

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЛИКВИДАТОРОВ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ КАТАСТРОФЫ

**В.С. Павлов, кандидат исторических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрен правовой материал, и в том числе законы и подзаконные нормативно-правовые акты, а также различные формы прокурорского реагирования, направленные на защиту и восстановление прав ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС. Показана практическая деятельность органов российской прокуратуры, защищающей права ликвидаторов, независимо от их гражданства и места проживания на территории России.

Ключевые слова: жалоба, катастрофа, ликвидатор, пожар, прокуратура, права человека, представление, протест, радиация, Чернобыль.

PROCURACY SUPERVISION OVER IMPLEMENTATION OF THE LAW ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF LIQUIDATORS OF THE CHERNOBYL DISASTER

V.S. Pavlov. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Reviewed by big legal material, including legislation and statutory regulations, as well as various forms of reaction of the Prosecutor's Office to protect and restore the rights of liquidators of the Chernobyl accident. Shows the practical activity of the Russian Prosecutor's Office, which protects the rights of all workers, irrespective of their nationality and place of residence on the territory of Russia.

Keywords: complaint, disaster, liquidator, fire, Prosecutor's Office, liquidator, human rights, presentation, protest, radiation, Chernobyl

26 апреля 1986 г. произошла катастрофа на Чернобыльской атомной электростанции (ЧАЭС), в СССР, которая и на сегодняшний день остается самой крупной аварией в мировой истории эксплуатации атомных станций.

Первым на вызов прибыл караул Военизированной пожарной части № 2 во главе с лейтенантом внутренней службы В.П. Правиком, а позже – караул пожарной части № 6 г. Припяти во главе с лейтенантом внутренней службы В.Н. Кибенко. Были вызваны и подкрепления из г. Киева. 28 огнеборцев и с честью выполнили свой долг. В тот же день 26 апреля 1986 г. в 6 ч. 50 мин. пожар был ликвидирован. Правик В.П., Кибенко В.Н. и Телятников Л.П. стали Героями Советского Союза [1].

Вечером того же дня в г. Чернобыль прибыла Правительственная комиссия во главе с Заместителем Председателя Совета министров СССР Б.Е. Щербиной (в состав Комиссии вошел и заместитель Генерального прокурора СССР О.И. Сорока). Были образованы пять комиссий по расследованию трагедии, одна из которых была представлена следственной группой из Генеральной прокуратуры СССР. Однако несмотря на это, население пострадавших от радиации районов было оповещено с опозданием, а в г. Киеве и других городах Украины и Белоруссии проводились первомайские демонстрации. Именно поэтому число лиц, пострадавших от аварии оказалось внушительным – только около 600 тыс. человек получили высокую дозу радиации [2].

В первые дни после аварии зараженной считалась 10-километровая зона, но затем ее расширили до 30 км. Все население оттуда подлежало безусловной эвакуации, а на зараженную территорию прибыли как гражданские специалисты, так и военные, в том

числе призванные из запаса. Они и стали называться «ликвидаторами». Их силами был проведен огромный объем аварийно-спасательных работ, и, прежде всего, был построен «саркофаг» над четвертым блоком ЧАЭС – за 206 дней (с 20 мая по 30 ноября 1986 г.). Работа шла только посменно, а после получения максимально возможной дозы облучения, ликвидатор покидал зараженную зону. Всего в аварийно-спасательных и восстановительных работах приняли участие более 600 тыс. человек [3]. В ликвидации аварии участвовали десятки тысяч пожарных и сотрудников органов гражданской обороны. Основная часть работ была выполнена в 1986–1987 гг., но они продолжались и позже, особенно в 1988–1989 гг.

Первые компенсации ликвидаторам за работу в сложных условиях были определены в Постановлении ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 7 мая 1986 г. № 524-156 «Об условиях оплаты труда и материального обеспечения работников предприятий и организаций зоны ЧАЭС». В соответствии с Постановлением ликвидаторы обеспечивались бесплатным трехразовым питанием и жильем, суточными в повышенном размере (3 руб. 50 коп.) и т.д. В более позднем Постановлении Совета Министров СССР и ВЦСПС от 31 марта 1990 г. № 325 говорилось об улучшении медицинского и социального обеспечения ликвидаторов, а Постановлением Совета Министров СССР от 1 апреля 1990 г. льготы для ликвидаторов, ставших инвалидами, были приравнены к льготам инвалидов Великой Отечественной войны.

15 мая 1991 г. в РСФСР был принят Закон № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», который действует и в настоящее время в редакции 1992 г., с последующими изменениями [4]. Статья 15 Закона непосредственно посвящена возмещению вреда и мерам социальной поддержки ликвидаторов: это и обеспечение жилой площадью (однократно); и оплата больничного листа в размере 100 % среднего заработка; и ежемесячная денежная компенсация на продукты в размере 200 руб., и льготы при вступлении в гаражно-строительные кооперативы или садоводческие товарищества и многое другое [5]. Каждому ликвидатору-чернобыльцу стали выдаваться удостоверение и нагрудный знак, дающие право на все меры социальной поддержки, предусмотренные вышеназванным Законом. Порядок оформления и выдачи удостоверений были определены в совместном Приказе МЧС России, Министерства здравоохранения Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации «Об утверждении порядка и условий оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС» [6].

Однако правоприменения норм, прописанных в законах, постоянно наталкивалось на различные, как правило, субъективные трудности. Чаще всего это – недостаточное финансирование конкретных видов социальной поддержки. Например, органы Министерства социальной защиты России, несмотря на неоднократные разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, рассчитывали и выплачивали до 2 марта 1996 г. пенсии инвалидам – ликвидаторам без учета повышающего коэффициента (это в два с половиной раза), поэтому участники ликвидации последствий аварии на ЧАЭС вынуждены были отстаивать свои права и в судебном порядке. Учитывая все это, Генеральная прокуратура Российской Федерации направила прокурорам субъектов от 4 ноября 1996 г. № 64/7 Указание «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы» [7]. В этом правовом акте анализировалась работа органов прокуратуры субъектов по выполнению требований Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». В числе нарушителей оказались как федеральные, так и органы власти субъектов. Отделения Сбербанка России повсеместно необоснованно отказывали инвалидам-ликвидаторам в выделении денежных ссуд на строительство жилья в Астраханской, Ленинградской,

Свердловской, Тюменской и других областях. Проверками были вскрыты факты, когда жилье предоставлялось лицам, не относящимся к данной категории граждан. Такие случаи имели место в Брянской и Волгоградской областях, а в Орловской области был построен 21 коттедж лицам, не принимавшим участия в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, но за счет средств ликвидаторов. Общая сумма незаконных расходов, хищений и других нарушений только по Брянской области составила более 1,6 млрд руб. По указанным фактам были возбуждены уголовные дела. В некоторых регионах из-за отсутствия надлежащего учета и контроля за оформлением и правильным использованием документов, дающих право на получение льгот, имели место злоупотребления. Например, в Тульской области по поддельным удостоверениям Сбербанком России были выданы беспроцентные ссуды. В Указании Генеральной прокуратуры Российской Федерации отмечалось, что прокурорский надзор за исполнением законодательства о социальной защите чернобыльцев и в том числе ликвидаторов, еще не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям. Прокуроры Республики Мордовия, Чувашской Республики, Липецкой, Московской, Рязанской, Смоленской, Ульяновской и других областях ослабили надзор за исполнением законодательства по защите данной категории граждан [8]. После этой критики отношение органов прокуратуры субъектов к защите прав чернобыльцев заметно изменилось. Здесь можно отметить активную работу по защите прав ликвидаторов-чернобыльцев прокуратурами городов Москвы и Санкт-Петербурга, Республик Башкортостан и Калмыкии, Брянской, Екатеринбургской, Калужской, Ленинградской, Оренбургской, Тверской, Тульской, Челябинской и других областях. Например, в Прокуратуру Москвы регулярно обращаются граждане с заявлениями. Так, весной 2008 г. с заявлением о защите своих прав обратился 55-летний Андрей М., инвалид 2 группы, которому было отказано в выдаче соответствующего пособия. В ходе проверки было установлено, что решение Нагатинского районного суда Москвы является незаконным, и Прокурор города внес Представление об отмене этого решения в порядке надзора. Суд удовлетворил иск ликвидатора о назначении суммы возмещения вреда здоровью с марта 1999 г. и индексации этой суммы [9].

Прокуратура Московского р-на Санкт-Петербурга провела проверку соблюдения законодательства о социальной защите прав граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС, в ходе которой было установлено, что 29 октября 2013 г. в администрацию Московского р-на Санкт-Петербурга обратился с заявлением гражданин Украины по вопросу о выдаче ему удостоверения ликвидатора, предоставив следующие документы: паспорт гражданина Украины, вид на жительство иностранного гражданина, справки об участии в мероприятиях по ликвидации последствий аварии на ЧАЭС в период с 18 июля по 3 сентября 1986 г. Решением Отдела социальной защиты Администрации Московского р-на Санкт-Петербурга в выдаче указанного удостоверения ему было отказано в связи с тем, что он не смог предъявить паспорт гражданина Российской Федерации. Прокуратурой района отказ был признан незаконным. В силу прямого предписания ст. 49 Федерального закона Российской Федерации № 1244-1 «О социальной защите прав граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» иностранные граждане приравниваются в случае их постоянного проживания на территории России к её гражданам и приобретают равное право на получение мер социальной поддержки. Поэтому вид на жительство и является доказательством постоянного проживания иностранного гражданина на территории Российской Федерации. По результатам проведенной проверки прокуратурой района в адрес Главы Администрации Московского р-на Санкт-Петербурга было внесено Представление об устранении нарушения законодательства о социальной защите населения [10].

В Ленинградской области, благодаря действиям работников прокуратуры, участник ликвидации аварии на ЧАЭС получил бесплатную путевку в санаторий. Осенью 2013 г. Кировская городская прокуратура Ленинградской области провела проверку по обращению местного жителя о нарушении его прав на санаторно-курортное лечение. Было установлено,

что Заявитель является инвалидом 3 группы в связи с увечьем, полученным при ликвидации аварии на ЧАЭС, и поэтому, в соответствии с Законом «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», имеет право при наличии медицинских показаний на предоставление путевки в санаторий. Однако в Главном Управлении Ленинградского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации инвалиду-чернобыльцу было отказано в связи с отсутствием финансовой возможности. Кировский городской прокурор обратился в суд с иском об обязании учреждения социального страхования предоставить путевку на санаторно-курортное лечение за 2012 г. Исковые требования Прокурора суд удовлетворил в полном объеме, а инвалид получил путевку на санаторно-курортное лечение в санаторий [11].

В Республике Башкортостан Прокуратура также отстаивала права ликвидатора-чернобыльца. Учалинская межрайонная прокуратура по обращению гражданина провела проверку исполнения Министерством труда и социальной защиты законодательства о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС. Было установлено, что Заявитель в период с 15 мая 1986 г. по 7 декабря 1989 г. проходил военные сборы в воинской части № 20040, которая участвовала в ликвидации последствий аварии на ЧАЭС. После утери удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС, Г.М. Абдуллин неоднократно обращался в указанное Министерство, но получал отказы. Поэтому Учалинским межрайонным прокурором было направлено исковое заявление в суд о признании факта бездействия Министерства труда и социальной защиты Республики Башкортостан и незаконности его действий по поводу невыдачи заявителю дубликата удостоверения. Рассмотрев исковое заявление Прокурора, суд обязал выдать дубликат удостоверения участника ликвидации катастрофы Г.М. Абдуллину, не позднее одного дня со вступления решения суда в законную силу [12].

В Прокуратуру Юстинского р-на Республики Калмыкия в 2014 г. поступило 14 заявлений от инвалидов – участников ликвидации последствий аварии на ЧАЭС на действия Отдела социальной защиты населения Администрации Юстинского районного муниципального образования. В ходе проверки было установлено, что индексация ежегодной выплачиваемой заявителям компенсации за вред здоровью и ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров не производилась. В интересах инвалидов-чернобыльцев Прокуратурой района были направлены в суд иски об индексации денежных компенсаций и о взыскании недополученных сумм на общую сумму более 247 тыс. руб. Требования Прокурора судом были удовлетворены в полном объеме [13].

В мае 2012 г. администрацией исправительной колонии ФКУ ИК-4 УФСИН по Брянской области были направлены документы в Департамент капитального строительства и архитектуры Брянской области на выдачу чернобыльского удостоверения осужденному П.И. Малявко, но в выдаче удостоверения ему было отказано. Тогда П.И. Малявко обратился к Прокурору Брянской обл. Н.В. Журкову с заявлением об отказе ему в выдаче удостоверения «чернобыльца». Спецпрокуратура провела проверку, в ходе которой было установлено, что П.И. Малявко действительно с 26 апреля 1986 г. по май 2004 г. проживал и работал в г. Клинцы, который в соответствии с Законом вошел в зону, пострадавшую от аварии; удостоверения о проживании в зоне отселения Малявко не получал. Однако в соответствии Федеральным законом «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», П.И. Малявко является пострадавшим и имеет полное право на получение упомянутого удостоверения, Поэтому спецпрокуратурой было направлено в Советский районный суд г. Брянска исковое заявление, обязывающее Департамент капитального строительства и архитектуры Брянской области выдать гражданину П.И. Малявко соответствующее удостоверение, и суд полностью удовлетворил исковые требования Прокуратуры [14].

Прокуратура Жуковского р-на Калужской области в январе 2014 г. восстановила права ликвидатора последствий аварии на ЧАЭС жителя г. Белоусово в судебном порядке. В ходе проверки было установлено, что мужчина обращался в Министерство по делам семьи, демографической и социальной политики Калужской обл. для оформления и выдачи ему удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС в 1986 г. в зоне отчуждения, однако ему было отказано в выдаче удостоверения по причине отсутствия у него документов, подтверждающих участие в работах в зоне отчуждения. Однако собранные в ходе проверки документы доказали его непосредственное участие в строительстве автодороги «Заборье-Медведи», проходящей через населенный пункт, отнесенный Распоряжением Правительства РСФСР к зоне отчуждения. Жуковский районный суд согласился с мнением Прокурора и удовлетворил заявление в полном объеме [15].

В г. Твери Прокуратура встала на защиту жилищных прав ветерана вооруженных сил и ликвидатора аварии на ЧАЭС А.А. Соколова. Несмотря на большие заслуги перед Родиной, ордена и инвалидность, своей жилой площади у А.А. Соколова не было. Обращения в Администрацию Заволжского р-на г. Твери результатов не дали, и поэтому А.А. Соколову пришлось обратиться в суд. 9 декабря 2004 г. он был поставлен на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий в список первоочередников. Однако в соответствии с законодательством, инвалиды-чернобыльцы имеют право на однократное бесплатное получение благоустроенного жилья в течение трех месяцев со дня подачи заявления при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий. Исходя из этого, Прокурор Центрального р-на г.Твери обратился в суд, который удовлетворил исковое заявление Прокурора о предоставлении А.А. Соколову благоустроенной жилой площади [16].

Значительная работа по восстановлению нарушенных прав ликвидаторов-чернобыльцев была проведена Тульской областной прокуратурой. В ходе проверки были выявлены многочисленные нарушения в работе органов социальной защиты. Многие решения судов о взыскании в пользу граждан задолженностей по ежемесячной денежной компенсации не исполнялись. Кроме того, органы соцзащиты несвоевременно и не в полном объеме предоставляли в органы Федерального казначейства и Федеральную службу по труду и занятости информацию о лицах, получающих денежную компенсацию по возмещению вреда, причиненного их здоровью. Например, только за один 2008 г. в защиту граждан, которые подверглись воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС, прокурорами городов и районов Тульской области было направлено в суд 31 исковое заявление о возмещении причиненного вреда и получении компенсационных выплат на сумму более 3,6 млн руб. В адрес руководителей территориальных органов социальной защиты было внесено 11 представлений об устранении нарушений Закона, а 7 должностным лицам объявлены предостережения о недопустимости нарушения Закона.

Вышеизложенный материал позволяет сделать вывод о том, что правозащитная деятельность Прокуратуры Российской Федерации в большинстве субъектов Федерации достаточно эффективна и активно способствует восстановлению нарушенных прав граждан – участников ликвидации аварии на ЧАЭС.

Литература

1. URL:http://cyclowiki.org/wiki/%C0%E2%E0%F0%E8%FF_%ED%E0_%D7%E5%F0%ED%EE%E1%FB%EB%FC%F1%EA%EE%E9_%C0%DD%D1 (дата обращения: 31.01.2015).
2. Чернобыльская авария: Доклад Международной консультативной группы по ядерной безопасности. МАГАТЭ, Вена, 1993.
3. Дятлов А.С. Чернобыль. Как это было. М., 2000.
4. Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1991. 23 мая. № 21. Ст. 699.
5. URL: <http://base.garant.ru/185213/#ixzz3RBsxLW7l/>. (дата обращения: 31.01.2015).

6. Рос. газ. 2012. 11 июля. № .156.

7. Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации / под ред. С.Г. Кехлеров. Тула: Автограф, 2004. Т. 1 С. 201–205.

8. URL:http://www.mosproc.ru/news/rokuratura_zaschitila_prava_uchastnika_likvidacii_po_sledstvij_avarii_na_ernobylskoj/. (дата обращения: 31.01.2015).

9. URL: <http://procspb.ru/news/spb/9371-prokuratura-moskovskogo-rayona-prinyala-mery-po-vostranovleniyu-prav-uchastnika-likvidacii-posledstviy-avarii-na-chernobylskoj-aes> (дата обращения: 31.01.2015).

10. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-85413/> (дата обращения: 31.01.2015).

11. URL: <http://uchali.procrb.ru/news/news.phpID=9124>. (дата обращения: 31.01.2015).

12. URL: http://www.kalmprok.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=179:---&catid=1&Itemid=8 (дата обращения: 31.01.2015).

13. URL: <http://www.brprok.ru/news/0/in/2/0/3998/>. (дата обращения: 07.02.2015).

14. URL: <http://ivo.garant.ru/document?id=29232753&byPara=1&sub=1>. (дата обращения: 31.01.2015).

15. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-72715/>. (дата обращения: 31.01.2015).

16. URL: <http://www.garant.ru/news/12762/#ixzz3RGKWYD3o>. (дата обращения: 31.01.2015).