

1.17. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕРНОБЫЛЬЦЕВ

Ястребов А.Е., к.и.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права
Орловская региональная академия
государственной службы

Авария на Чернобыльской АЭС стала беспрецедентной и самой масштабной техногенной катастрофой XX в., повлекшей неисчислимы экологические, демографические, социальные последствия. В результате аварии в окружающую среду поступило 50 000 000 радионуклидов – это более, чем в четыре раза превышает радиационный выброс после Хиросимы. Согласно официальным оценкам трех стран (Республики Беларусь, России, Украины) от чернобыльской катастрофы пострадали по меньшей мере более 9 млн. человек. В России радиационному загрязнению подверглись 16 областей и одна республика с населением около 3 млн. человек, проживающих более, чем в 12000 населенных пунктов¹. Наиболее пострадавшими от радиации оказались четыре региона Центральной части России: Брянская, Калужская, Орловская и Тульская области.

Основным негативным результатом чернобыльской катастрофы стало радиационное воздействие на здоровье тысяч людей, проживающих на загрязненных территориях и тех, кто участвовал в ликвидации непосредственных последствий аварии. Статья 42 Конституции РФ закрепила право граждан на возмещение ущерба здоровью и имуществу, причиненного экологическим правонарушением. Однако, учитывая масштабы и число пострадавших, их основные конституционные права и интересы, связанные с охраной жизни, здоровья, имущества, были ущемлены столь значительно, что причиненный вред оказался реально невозполнимым. По мнению Конституционного суда РФ, приняв на себя обязанность по возмещению вреда гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, государство взяло на себя конституционно-правовую ответственность за вред, связанный с его деятельностью в сфере ядерной энергетики².

В качестве основного способа возмещения вреда государство избрало предоставление денежных и иных материальных льгот и компенсаций гражданам за ущерб их здоровью и имуществу. Законом РСФСР от 15 мая 1991 г. «О социальной защите граждан, под-

вергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции от 18 июня 1992 г.)³ было предусмотрено 12 категорий граждан, пострадавших от воздействия радиации и имевших право на льготы, предусмотренные Законом. Наиболее пострадавшими из них оказались две категории – это граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания вследствие чернобыльской катастрофы, и инвалиды по этой причине. Статья 14 Закона установила для них наиболее существенный объем льгот, включавший в себя ежемесячную денежную компенсацию в возмещение вреда в зависимости от степени утраты трудоспособности, право на внеочередное получение жилья, ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, оплату жилья и коммунальных услуг в размере 50%, бесплатную медицинскую помощь и обеспечение лекарствами, ежегодное обеспечение санаторно-курортным лечением и др. В целом можно констатировать, что объем льгот, предусмотренный на тот момент законом, был достаточно широким и в значительной степени учитывал социальные потребности чернобыльцев в жилье, медицинском обслуживании, возмещении потери трудоспособности.

Масштабная реформа социальной политики, проводимая в последние годы в России, не могла не затронуть конституционные права чернобыльцев. Федеральный закон от 22 августа № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, названный в обществе Законом о монетизации льгот, серьезно изменил базовый чернобыльский закон, пересмотрев в общей сложности 24 из 49 его статей. Законом было введено новое правовое понятие «социальная поддержка граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», определенное как система мер, обеспечивающая социальные гарантии этих граждан. Рассмотрим ситуацию с социальным обеспечением инвалидов и граждан, перенесших лучевую болезнь.

Сравнительный анализ статьи 14 чернобыльского закона в прежней и новой редакции показывает, что объем возмещения вреда этим категориям населения частично был сокращен. Так, граждане, перенесшие лучевую болезнь и ставшие инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, лишились права на бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов, на внеочередную установку телефона; права на первоочередное бесплатное предоставление в пользование

¹ См.: Зырянов А.И. Компенсация морального вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС // Российский судья. 2005. № 4. С.25.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711.

³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 21. Ст.699; Ведомости РФ. 1992. № 32. Ст. 1861. С последующими изменениями.

⁴ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст.3607. С последующими изменениями.

транспортного средства при наличии соответствующих медицинских показаний. За рамками новой редакции закона оказались бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта, право на однократное получение беспроцентной ссуды на приобретение или строительство садовых домиков, благоустройство садовых участков, на организацию подсобного или фермерского хозяйства.

В качестве компенсации утраченных льгот, реализуя один из главных своих принципов – необходимость замены натуральных льгот денежными выплатами, законодатель предусмотрел для шести категорий чернобыльцев дополнительную денежную выплату в размере от 200 до 1000 рублей. В частности, гражданам, ставшим инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, была установлена ежемесячная выплата в размере 1000 рублей, перенесшим лучевую болезнь – 800 рублей. Однако эти выплаты не в полной мере компенсируют утраченные льготы.

Особо следует обратить внимание на вопрос о жилищном обеспечении чернобыльцев. Ранее п.3 ст.14 Закона гарантировал нуждающимся в улучшении жилищных условий инвалидам и гражданам, перенесшим лучевую болезнь, право на однократное бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью в течение трех месяцев со дня подачи заявления. Это право было безусловным, непосредственно действующим, и его реализация, как разъяснял Верховный Суд РФ, не ставилась в зависимость от наличия или отсутствия других нуждающихся в жилье очередников-чернобыльцев⁵.

Однако Федеральный закон № 122-ФЗ не включил данное право в число мер социальной поддержки, гарантируемых чернобыльцам. Вместо этого ст.14 закона закрепила за теми из них, кто встал на учет до 1 января 2005 г. иное право – на обеспечение жилой площадью в размере и порядке, установленном Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2004 г. № 866⁶ было предусмотрено, что основной формой обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, является предоставление им субсидий на приобретение жилья. Согласно Правилам обеспечения жильем названной категории граждан, утвержденным данным Постановлением, размер предоставляемой субсидии рассчитывается исходя из средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья в соответствующем субъекте РФ, определяемой федеральным органом исполнительной власти.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 4. С.2.

⁶ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2004 г. № 866 «О порядке обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и приравненных им лиц» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч.II). Ст.111.

Как показала практика применения законодательства о жилищном обеспечении чернобыльцев, установленный размер субсидии во многих случаях существенно отличается от реальной стоимости жилья в различных субъектах РФ. Например, по федеральным стандартам цена одного квадратного метра жилья в Красноярском крае составляет 15 с небольшим тысяч рублей, в Томской области – 17 тысяч рублей, в то время как рыночная стоимость квадратного метра жилья в указанных регионах достигает 22-30 тысяч рублей.⁷ Следовательно, за счет выделяемых субсидий, без привлечения собственных средств чернобыльцы не имеют возможности приобрести необходимое им жилье. Показательно, что в Томской области в 2006 г. был реализован всего один жилищный сертификат.⁸ Налицо явное ущемление жилищных прав чернобыльцев по сравнению с ранее действовавшим законодательством.

Кроме того, так же, как и в прежние годы, поступающих из федерального бюджета средств явно недостаточно для обеспечения жильем всех нуждающихся инвалидов-чернобыльцев. Так, в наиболее пострадавшей от Чернобыльской аварии Брянской области бюджетных средств, поступивших в 2005 г., хватило на улучшение жилищных условий всего 20 семей, в то время как в очереди на получение жилья в этом регионе находилось 635 семей ликвидаторов⁹. В 2006 г. средств из федерального бюджета было выделено в три с половиной раза больше, что позволило улучшить жилищные условия 58 семей. Однако по данным на 1 января 2007 г. в Брянской области на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий из этой категории граждан состояло 1477 семей¹⁰. Несмотря на многочисленные обращения в федеральные структуры добиться существенного увеличения финансирования не удалось. Поэтому проблема обеспечения жильем чернобыльцев по-прежнему стоит наиболее остро.

За рамками новой редакции Чернобыльского закона оказались также такие важные социальные льготы, гарантированные ранее, как право на бесплатное оказание медицинской помощи, приобретение лекарств, бесплатное ежегодное обеспечение санаторно-курортным лечением. Однако этих льгот чернобыльцы не лишились. Право на их получение они имеют только в случае покупки набора социальных услуг, которые предоставляются им и другим категориям граждан согласно внесенным изменениям в Федеральный закон

⁷ См: Власти края направят Президенту обращение о выделении жилищных сертификатов красноярским «чернобыльцам». Материал с сайта www.newslab.ru.

⁸ См: Томский губернатор направил в Правительство РФ телеграмму по поводу ситуации с «чернобыльцами». Материалы с сайта www.tomskyobzor.ru

⁹ См: Доклад Уполномоченного по правам человека в Брянской области «О некоторых нарушениях прав граждан, проживающих в зоне радиоактивного загрязнения в результате катастрофы на ЧАЭС» на научно-практической конференции «Чернобыль - 20 лет спустя. Социально-экономические проблемы и перспективы пострадавших территорий» на сайте www.debryansk.ru

¹⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Брянской области «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Брянской области в 2006 г.» на сайте www.debryansk.ru

от 17 июля 1999 г № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»¹¹. В состав набора были включены два вида социальных услуг: дополнительная бесплатная медицинская помощь, в том числе обеспечение необходимыми лекарственными средствами по рецептам врача, предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемые в соответствии с законодательством об обязательном социальном страховании, и бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. На оплату набора социальных услуг с 1 апреля 2007 г. направляется 513 рублей в месяц в расчете на одного гражданина, в том числе на оплату дополнительной бесплатной медицинской помощи 456 рублей, на оплату бесплатного проезда к месту лечения и обратно - 57 рублей¹². У граждан есть право отказаться от получения социальных услуг и в этом случае им будет выплачиваться ежемесячная денежная компенсация в указанной сумме.

Таким образом, если ранее лекарственное обеспечение, медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение чернобыльцев осуществлялось в приоритетном порядке, то теперь Федеральный закон № 122-ФЗ приравнивал их в этом отношении к остальным получателям набора социальных услуг. Соответственно, те проблемы, с которыми сегодня сталкиваются льготники при реализации многих своих прав, в полной мере отражаются и на чернобыльцах. Так, во многих регионах, где имеют место перебои с поставками лекарств, граждане-инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы подолгу не могут получить необходимые им лекарственные препараты. Кроме того, сегодня медицинское обслуживание по Закону № 122-ФЗ не вполне учитывает специфику заболевания лиц, получивших радиационное воздействие. Если ранее чернобыльцы получали бесплатные путевки в медицинские центры и санатории, специализирующиеся на лечении их заболеваний, то в настоящее время в отделениях фонда социального страхования количество путевок в эти учреждения ограничено, а другие лечебные заведения не в состоянии оказать качественную медицинскую помощь чернобыльцам.

Одной из наиболее серьезных проблем, возникших в процессе реализации социальных прав чернобыльцев, стала проблема индексации сумм возмещения вреда и других денежных выплат. Неопределенность и противоречивость неоднократноменявшегося законодательства в этой области, допускавшего различные подходы к его применению, и задолженность федерального бюджета, не позволявшая провести индексацию в течение нескольких лет, вызывали серьезную социальную напряженность среди чернобыльцев. Несмотря на принимаемые законодательные акты, в течение долгого времени индексация сумм возмещения

вреда и других денежных выплат инвалидам-чернобыльцам практически не осуществлялась. За 1997 -2005 гг., ежемесячная денежная компенсация ликвидаторам аварии, размер которой зависит от группы инвалидности, была проиндексирована только однажды – в 2001 г., и всего на 19 процентов, в то время как цены в стране за это время выросли почти в восемь раз¹³. Невыполнение государством своих обязательств вызвало шквал судебных исков чернобыльцев, однако, как показывала судебная практика, удовлетворялось лишь 10-15 процентов таких исков. Большинство вступивших в законную силу судебных решений в то время государство не выполняло.

Только начиная с 2005 г. государство начало производить индексацию чернобыльских выплат. В соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2006 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹⁴ Постановлениями Правительства РФ установлены коэффициенты индексации сумм возмещения вреда и других чернобыльских выплат на 2005 - 2007 гг.¹⁵ Что касается предшествующего периода, то индексация распространяется только на 2002 - 2004 гг. Добиться индексации за предшествующие годы возможно только в судебном порядке. Однако, как показывает практика, здесь тоже обстоит все непросто.

Противоречивость законодательства о возмещении вреда гражданам, пострадавшим от воздействия радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, создало сложную ситуацию с его применением. Во многих случаях суды, рассматривая иски об индексации, выносили различные решения по однородным делам, каждый раз по-своему трактуя правовые нормы. В частности, в Брянской области городские и районные суды использовали различные методики расчета индекса потребительских цен, в результате чего инвалидам равных групп инвалидности стали устанавливаться совершенно разные размеры ком-

¹³ Селицкий А. Голодовка продолжается // Невское время. 2005. 19 января.

¹⁴ СЗ РФ. 2004. № 18. Ст.1689.

¹⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 7 мая 2005 г. № 292 (в ред. от 3.03.2007) «Об индексации в 2005 г. размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 2005. № 20; Ст.1883; 2006. № 13. Ст.1411; 2007. № 11. Ст.1334; Постановление Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 246 (в ред. от 3.03.2007) «Об индексации в 2006 г. размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст.2012; 2007. № 11. Ст.1334; Постановление Правительства РФ от 21 марта 2007 г. № 171 «Об индексации в 2007 г. размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 2007. № 13. Ст.1587.

¹¹ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст.3607.

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 22 января 2007 г. № 34 «Об изменении суммы, направляемой на оплату предоставляемого гражданам набора социальных услуг (социальной услуги)» // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст.660.

пенсационных выплат¹⁶. Чернобыльские дела относились к наиболее сложным, а обобщение судебной практики по ним долгое время отсутствовало. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 35 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не давало ответы на все возникающие вопросы, поскольку со времени его принятия базовый чернобыльский закон неоднократно изменялся. 5 апреля 2005 г. Пленум Верховного Суда РФ, проанализировав тысячи судебных дел, внес изменения в указанное постановление¹⁷ и дал рекомендации судам общей юрисдикции о том, как следует применять законодательство о возмещении вреда гражданам, пострадавшим от чернобыльской аварии, в том числе и по вопросам индексации денежных выплат. Постановление Пленума Верховного Суда стало знаковым событием, которое принципиально повлияло на судебную практику.

В этой статье мы затронули лишь некоторые аспекты реализации конституционных прав чернобыльцев в условиях проводимых социальных реформ. Проведенный в работе анализ показывает, что по отдельным направлениям, таким как жилищное обеспечение, медицинское обслуживание и др., объем социальной поддержки чернобыльцев уменьшился, что противоречит конституционным нормам о возмещении вреда, поскольку, как указывал Конституционный Суд РФ, сокращение объема обязательств, ранее принятых на себя государством, недопустимо¹⁸. В этой связи необходимо усовершенствовать правовой механизм социальной защиты граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, путем внесения изменений в законодательство, регламентирующее порядок предоставления отдельных социальных услуг чернобыльцам.

В частности, следует пересмотреть стоимость одного квадратного метра жилья, принимаемую во внима-

ние при предоставлении жилищных субсидий чернобыльцам, с учетом действительной рыночной стоимости жилья в отдельных субъектах РФ, а также объем федеральных средств, выделяемых на эти нужды. Необходимо в большей степени учитывать социальные интересы инвалидов-чернобыльцев при выделении путевок в специализированные санатории и медицинские центры. Также следует своевременно и регулярно проводить индексацию сумм возмещения вреда чернобыльцам и не допускать законодательных изменений, ущемляющих их права. Все это позволит государству выполнить свой долг перед людьми, потратившими здоровье на преодоление последствий крупнейшей радиационной катастрофы и в полной мере обеспечить реализацию их конституционных прав.

¹⁶ См: Доклад Уполномоченного по правам человека в Брянской области «О некоторых нарушениях прав граждан, проживающих в зоне радиоактивного загрязнения в результате катастрофы на ЧАЭС» на научно-практической конференции «Чернобыль - 20 лет спустя. Социально-экономические проблемы и перспективы пострадавших территорий» на сайте www.debryansk.ru

¹⁷ См: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 апреля 2005 г. № 7 «О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 35 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел, связанных с реализацией инвалидами прав, гарантированных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6. С. 13-19.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711.