоких показателей не только в Уральском регионе, но и в Российской Федерации.

Однако, в письме содержалась информация, что *«учитывая ситуацию по техническому состоянию и развитию систем водоснабжения, средств, выделяемых областным и местными бюджетами, недостаточно. По расчетам специалистов, для выполнения только первоочередных мероприятий по строительству новых и реконструкции существующих объектов водоснабжения потребуется около 3 млрд. рублей или ежегодно 500-600 млн. рублей …в 2003 году в области начата работа по привлечению внебюджетных средств»*[13]. Так, за счет привлечения инвестиций в настоящее время ведется реконструкция водозабора в г.Чернушке, а с 2004 года аналогичные работы будут выполняться в г.Березники, г.Кунгуре. В 2004 году будет продолжено строительство и реконструкция водопроводов в Бардымском, Ильинском, Еловском, Кунгурском, Ординском, Осинском, Оханском, Пермском, Сивинском, Суксунском, Усольском, Частниском, Чердынском и Чернушинском районах.

Для решения обозначенной проблемы, а также *«в целях обеспечения дальнейшего развития отрасли и сокращения объемов незавершенного строительства в 2004 году планируется разработка проекта плана первоочередного строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Пермской области на 2005-2009 годы, финансируемых за счет бюджетных средств и привлекаемых инвестиций. К участию по модернизации систем водоснабжения населенных пунктов предполагается привлечь таких крупных инвесторов как ЗАО «Холдинговая компания «ИНТЕРРОС», ЗАО «Ренова», Международный Банк Реконструкции и Развития. Реализация плана позволит снять основные проблемы обеспечения населения области питьевой водой и стабилизировать обстановку»*[14].

Как следует из полученной информации, на указанные цели выделяется значительное количество денежных средств. Определенные меры, направленные на решение обозначенных проблем принимаются как на уровне Пермской области, так и на уровне органов местного самоуправления.

---

[12] Письмо заместителя губернатора Пермской области О.М. Жданова от 19.01.2004 № 01-09-98.
[13] Там же.
[14] Там же.

Однако, по мнению Уполномоченного по правам человека в Пермской области, переложение на органы местного самоуправления решения всего комплекса проблем по обеспечению населения качественной питьевой водой является неправильным. Данная позиция обусловлена, прежде всего, глобальностью проблемы качественного водоснабжения.

Необходимо отметить, что в соответствии с Законом Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» «*безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз».* При этом под жизненно-важными интересами личности понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. Согласно Закону «О безопасности» основным субъектом обеспечения безопасности является государство.

Следовательно, обеспечение качественной питьевой водой относится к жизненно-важным интересам личности, которые находятся под охраной государства.

Положения названного Закона развивает Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 и представляющая собой систему взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства.

Концепция устанавливает, что национальные интересы России включают в себя совокупность сбалансированных *интересов личности,* общества и государства в различных сферах. При чем, *интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни.*

Таким образом, обеспечение питьевой водой входит в систему национальных интересов России и может рассматриваться как одна из форм обеспечения национальной безопасности.

Учитывая масштабы значимости для государства данной проблемы, создание системы обеспечения населения страны питьевой водой должно осуществляться, прежде всего, на государственном уровне. Органы местного самоуправления, в свою очередь, должны выполнять контроль за функционированием данной системы.

Принимая во внимание вышеизложенное, необходимо рассмотрение вопроса об инициировании внесения соответствующих изменений в действующее федеральное законодательство в части определения федерального бюджета в качестве источника финансирования целевых программ, целью которых является обеспечение населения качественной питьевой водой.

На основании вышеизложенного предлагаю:

1. Рассмотреть специальный доклад на заседании комитета по социальной политике и правам человека Законодательного Собрания Пермской области.
2. Принять специальный доклад к сведению.

Уполномоченный по правам
человека в Пермской области С.Н. Матвеев