

*Специальный доклад  
Уполномоченного по правам человека  
в Кемеровской области*

**О НАРУШЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН  
КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ,  
ПОДВЕРГШИХСЯ РАДИАЦИОННОМУ ВОЗДЕЙСТВИЮ  
ВСЛЕДСТВИЕ ЯДЕРНЫХ ИСПЫТАНИЙ НА  
СЕМИПАЛАТИНСКОМ ПОЛИГОНЕ**

Кемерово  
2006

*Специальный доклад  
Уполномоченного по правам человека  
в Кемеровской области*

О НАРУШЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН  
КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ПОДВЕРГШИХСЯ РАДИАЦИОННОМУ  
ВОЗДЕЙСТВИЮ ВСЛЕДСТВИЕ ЯДЕРНЫХ ИСПЫТАНИЙ НА  
СЕМИПАЛАТИНСКОМ ПОЛИГОНЕ

*Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.*

*Статья 42 Конституции РФ*

Поводом к написанию специального доклада стали участвовавшие обращения, поступающие в адрес Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области, а также к общественным помощникам Уполномоченного в муниципальных образованиях региона от граждан, ранее проживавших на территории Республики Казахстан. Заявители жалуются на то, что им отказывают в выдаче удостоверений, которые бы давали им социальные льготы, как гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Анализ поступивших обращений показывает, что причин отказа в выдаче таких удостоверений со стороны чиновников и судов, как правило, две.

Первая. Обращающиеся граждане проживали на территории Казахстана в населенных пунктах, которые не включены в Перечень населенных пунктов бывшей Казахской ССР, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (в ред. распоряжения Правительства РФ от 08.02.2002 № 156-р).

Вторая. Обращающиеся граждане, даже если и проживали в вошедших в Перечень населенных пунктах, то проживали там за рамками периода с 1949 по 1963 годы. А именно этот период определен Федеральным законом от 10.01.2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» в качестве одного из критериев для оказания мер социальной поддержки гражданам этой категории – ежемесячной выплаты денежной компенсации в размере 200 рублей на приобретение продовольственных товаров, 50%-ной скидки за оплату жилья и коммунальных услуг, уменьшение на 10 лет возраста, дающего право на пенсию по старости и др. Причем эти льготы распространяются также и на детей до 18 лет первого и второго поколения вышеуказанных граждан, страдающих заболеваниями вследствие того, что их родители подверглись радиационному воздействию.

В случае, если документы, представляемые гражданами при обращении за получением удостоверения, не отвечают этим условиям, в выдаче удостоверения им отказывают.

Особенно обидным в данной ситуации является то, что все обратившиеся имеют документы, выданные учреждениями Республики Казахстан, подтверждающие получение ими суммарной эффективной дозы облучения более 25 сЗв (бэр), т.е. той дозы, которая согласно российскому закону гарантирует представление льгот и компенсаций.

В Российской Федерации документом, подтверждающим право на получение льгот (в том числе по снижению пенсионного возраста), является удостоверение единого (российского) образца, выдача которого осуществляется Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по заявлению, которое подается в органы исполнительной власти субъектов РФ.

Согласно статье 22 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, каждый человек имеет право на

социальное обеспечение через посредство национальных усилий и международного сотрудничества в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

Правительства государств, входящих в состав СНГ, подписав в Москве Соглашение от 9 сентября 1994 года, договорились о полной самостоятельности в вопросах социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации, и охраны их здоровья. В соответствии с данным Соглашением вопросы социальных гарантий и охраны здоровья этой категории граждан в России и Казахстане решаются самостоятельно. Однако, законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан в отношении социальной защиты таких граждан имеют принципиальные отличия. Закон Республики Казахстан «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне» учитывает хроническое облучение на всем протяжении деятельности полигона с 1949 г. по 1990 г., а Закон Российской Федерации «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» учитывает только период острого радиационного воздействия от конкретного ядерного испытания – двух ядерных взрывов – 29.08.1949 и 07.08.1962 гг. Существует ряд различий и по другим аспектам. В связи с этим отличаются друг от друга «казахстанский» и «российский» перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию.

Между тем, за почти сорок шесть лет существования полигона, на его территории было проведено гораздо более значительное количество ядерных испытаний. Так, на сайте «Семипалатинский полигон»<sup>1</sup> указывается, что за весь период деятельности полигона на нем было произведено – 468 взрывов. При этом, между 1949 и 1962 гг. проводилось 30 наземных испытаний, 88

---

<sup>1</sup> <http://www.poligon.kz/result.shtml>

ядерных устройств было испытано в воздухе, среди них первое термоядерное устройство (12.08.1953) и первая в мире водородная бомба (22.11.1955), 6 устройств были испытаны на большой высоте и в космосе. Кроме наземных испытаний, на полигоне было осуществлено более чем 340 подземных испытаний: в вертикальных скважинах и в горизонтальных туннелях.

В брошюре, посвященной 50-летию Семипалатинского полигона, приводятся данные Министерства по атомной энергетике РФ и Министерства обороны РФ, согласно которым за период с 1949 по 1990 годы на полигоне было произведено 509 ядерных испытаний, из них 138 воздушных, 28 наземных и 343 подземных.<sup>2</sup>

В учебно-методическом пособии «Радиационная медицина. Радиационно-гигиеническая характеристика районов, прилегающих к Семипалатинскому испытательному полигону (1049-1990гг.)», подготовленном Казахским научно-исследовательским институтом радиационной медицины и экологии, представлены три основные модели радиационно-гигиенических ситуаций, определяющих характер облучения и формирования доз облучения, и позволяющих анализировать медико-демографические последствия влияния ядерных взрывов на население.

1. Острое внешнее гамма излучение за счет прохождения радиоактивного облака над населенным пунктом, где радиоактивные осадки не выпадали.

2. Острое внешнее гамма-излучение за счет прохождения радиоактивного облака и выпавших осадков в сочетании с последующим хроническим внутренним облучением за счет попадания радионуклидов с пищей, водой, вдыхаемым воздухом.

3. Хроническое внутреннее облучение за счет попадания радиоактивных веществ с пищей и водой. Эта модель характерна для населения, прибывшего

---

<sup>2</sup> Якубовская Е.Л., Нагибиг В.И., Суслин В.П. Семипалатинский ядерный полигон: 50 лет., Новосибирск, 1998. С.12.

в населенные пункты, подвергшиеся заражению радиоактивными продуктами, после прекращения испытаний ядерного оружия в атмосфере.<sup>3</sup>

Таким образом, вывод о том, что радиационное воздействие на людей должно быть ограничено временными рамками с 1949 по 1963 годы, не представляется бесспорным, так как на Семипалатинском ядерном полигоне имело место длительное воздействие комплекса вредных факторов на окружающую среду (техногенный, радиационный, сейсмический и временный), а для человека, кроме того, психогенный и психотропный факторы. То есть в отношении населения, проживающего на территории действия вредных факторов полигона, имело место грубейшее нарушение прав человека.

Думается также, что Перечени населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию, нельзя назвать полными. Так, например, известно, что по крайней мере 20 раз территория Кемеровской области собирала радиоактивные осадки после взрывов на Семипалатинском полигоне. Научно-исследовательские работы, проведенные Томским медико-генетическим центром по реконструкции доз облучения, полученного жителями юга Кузбасса в связи с многолетними испытаниями на полигоне показали, что большинство обследованных лиц, проживающих в городах Междереченк, Мыски, Осинники в период с 1949 по 1963 год, получили дозы облучения существенно выше тех, которые может получить человек от естественных факторов окружающей среды. По информации пресс-службы Администрации Кемеровской области обследование детей в этих городах показало, что у последних отчетливо регистрируется передача синдрома генетического неблагополучия, наблюдается повышенная утомляемость, заболеваемость инфекционными заболеваниями, имеются нарушения в нервно-психической сфере.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Гусев Б.И. Радиационная медицина. Радиационно-гигиеническая характеристика районов, прилегающих к Семипалатинскому испытательному полигону (1949 – 1990 гг.). Учебно-методическое пособие для врачей и студентов медицинских институтов. Семипалатинск, 1994. С.18.

<sup>4</sup> Газета «Кузнецкий край», 20 июня 1998 г.

По результатам проведенных исследований Советом народных депутатов Кемеровской области было принято Постановление от 23.06.2004 №464 о принятии обращения к Председателю Правительства Российской Федерации М.Е.Фрадкову по вопросу пересмотра в сторону расширения перечня населенных пунктов бывшей Казахской ССР, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.<sup>5</sup> Оно было поддержано многими законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, территории Кемеровской области в Перечни населенных пунктов, подвергшихся воздействию радиации вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, включены не были.

Верховный Суд РФ, неоднократно рассматривая жалобы граждан о признании частично недействительным Распоряжения Правительства РФ от 10 февраля 1994 г. № 162-р в редакции распоряжения Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. № 156-р, в своем решении от 19.06.2002 № ГКПИ 2002-631 указал, что при подготовке оспариваемого акта Правительства Российской Федерации были использованы расчеты, выполненные специалистами Барнаульского государственного учреждения "НИИ Региональных медико-экономических проблем" в 1997 - 1998 гг. по заказу МЧС России в рамках научного договора по теме: "Разработка перечней населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне в период 1950 - 1963 годов".

Отказывая в принятии таких жалоб к рассмотрению, Верховный Суд РФ указывает, что разрешение заявленных требований не входит в компетенцию судебных органов, так как суды не вправе вмешиваться в

---

<sup>5</sup> "Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области", N 26, июнь - июль 2004 г.

нормотворческую деятельность государственных органов исполнительной власти и определять содержание правовых актов.

Отвечая на письмо гр.П., приехавшей из Казахстана в г. Мариинск, жаловавшейся на отказ в выдаче удостоверения на получение льгот в 2005 году, Губернатор Кемеровской области А.Г.Тулеев отмечал, что в Кузбассе проживает более 3,5 тысяч человек, выехавших из Республики Казахстан и имеющих удостоверения на льготы казахстанского образца. Эти удостоверения не могут быть переоформлены на удостоверения Российской Федерации, т.к. проживание в указанных в удостоверениях населенных пунктах, не учитывается в соответствии с действующим российским законодательством.<sup>6</sup>

Усиление в 90-х гг миграционных процессов, в том числе из зон радиационного загрязнения Семипалатинского полигона привело к тому, что мигранты из этого региона оказались вдвойне социально незащищенной категорией граждан, нуждающихся в правовой, социальной и медицинской реабилитации.

И в средствах массовой информации, и в обращениях, поступающих Уполномоченному по правам человека в Кемеровской области, содержатся сведения о крайне негативных последствиях ядерных испытаний, проводимых на полигоне. Вот только один пример из почты Уполномоченного.

Гр.Ш., родился и проживал в населенных пунктах Семипалатинской области, признанных ЮНЕСКО зоной экологического бедствия, с 1947 по 1996 гг. На основании казахского законодательства заявитель был признан пострадавшим вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Согласно справке Научно-исследовательского института радиационной медицины и экологии Республики Казахстан №9932 от 12.05.2003 г., учитывая проживание его в зонах максимального и

---

<sup>6</sup> Кузнецкий тракт. <http://www.mediakuzbass.ru/tuleev/letter/letter.php?id=1543&p=16>



повышенного радиационного риска (от 35 до 100 бэр), суммарная эффективная эквивалентная доза гр.Ш. составляет 63 сЗв. Однако, в выдаче ему удостоверения российского образца было отказано, так как территории, на которых он проживал, не входят в российский Перечень.

Между тем, гр.Ш. страдает целым рядом хронических заболеваний, систематически болели его дети, двое его внуков являются инвалидами с детства и не могут себя обслуживать, две внучки в два с лишним года не разговаривают. Этот пример не единичен и отражает общую картину поступающих обращений.

Конституционный Суд РФ в Определении от 14.12.1999 г. № 197-О Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хромова В.А. на нарушение его права на возмещение вреда статьями 1 и 5 Федерального закона «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» указал, что «в правовом регулировании отношений по возмещению вреда, причиненного гражданам в результате радиационных катастроф и аварий, законодатель вправе применять дифференциацию исходя из масштабов радиационного воздействия, в том числе времени воздействия, уровня радиационного загрязнения территорий и его влияния на организм. Такая дифференциация не может рассматриваться как нарушающая конституционный принцип равенства граждан перед законом, гарантированный статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации». <sup>7</sup>

Между тем согласно статье 22 Федерального закона от 9 января 1996 года "О радиационной безопасности населения" граждане имеют право на радиационную безопасность. Этому праву корреспондирует обязанность организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, обеспечивать выполнение мероприятий по защите населения от радиационных аварий и их последствий

---

<sup>7</sup> Компьютерная справочно-правовая система «Консультант Плюс».

(статья 20 Закона). В случае нарушения указанного права гражданам гарантируется предоставление мер социальной защиты, т.е. возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, и понесенных ими убытков (статьи 25 - 26 Закона).

В данном Определении Конституционный суд РФ делает вывод о том, что в системном толковании статьи 2 Федерального закона "О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" со статьей 26 Федерального закона "О радиационной безопасности населения", суды общей юрисдикции вправе решить вопрос о предоставлении льгот и компенсаций лицам, чьи права на радиационную безопасность, а также на возмещение ущерба вследствие радиационных аварий оказались нарушенными.

Однако

Однако правоприменительная практика такого решения вопроса в судах почти отсутствует.

За последние годы существенно расширилась законодательная база по проблемам Семипалатинского полигона. Так, в связи с заменой ранее выданных удостоверений на удостоверение единого образца, Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 г. №849 были утверждены Правила выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Постановлением Правительства РФ от 15.11.2004 г. № 634, утверждены Правила отнесения граждан к категории лиц, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Однако, действие этих документов, в соответствии с действующим законодательством, также ограничено временным и территориальным критериями.

В соответствии с Постановлением Правительства от 21.04.2005 г. №289 утверждено Положение о межведомственном экспертном совете (МЭС) по

установлению причинной связи заболеваний, инвалидности и смерти граждан, подвергшихся воздействию радиационных факторов.<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 02.10.2002 г. (в ред. Постановления Правительства РФ от 30.12.2004 № 882) определяет Порядок установления межведомственными экспертными советами причинной связи развившихся у детей заболеваний с последствиями ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, который распространяется на детей в возрасте до 18 лет, родившихся у первого и второго поколения граждан, которые проживали в 1949 - 1963 годах на территории Российской Федерации и за ее пределами и подверглись радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.<sup>9</sup>

Однако, в этом случае первым условием при обращении в МЭС является предоставление копии удостоверения родственника (родственников), подтверждающего отнесение его (их) к категории граждан, на которых распространяется действие Федерального закона "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" (с предъявлением оригинала).

Таким образом, действующим российским законодательством создан замкнутый круг, в который не могут войти граждане, считающие, что их заболевания напрямую связаны с испытаниями на Семипалатинском полигоне. И, конечно, в первую очередь, вызывает тревогу, то, что такого права оказались лишены дети первого и второго поколений таких граждан.

Полагаю, что для реализации права граждан, гарантированного им ст.42 Конституции РФ, следует упростить порядок обращений в межведомственные экспертные советы.

---

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, №44, ст.4358.

<sup>9</sup> «Российская газета», №4, 14.01.2005

Считаю также необходимым заключение межгосударственного Соглашения между Россией и Казахстаном по определению единых методик расчетов доз облучения населения для установления законных оснований по предоставлению мер социальной защиты гражданам, выехавшим в Россию из Республики Казахстан.

Уполномоченный по правам человека  
в Кемеровской области  
**Н.А.Волков**

7 сентября 2006 г.