

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**Уполномоченного по правам человека в
Брянской области**

**О соблюдении в Брянской области прав
граждан, подвергшихся воздействию
радиации в результате аварии на ЧАЭС.**

2011 г.

Специальный доклад подготовлен в соответствии со ст. 22 Закона Брянской области от 08.12.2004 года №80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области».

Спустя четверть века авария на Чернобыльской АЭС не ушла в прошлое. Для сотен тысяч жителей Брянской области Чернобыльская катастрофа продолжает оставаться частью их жизни.

Проблемы, связанные с реализацией прав граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате аварии на ЧАЭС, на сегодняшний день не теряют своей актуальности, об этом можно судить по многочисленным обращениям граждан, поступающим в адрес Уполномоченного. Это, прежде всего, жалобы связанные с непредставлением жилья, об отказе в выплате компенсации за утраченное имущество, об отказе органов пенсионного обеспечения в выплате ЕДК, о нарушении прав граждан на получение соответствующих мер социальной поддержки, об отказе в установлении статуса участника ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и т.д. Как сегодня живут пострадавшие от катастрофы люди? Как работает чернобыльский закон? Как восстанавливаются сельскохозяйственные земли и лесные угодья пострадавших территорий? Для ответа на эти вопросы изучению и анализу были подвергнуты сведения и статистическая информация, полученная из государственных органов и учреждений, общественных организаций, а также материалы обращений граждан к Уполномоченному.

Целью настоящего специального доклада является привлечение внимания к проблемам соблюдения гарантированных законом прав граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате аварии на ЧАЭС, а также предложение мер по устранению имеющихся нарушений в данной сфере в виде рекомендаций Уполномоченного органам государственной власти.

Нормативная база, регулирующая права граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате аварии на ЧАЭС

Статья 42 Конституции России закрепила право граждан на возмещение ущерба здоровью и имуществу, причиненного экологическим правонарушением. Указанное право реализуется в рамках Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», который определяет государственную политику в области социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации (далее Закон - № 1244-1). Правительством Российской Федерации во исполнение Закона №-1244-1 было издано значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с социальной защитой граждан, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС. Так, Постановлением Правительства РФ от 21 августа 2001 г. № 607 «О порядке выплаты ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС» утвержден Порядок выплаты ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Постановлением Правительства РФ от 18.12.1997 № 1582 установлен Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Постановлением Правительства РФ от 03.03.2007 № 136 «О порядке предоставления мер социальной поддержки гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, в связи с исполнением ими трудовых обязанностей, а также выплаты пособия на погребение граждан, погибших (умерших) в связи с чернобыльской катастрофой» утверждены: Правила оплаты дополнительного оплачиваемого отпуска и выплаты единовременной компенсации на оздоровление, предоставляемой одновременно с дополнительным оплачиваемым отпуском гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы и повлекшего утрату трудоспособности, независимо от степени утраты трудоспособности (без установления инвалидности);

Правила сохранения среднего заработка на период обучения новым профессиям и трудоустройства гражданам, эвакуированным и переселенным (переселяемым), а также выехавшим в добровольном порядке на новое место жительства с территории отдельных зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

Правила выплаты дополнительного пособия гражданам, постоянно проживающим на территории зоны радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и зарегистрированным в установленном порядке в качестве безработных;

Правила выплаты пособия на погребение членам семей или лицам, взявшим на себя организацию похорон граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также умерших граждан из числа инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы;

Правила оплаты дополнительного оплачиваемого отпуска гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 907 «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» утверждены:

Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации на питание детей в детских дошкольных учреждениях (специализированных детских учреждениях лечебного и санаторного типа), а также обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования; Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

Правила выплаты гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения и переселенным (переселяемым) из зоны отселения, единовременного пособия в связи с переездом на новое место жительства и компенсации стоимости проезда, а также расходов по перевозке имущества;

Правила выплаты гражданам компенсаций за вред, нанесенный здоровью вследствие чернобыльской катастрофы, компенсации на оздоровление, а также компенсаций семьям за потерю кормильца;

Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации гражданам в зависимости от времени проживания (работы) на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

Правила выплаты ежемесячной компенсации на питание с молочной кухни для детей до 3 лет, постоянно проживающих на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 439 утверждены Правила выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2004 года № 592 был утвержден перечень заболеваний, возникновение или обострение которых обусловлено воздействием радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча. Кроме постановлений Правительства РФ нормативно-правовая база, связанная с правовым положением лиц, подвергшихся радиационному воздействию и пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС, складывается из ведомственных приказов и распоряжений.

Так, Приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Минфина РФ от 8 декабря 2006 г. № 727/831/165н утверждены Порядок и условия выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Минфина РФ от 8 декабря 2006 г. № 728/832/166н утверждены Порядок и условия оформления и выдачи удостоверения гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы. Правительством Российской Федерации утверждены федеральные целевые программы: «Жилище» на 2002 - 2010 годы; «Жилище» 2011 - 2015 годы; «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года».

На региональном уровне принят Закон Брянской области от 13.12.2005 г. № 92-3 «О дополнительных мерах социальной защиты населения Брянской области, подвергнутого радиационному воздействию», которым предусмотрены дополнительные меры по бесплатному медицинскому обслуживанию населения юго-западных районов области, обеспечению лекарственными средствами, экологическому оздоровлению и социально-экономическому развитию пострадавших от радиации территорий. В целях обеспечения должного медицинского обслуживания населения пострадавших территорий в Брянской области принята и реализуется областная целевая программа «Минимизация медицинских последствий экологического неблагополучия в Брянской области». Постановлением Администрации Брянской области от 20.08.2010 № 837 утверждена долгосрочная целевая программа «Реабилитация населения и территории Брянской области, подвергнутого радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (2011 - 2015 годы)» направленная на улучшение качества жизни населения, проживающего на загрязненной территории.

Представляется, что за 25 лет механизм правового регулирования отношений, связанных с чернобыльской катастрофой должен быть доведен до совершенства, а законодательство и судебная практика исчерпают разногласия в правопонимании. Однако постоянное внесение изменений в Закон № 1244-1 сделали его сложным и запутанным. На сегодняшний день приходится констатировать ряд серьезных «обострившихся» проблем, с которыми сталкиваются чернобыльцы при реализации правовых норм в сфере жилищного обеспечения, медицинского обслуживания, предоставления денежных выплат, компенсаций гражданам, оказавшимся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы. Основные причины тому - недостаточное финансирование и невыполнение государством обязательств перед чернобыльцами. Поэтому не случайны частые обращения граждан в судебные органы Российской Федерации, а также в Европейский суд по правам человека за защитой своих экологических и социальных прав.

Радиационное загрязнение территорий вследствие аварии на Чернобыльской АЭС

На начальном этапе работ по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС основное внимание уделялось территориям, подвергшимся радиоактивному загрязнению. Согласно принятому Закону «О социальной защите граждан, подвергнутого воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» по степени радиоактивного загрязнения было осуществлено зонирование территорий: зона отчуждения - часть территории Красногорского района Брянской области с расположенными на ней четырьмя населенными пунктами (Барсуки, Князевщина, Прогресс и Нижняя мельница), 186 жителей которых были эвакуированы в 1986 году; зона отселения - территории, на которых плотность загрязнения цезием-137 превышает 15 Ки/кв.км; зона с правом на отселение - территории с плотностью загрязнения цезием-137 от 5 до 15 Ки/кв.км; зона с льготно социально-экономическим статусом - территории с плотностью загрязнения цезием-137 от 1 до 5 Ки/кв.км.

Распоряжением Правительства РСФСР от 28.12.1991 № 237-р, был утвержден первый Перечень населенных пунктов, относящихся к территориям радиоактивного загрязнения, в который было включено 6 884 населенных пункта 14 субъектов РФ. В Брянской области к зонам радиоактивного загрязнения изначально было отнесено 1316 населенных пунктов. В период с 1992 по 1995 гг. указанный перечень неоднократно уточнялся и дополнялся. К началу 1996 года количество населенных пунктов РФ, отнесенных к зонам радиоактивного загрязнения, увеличилось до 7 695.

В 1997 году с учетом изменения радиационной обстановки был утвержден новый перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие аварии на Чернобыльской АЭС (Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года № 1582). В перечне количество населенных пунктов

В 2005 году в перечень были внесены изменения, связанные с дополнительным включением в него ряда населенных пунктов, ранее не относившихся к зонам радиоактивного загрязнения, и пересмотром статуса зон радиоактивного загрязнения по некоторым населенным пунктам.

По состоянию на 01 января 2011 года в Брянской области к зонам радиоактивного загрязнения отнесено 978 населенных пунктов, с общей площадью загрязнения 11 700 тыс. кв.км, что приходится на одну треть площади региона (общая пл. 34 900 кв.км). В них проживает около 329,0 тысяч человек (24,8 % от общей численности населения региона).

Наиболее загрязненными вследствие аварии на Чернобыльской АЭС оказались юго-западные районы Брянской области: Гордеевский, Злынковский, Климовский, Клинцовский, Красногорский, Новозыбковский, Стародубский, а также города Новозыбков и Клинцы. Границы зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов и пересматриваются Правительством Российской Федерации не реже чем один раз в пять лет (ст.7 Закона №1244-1).

Необходимо отметить, что перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, последний раз пересматривался 7 апреля 2005 года, т.е. более 6 лет назад. За риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, государство, согласно ст.3 Закона №1244-1, гарантирует гражданам возмещение вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Однако на практике, далеко не все граждане, проживающие в населенном пункте с повышенным уровнем радиационного фона, могут реализовать право на получение мер социальной поддержки. Ярким примером тому может служить Марьинское сельское поселение, образованное в 1993 году в результате административно-территориального деления.

В состав указанного муниципального образования были включены улицы: Мичурина, Набережная, Озерная, Головачева, 70 лет Октября, Заводская, ранее находившиеся в границах поселка Комаричи, отнесенного к зоне проживания с льготно социально-экономическим статусом.

Административно-территориальное деление не могло повлиять на состояние радиоактивного загрязнения территории, но повлекло утрату для части жителей вновь образованного поселка Маринка статуса лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и права на возмещения ущерба, причиненного экологическим нарушением.

По данным ГУ «Брянский областной центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды», плотность загрязнения почвы цезием-137 в населенном пункте Марьинка Комаричского района Брянской области на протяжении восьми лет (период с 01.01.2002 г. по 01.01.2010 г.) составляет свыше 1 Ки/кв.км, что соответствует минимальному пределу для зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом (более 1

Ки/кв.км).

До настоящего времени, поселок Марьинка Комаричского района Брянской области не включен в Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утв. Постановлением Правительства РФ от 18.12.1997 №1582.

Медицинские последствия чернобыльской аварии

Основным негативным результатом Чернобыльской катастрофы стало радиационное воздействие на здоровье тысяч людей, проживающих на загрязненных территориях и тех, кто участвовал в ликвидации последствий аварии.

По информации департамента здравоохранения Брянской области, заболеваемость участников ликвидации аварии на ЧАЭС остается стабильно высокой. Так, в 2010 году число случаев заболеваний на 1000 обследованных ликвидаторов составило 3273,9 случаев, что на 6% выше по сравнению с прошлым годом. Это значит, что у одного ликвидатора в среднем выявлено 3 и более заболеваний.

В структуре заболеваемости ликвидаторов преобладают болезни системы кровообращения -28,5%, органов пищеварения -14,9%, костно-мышечной системы -13,6%, органов дыхания - 8,4% и нервной системы - 8,2%.

Среди причин смертности ликвидаторов первое место занимают болезни системы кровообращения -53,6%, на 2 месте новообразования-28,8 %, на 3 месте травмы и отравления - 7,8 %. В 2010 году число заболеваний граждан, эвакуированных из зоны отчуждения, составило 1809,2 случая на 1000 обследованных, что на 2,7% ниже, чем в прошлом году. Структура общей заболеваемости эвакуированных соответствует структуре общей заболеваемости взрослого населения области и выглядит следующим образом: на первом месте - болезни системы кровообращения 21,9%, на втором месте - болезни костно-мышечной системы 17,3%, на третьем месте - болезни органов дыхания 14,8%, на четвертом - болезни органов пищеварения 12,2% и на пятом - болезни эндокринной системы 7,5%. В 2010 году число заболеваний взрослого населения, проживающего в зонах отселения и с правом на отселение, составило 2038,3 случая на 1000 обследованных, что на 37,2% выше, чем у взрослых, проживающих на чистой территории области. К числу самых распространенных заболеваний у жителей наиболее загрязненных территорий в 2010 году отнесены заболевания органов сердечно-сосудистой, дыхательной и эндокринной системы.

Вызывает тревогу рост заболеваемости детского населения, проживающего на загрязненных радионуклидами территориях Брянской области: за период наблюдения с 1995 года заболеваемость выросла на 22,7% и в 2010 году составила 3274,5 случаев на 1000 обследованных детей, что на 35,9% выше, чем у детей, проживающих на чистой территории области.

На наиболее загрязненных территориях заболеваемость органов эндокринной системы у детей занимает 4 место и превышает областные показатели в 3,5 раза, костно-мышечной системы в 2,9 раза выше, чем по области. Заболеваниями нервной системы дети наиболее загрязненных территорий болеют в 1,9 раза чаще, чем по области в целом, новообразованиями - в 1,6 раза.

Существуют проблемы в организации специализированной диспансеризации граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В соответствии со ст. 24 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» граждане, указанные в статье 13, а также их дети, родившиеся после 26 апреля 1986 года, подлежат обязательному медицинскому страхованию в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и обязательному специальному медицинскому наблюдению (диспансеризации) в течение всей жизни.

С целью выполнения указанной правовой нормы, на территории области с 1995 года проводится 3-х этапная специализированная диспансеризация населения области,

подвергшегося радиационному воздействию, включающая скрининг, дообследование и лечение на районном (областном) уровне, высокотехнологичная медицинская помощь на областном и/или республиканском уровне.

Проведенные прокуратурой проверки качества осуществления диспансеризации выявили, что взрослое и детское население радиоактивно-загрязненных районов медицинскими обследованиями охвачено не в полном объеме, как из-за нехватки медицинского оборудования, комплектующих и реактивов, так и из-за отсутствия информационной разъяснительной работы о необходимости прохождения медицинского осмотра.

Проблема организации специализированной диспансеризации сохраняется во многом из-за недостаточного выделения средств на здравоохранение.

С 2006 года финансирование мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи населению проводится только из бюджета Брянской области в рамках подпрограммы «Оказание медицинской помощи населению Брянской области, пострадавшему в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС», входящей в состав областной целевой программы «Минимизация экологического неблагополучия в Брянской области».

На выполнение подпрограммы было выделено в 2009 году - 2 825,7 тыс. рублей, в 2010 году средств не выделялось, в 2011 году запланировано выделение 1 500,0 тыс. рублей.

Диспансерный осмотр населения Брянской области, пострадавшего в результате аварии на ЧАЭС, обеспечивается структурными подразделениями районных учреждений здравоохранения и диагностическими центрами (ГАУЗ «Брянский клиничко-диагностический центр», ГБУЗ «Консультативно-диагностический центр» г. Клинцы).

Стоит отметить, что медицинское оборудование указанных учреждений в большинстве своем имеет 100% износ.

Наибольший объем работ по специализированной диспансеризации населения Брянской области, пострадавшего в результате аварии на ЧАЭС, лежит на ГАУЗ «Брянский клиничко-диагностический центр». Ежедневно в центр обращаются свыше 1,5 тысячи граждан, из них более половины жители загрязненных радионуклидами территорий.

По данным Брянского клиничко-диагностического центра на проведение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи гражданам, подвергшимся воздействию радиации, ежегодно требуется около 6 млн. рублей.

Для успешного оказания специализированной адресной медицинской помощи населению Брянской области, пострадавшему в результате аварии на ЧАЭС, диагностическим центрам требуется: - ГБУЗ «Консультативно-диагностический центр» г.Клинцы приобретение геманализатора (стоимость 500,0 тыс.руб.), 2-х счетчиков излучения человека (стоимость 1х 170,0 тыс.руб.), 2-х портативных УЗИ сканеров для исследования щитовидной железы (стоимость 1х400,0 тыс.руб.); - ГАУЗ «Брянский клиничко-диагностический центр» нуждается в современном диагностическом оборудовании, на приобретение которого требуется 223,4 млн. рублей, кроме того необходим капитальный ремонт помещений и коммуникаций центра, на сумму 32,0 млн.рублей. На приобретение реактивов и расходных материалов дополнительно требуется финансирование в размере 15 млн. рублей. Долговременный характер и масштабность радиационного загрязнения территорий Брянской области требует постоянной организации мероприятий, направленных на минимизацию медицинских последствий катастрофы на ЧАЭС. Для решения этих проблем должны выделяться не только региональные, но и федеральные средства.

Установление причинной связи заболеваний, инвалидности и смерти граждан, подвергшихся воздействию радиационных факторов, осуществляется Российским межведомственным Экспертным Советом (РМЭС). В 2010 году Брянским клиничко-диагностическим центром подготовлено и направлено в РМЭС 483 пакета документов граждан, подвергшихся радиационному облучению, что на 11,5% больше, чем в 2009 году (2009 г. - 433, 2008 г. - 518

В течение 2010 года в РМЭС рассмотрено 362 дела указанной категории граждан, что составило 74,9% от направленных. Причинная связь заболеваний, инвалидности и смерти была установлена в 305 случаях, что составляет 84,3% от всех освидетельствованных РМЭС. Структура основных классов болезней, по которым установлена причинная связь заболевания, инвалидности и смерти с последствиями чернобыльской катастрофы в 2010 г., такова: на первом месте - новообразования 93,4%; на втором - заболевания сердечно-сосудистой системы 2,6%; на третьем - врожденные заболевания 1,6%. Следует отметить проблемы, с которыми сталкиваются чернобыльцы при установлении причинной связи заболевания и инвалидности с радиационным воздействием.

Постановлением Правительства от 04.11.2004 № 592 утвержден Перечень заболеваний, возникновение или обострение которых обусловлено воздействием радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (далее - Перечень заболеваний). Доказать наличие заболевания, обусловленного воздействием радиации, является непростой задачей, поскольку Перечень заболеваний весьма узок. В основном, в нем указаны заболевания онкологического характера, при этом заболевания, которые возникли или обострились в результате ослабления под действием радиации иммунитета, а также врожденные пороки развития детей, родители которых подверглись облучению, перечнем не учтены. О целесообразности рассмотрения вопроса об уточнении Перечня заболеваний свидетельствуют научно-обоснованные данные Российского, Санкт-Петербургского и Новосибирского межведомственных экспертных советов.

Социальные проблемы граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС

В Брянской области по состоянию на 1 января 2011 года социальная защита граждан, пострадавших вследствие радиации, охватывает 330 918 человек, из них 72 269 детей в возрасте до 18 лет.

Статья 42 Конституции Российской Федерации 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 невозможным. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, 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 энергетики.

В качестве основного способа возмещения вреда государство избрало предоставление денежных и иных материальных льгот и компенсаций гражданам за ущерб их здоровью и имуществу. В прежней редакции Закона № 1244-1 было предусмотрено 12 категорий граждан, пострадавших от воздействия радиации и имевших право на льготное обеспечение. Наиболее пострадавшими из них оказались две категории - это граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания вследствие чернобыльской катастрофы, и инвалиды-чернобыльцы. Статья 14 Закона № 1244-1 устанавливала для них наиболее существенный объем льгот, включающий 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, бесплатное ежегодное обеспечение санаторно-курортным лечением (при наличии медицинских показаний) или получение денежной компенсации в размере стоимости путевки и др. В целом можно констатировать, что объем льгот, предусмотренный на тот момент Законом № 1244-1, 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 22.08.2004 № 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», названный в обществе «законом о монетизации льгот», серьезно изменил базовый чернобыльский закон, пересмотрев в общей сложности 24 из 49 его статей (далее - Закон № 122).

Законом № 122 было введено новое понятие «социальная поддержка граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», определенное как система мер, обеспечивающая социальные гарантии этих граждан. Сравнительный анализ статьи 14 Закона №1244-1 в прежней и новой редакции показывает, что объем возмещения вреда чернобыльцам был значительно 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 транспортного средства при наличии соответствующих медицинских показаний; права на получение денежной компенсации в размере средней стоимости путевки. За рамками новой редакции закона оказались бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта, право на одноразовое получение беспроцентной ссуды на приобретение или строительство садовых домиков, благоустройства садовых участков, на организацию подсобного или фермерского хозяйства. Вместе с тем, за рамками новой редакции Закона № 1244-1 оказались такие социальные льготы, как бесплатное приобретение лекарств, бесплатное ежегодное обеспечение санаторно-курортным лечением.

В качестве компенсации утраченных льгот, законодатель предусмотрел для десяти категорий чернобыльцев дополнительную ежемесячную денежную выплату в размере от 309 до 1544 рублей (ст. 27.1 Закона № 1244-1). Граждане, которым осуществляется ежемесячная денежная выплата, имеют право обратиться за предоставлением государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, иными словами выкупить услугу. (ст. 6.7 Федерального закона от 17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи»).

На оплату предоставления гражданину набора социальных услуг (НСУ) направляется 705 рублей, из них: - 543 руб. на обеспечение необходимыми лекарствами препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей инвалидов; - 84 руб. на предоставление путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний; - 78 руб. на бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

В Брянской области 97 % льготников, а это 322 215 человек, на 2010 год отказались от получения набора социальных услуг и выбрали денежный эквивалент. Снижение заинтересованности граждан в НСУ свидетельствует об утрате доверия к системе обеспечения и качеству предоставляемых услуг.

Согласно сведениям, представленным ГУ-Брянским региональным отделением фонда социального страхования Российской Федерации, в 2010 году 2 238 чернобыльцев, из них 86 детей в возрасте до 18 лет, выкупили услугу на предоставление путевки на санаторно-курортное лечение. Однако путевками было обеспечено только 510 человек, из них 24ребенка.

Следует обратить внимание, что ранее чернобыльцы получали бесплатные путевки в медицинские центры и санатории, специализирующиеся на лечении их заболеваний, в настоящее время количество путевок в эти учреждения существенно ограничено, а другие лечебные заведения не в состоянии оказать специализированную медицинскую помощь названной категории граждан. Нельзя не отметить, впрочем, и то, что Федеральным законом

от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» не только не предусмотрен возврат денежных средств гражданам, которым не были предоставлены выкупленные социальные услуги, но и пролонгирование заявления на данный вид услуги на следующий год. Предметом особой озабоченности с момента вступления в силу Федерального закона №122-ФЗ является для Брянской области оздоровление детей, проживающих в зоне радиационного загрязнения. Замена натуральных льгот для детей в данном случае имеет отрицательную сторону, поскольку «живые деньги» в большинстве случаев расходуются родителями на любые иные нужды в отличие от натуральной льготы, которая носит строго целевой характер. Ежегодное ухудшение состояния здоровья детей и подростков, проживающих в загрязненных районах, свидетельствует о необходимости возврата к прежней «натуральной» системе оздоровления детей. Имеют место проблемы в обеспечении чернобыльцев лекарственными средствами. Перечень лекарственных средств, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 № 1938-р, в большинстве своем ориентирован на заболевания, не связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы, а потому, не содержит нужных для чернобыльцев лекарственных препаратов.

Совершенно очевидно, что введенная «122-м» Федеральным законом замена натуральных льгот крайне ухудшила положение чернобыльцев в области оздоровления и лекарственного обеспечения.

Необходимо уточнение мер социальной поддержки детей-инвалидов, имеющих заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы.

Детям и подросткам, страдающим болезнями вследствие чернобыльской катастрофы или обусловленными генетическими последствиями радиоактивного облучения одного из родителей, а таких в Брянской области порядка 50 человек, гарантируются меры социальной поддержки, предусмотренные статьей 14 Закона № 1244-1 (ст. 25 Закона №1244-1).

Пунктом 15 части первой статьи 14 Закона № 1244-1 установлены размеры ежемесячных денежных компенсаций в возмещение вреда здоровью. Однако реализовать данное право дети -инвалиды не могут, поскольку размеры ежемесячных денежных компенсаций устанавливаются в зависимости от группы инвалидности, которая не определяется до достижения 18 летнего возраста. А потому, вред здоровью детям-инвалидам до достижения ими совершеннолетия не возмещается.

Представляется, что ключевым, с точки зрения социальной справедливости, при определении права указанных детей-инвалидов на получение ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда здоровью, размер компенсации следует приравнять к размеру установленному для инвалидов III группы. По аналогии со ст. 39 Закона № 1244-1, которой предусмотрено право на получение ежегодной компенсации за вред здоровью вследствие чернобыльской катастрофы в размере 400 рублей для инвалидов III группы, в том числе детей и подростков, перенесших лучевую болезнь и другие заболевания вследствие чернобыльской катастрофы.

Законом № 1244-1 предусмотрено право на внеочередное обеспечение земельными участками для индивидуального строительства, однако ввиду отсутствия механизма реализации данного права, порядка предоставления земельных участков бесплатно, за меньшую плату, без проведения торгов, в обеспечении чернобыльцев земельными участками возникают разногласия.

Немало проблем, возникает в части пенсионного обеспечения и предоставления денежных компенсаций лицам, подвергшимся радиационному воздействию.

Законодательно не определено понятие «постоянное проживание», хотя основополагающим условием предоставления льгот и компенсаций согласно Закону № 1244-1, является постоянное проживание граждан на радиоактивно-загрязненной территории. На практике возникают трудности в решении вопросов в ситуациях, когда гражданин, имея постоянную регистрацию на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению,

фактически длительное время проживает (работает, учится, служит в армии, находится в местах заключения) в «чистой» зоне. Кроме того, имеют место прямо противоположные случаи, когда в отсутствие постоянной регистрации, гражданин длительное время находится на радиоактивно загрязненной территории в связи с отбыванием наказания, учебой и т.п. В части пенсионного обеспечения граждан, подвергшихся воздействию радиации, пробелом является отсутствие норм по сроку назначения компенсационной выплаты к пенсии неработающим пенсионерам и инвалидам, детям - инвалидам, а также норм по сроку прекращения и восстановления указанной выплаты (например, при переезде из одной зоны в другую либо в чистую зону).

Сроки установления выплаты пенсии в повышенном размере в соответствии с п.4 ст.18, п.3 ст.19 и п.4 ст.20 Закона № 1244-1 не определены. В настоящее время, назначение данных выплат фактически осуществляется по аналогии с Правилами выплаты ежемесячной денежной компенсации гражданам в зависимости от времени проживания (работы) на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утв. Постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 907, то есть с 1-го числа месяца, следующего за тем, в котором гражданин обратился за указанной выплатой. В соответствии со ст. 22 Закона № 1244-1 гражданам, выехавшим добровольно на новое место жительства из зоны проживания с правом на отселение в 1986 году и в последующие годы (п.11 ч.1 ст.13), гарантируются меры социальной поддержки, предусмотренные статьей 17 Закона. При этом, согласно абз. 2 ст. 22 Закона № 1244-1, гражданам, переселившимся после 30 июня 1986 года на постоянное место жительства в зону проживания с правом на отселение, имеют право на получение соответствующих мер социальной поддержки только при условии получения ими права выхода на пенсию, то есть в зависимости от времени проживания на загрязненной территории. Безусловно, предусматривая подобное ограничение, законодатель исходит из добровольности переселения граждан и осознанности ими риска проживания (работы) в загрязненной зоне.

Однако, в каком порядке предоставляются меры социальной поддержки гражданам, родившимся после 30 июня 1986 года в зоне проживания с правом на отселение и выехавшими из этой зоны? Однозначного ответа на этот вопрос нет. Так, органы пенсионного фонда отказывают в назначении ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной ст.ст. 25, 27.1 Закона № 1244-1, детям и подросткам в возрасте до 18 лет, в том числе выехавшим добровольно из зоны проживания с правом на отселение, со ссылкой на абз. 2 ст. 22 Закона, тем самым ставя знак тождества между гражданами добровольно переселившимися в зону загрязнения и гражданами, родившимися в этой зоне. К сожалению, обоснованность данной позиции подтверждена и Брянским областным судом. В соответствии с п. 3. ст. 18, п. 2 ст. 19, п. 3 ст. 20 Закона № 1244-1, гражданам, работающим на загрязненных территориях области, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, и занимающимся в указанной зоне предпринимательской деятельностью, предусмотрена выплата ежемесячной денежной компенсации (далее -ЕДК).

Основанием для назначения выплат указанной компенсации за работу на загрязненной территории, согласно п. «в» ч. 2 Правил выплаты ежемесячной компенсации гражданам в зависимости от времени проживания (работы) на территории зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», утв. Постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 907, является заявление и справка с места работы с указанием периода работы в зоне радиоактивного загрязнения. Однако граждане, работающие по гражданско-правовым договорам в зонах загрязнения, реализовать свое право на ЕДК не могут.

Согласно Разъяснению Минтруда РФ от 04.11.1992 № 3 «О доплатах гражданам, работающим в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС» (утв. Постановлением Минтруда РФ от 04.11.1992 № 29) и решению Верховного Суда РФ от 23.08.1999 года № ГКПИ99-630, выплата ЕДК осуществляется только гражданам, работающим по трудовому договору и за фактически отработанное

время. Указанное выше разъяснение дано во исполнение норм Закона № 1244-1 и в целях единообразия правоприменительной практики.

При этом нормы Закона № 1244-1 и Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации гражданам в зависимости от времени проживания (работы) на территории зон радиоактивного загрязнения, не связывают выплату ЕДК с наличием трудовых отношений и количеством отработанного времени.

Вместе с тем, следует отметить, что вышеуказанное разъяснение принято в период, когда выплата ЕДК осуществлялась по месту работы получателя, через бухгалтерию одновременно с выплатой заработной платы, а поскольку с 2005 года уполномоченным органам по данным выплатам определен орган социальной защиты населения, не располагающий сведениями об отработанном времени на предприятии (организации), данная трактовка нормы Закона № 1244-1 в настоящее время, не актуальна. В соответствии со ст.9 Закона № 1244-1 граждане, проживающие на территориях зоны отселения, где плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 40 Ки/кв.км, а также где среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения от радиоактивных выпадений может превысить 5,0 мЗв (0,5 бэр), подлежат обязательному отселению. До настоящего времени не осуществлено отселение жителей населенных пунктов Заборье, Николаевка и Яловка, где плотность загрязнения цезием-137 превышает 40 Ки/кв.км (на 01.01.2011 год в указанных населенных пунктах проживает 499 человек).

В соответствии со ст.ст. 17, 22 Закона № 1244-1 гражданам, переселившимся из зоны отселения и зоны с правом на отселение, гарантируется компенсация за утраченное имущество, включающая в себя:

стоимость строений (жилые дома, садовые домики, дачи, гаражи, хозяйственные постройки и другие), домашнего имущества, степень радиоактивного загрязнения которого не позволяет перевезти его на новое место жительства;

стоимость всех видов сельскохозяйственных животных, подлежащих вынужденному убою, а также утраченных садово-ягодных насаждений, посевов.

Порядок выплаты компенсации, а также стандарты оценки, обязательные к применению субъектами оценочной деятельности при определении стоимости указанных строений и имущества с учетом степени их радиоактивного загрязнения, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Правила выплаты гражданам компенсации материального ущерба, в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 869.

В настоящее время органом исполнительной власти Брянской области, организующим работу по выплате гражданам компенсации материального ущерба, в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, определен департамент строительства и архитектуры Брянской области.

Стоит отметить, что фактически федеральный центр делегировал полномочия по принятию решения о выплате компенсации за утраченное имущество субъекту Российской Федерации, при этом не обеспечив финансирование администрирования данной государственной функции.

В 2010 году в списки граждан на выплату компенсации за утраченное имущество было включено около двух с половиной тысяч человек, общая сумма компенсаций составила почти 3, 250 млн. рублей. Около 70 % выплат осуществлялось по решению суда.

Сложившаяся в области система получения компенсаций за утраченное имущество допускает неравноценные по величине выплаты. В виду отсутствия механизма контроля над деятельностью независимых оценщиков и оценочных организаций, реальная стоимость утраченного имущества многократно увеличивается. Отсутствие средств, необходимых для проведения судебно-строительной экспертизы в отношении отчетов об оценке имущества, не позволяет снижать его стоимость до реального размера. В результате, судебные решения

принимаются исходя из заявленной стоимости. В большинстве случаев, стоимость сдаваемого государству жилья превышала расценки на жилую недвижимость в г. Брянске в два, три раза.

Отсутствие надлежащего правового регулирования вопросов по выплате компенсации за утраченное имущество, с одной стороны, повлекло нарушение прав граждан на получение указанной компенсации (поскольку в суды, обращаются не все граждане, которым отказано в ней), с другой, породило случаи злоупотребления гражданами правом на получение компенсации.

По информации департамента строительства и архитектуры Брянской области, комиссией при администрации Брянской области по вопросам выплаты компенсации за утраченное имущество, расположенное на радиоактивно загрязненной территории, были выявлены случаи:

- приобретения гражданами жилья (нескольких квартир одним гражданином или семьями) в соответствии с договорами купли-продажи либо дарения исключительно с целью получения значительных компенсационных выплат за утраченное имущество (разница между покупкой квартир и датой подачи заявления на компенсацию составляет в ряде случаев несколько дней);

- возведения по ускоренной технологии жилых домов, с применением дешевых строительных и отделочных материалов, и зачастую непригодных для постоянного проживания, в связи с низким качеством строительства;

- гражданами заявлялись требования на получение компенсации за утраченное имущество в виде бывших производственных и промышленных объектов, приобретенных преднамеренно в личную собственность в последние годы.

Необходимо отметить, что выплата вышеназванной компенсации (или возмещение ущерба) осуществляется только в случае выезда гражданина в чистую зону.

Здесь имеется явное противоречие, недоработка данной правовой нормы: для того, чтобы получить компенсацию за утраченное имущество, гражданин должен подтвердить, что он переселился на новое место жительства. Однако не ясно, каким образом он должен приобрести новое жилое помещение, не получив компенсацию за утраченное (расположенное на радиоактивно зараженных территориях)?

Ведь именно получение компенсации и должно позволить ему приобрести новое жилье. В ином случае новое место жительства будет представлять собой лишь формальную регистрацию в любом жилом помещении, что, очевидно, может провоцировать со стороны собственников жилых помещений «торговлю» регистрацией в этих помещениях.

Не решенной до настоящего времени остается проблема дальнейшего использования имущества, за которое выплачивается компенсация.

В данный момент, в связи с отсутствием в Законе №1244-1 каких-либо указаний на дальнейшую судьбу имущества, за которое выплачивается компенсация, формально данное имущество, в случае если гражданин сочтет нужным написать заявление об отказе от него, приобретает статус бесхозного.

В связи с этим, перейти в муниципальную собственность оно может только через год в судебном порядке. Ответственность за сохранность этого имущества фактически никто не несет, что может повлечь его утрату. Отсутствие в законодательстве четкого порядка учета данного имущества приводит к тому, что значительная часть имущества не ставится на учет вообще. Кроме того, органы местного самоуправления зачастую даже не имеют информации о том, что за имущество, находящееся на их территории, уже получена компенсация.

Так, по сведениям, представленным департаментом строительства и архитектуры Брянской области об использовании на территории Брянской области бюджетных средств на выплату гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС за 2009 - 2010 годы, общее количество утраченных домовладений составляет 4 094 единиц.

В тоже время, по данным органов местного самоуправления юго-западных районов Брянской области в 2009 - 2010 годах принято к учету утраченного имущества в количестве 3273 единицы, или 80,0 % от общего количества утраченных домовладений.

Причиной столь низкого процента постановки на учет имущества является то, что граждане, получившие компенсацию по решению суда, как правило, не обращаются в местные администрации с соответствующим заявлением по поводу отказа от права собственности на утраченное имущество.

В сложившейся ситуации, необходимо разработать порядок оборота данного имущества, упрощающий процесс его передачи из частной собственности в муниципальную собственность.

Одной из наиболее серьезных проблем, возникших в процессе реализации социальных прав чернобыльцев, стала проблема индексации ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью.

Из содержания ст.ст. 1, 7 во взаимосвязи со ст. 42 Конституции Российской Федерации следует, что демократическое правовое социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, гарантирует каждому возмещение ущерба, причиненного здоровью экологическим правонарушением.

Так, граждане, пострадавшие в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, имеют право на денежные компенсации за вред здоровью и компенсации на приобретение продовольственных товаров. Вместе с тем федеральный законодатель предусмотрел индексацию указанных компенсаций.

Отсутствие четкого законодательного механизма индексации указанных выплат за период с 2000 года по 2004 год, повлекло многочисленные обращения инвалидов и ликвидаторов в органы правосудия. В одних случаях суды принимали решение об индексации в пользу истцов - чернобыльцев, в других (аналогичных) ситуациях - об отказе в индексации.

Анализ судебной практики по искам об индексации ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью показывает, что коэффициенты индексации применялись судами не единообразно. Ввиду отсутствия порядка индексации указанных компенсаций суды индексировали их по аналогии с порядком индексации ежемесячных сумм возмещения вреда здоровью, с учетом определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2002 года №11-П.

Отсутствие порядка индексации указанных выше компенсаций не могло не привести к резкой дифференциации выплат. К примеру, в Брянской области ежемесячную компенсацию на приобретение продовольственных товаров ликвидаторы получают в диапазоне от 420,49 рублей (согласно Постановлению Правительства от 21.12.2010 № 1079) до 2 600 рублей (по решениям суда). Всего на учете в УСЗН Брянской области состоит 5 500 получателей указанных компенсаций, из них около 1 500 граждан получают денежные компенсации в размерах, установленных судебными актами.

Таким образом, граждане, относящиеся к равной категории и получающие один вид государственной социальной поддержки, поставлены в неравные условия.

С 1 февраля 2008 года чернобыльцы лишились права на судебную защиту в части индексации ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 847 утверждены Правила индексации в 2004 году размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

выплат, установленных Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», подлежащие индексации с 29 мая 2004 года.

Определением Верховного Суда РФ от 22.07.2008 № КАС08-353 кассационная коллегия признала соответствующим действующему законодательству и принятым в пределах полномочий Правительства Российской Федерации пункт 1 приложения № 1 к Правилам индексации в 2004 году размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 847.

Верховный Суд Российской Федерации установил, что Федеральный закон от 26 апреля 2004 года № 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», наделивший Правительство Российской Федерации полномочиями по определению порядка индексации, вступил в силу с 29 мая 2004 года, и только с этого времени Правительство Российской Федерации вправе определять порядок индексации иных компенсаций (на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью).

Суды, отказывая чернобыльцам в индексации компенсаций на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью, исходят из того, что вопрос индексации сумм указанных компенсаций решен на законодательном уровне с 29 мая 2004 года.

Сформулированная судами Российской Федерации в настоящее время практика применения законодательства по данной категории дел исходит из того, что постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года №847 индексация сумм денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью предусматривались впервые (в отличие от сумм возмещения вреда, причиненного здоровью, которые подлежали компенсации и ранее - исходя из минимального размера оплаты труда, пропорционально росту величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации или в субъекте Российской Федерации).

То обстоятельство, что Правительством Российской Федерации своевременно не издано соответствующее постановление, определяющие порядок выплат и индексы, привело к нарушению конституционных принципов равенства и справедливости.

В этой связи, необходимо привести действующее законодательство в части возмещения вреда здоровью гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в соответствии с конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности (ст.ст. 2, 19, 42, 53 Конституции Российской Федерации) и нормами международного законодательства (ст.ст.7,8 Всеобщей декларации прав человека 1948 года).

В адрес Уполномоченного довольно часто обращаются граждане по вопросу получения удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Проблемным для граждан является подтверждение факта участия в работах по ликвидации последствий катастрофы. В документах, подтверждающих участие в работах, зачастую отсутствуют регистрационные реквизиты документов, имеются опечатки в фамилиях, именах и отчествах граждан.

Приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации от 8 декабря 2006 №727/831/165н утвержден Порядок и условия оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (далее - Порядок).

В п.6 данного Порядка предусмотрен перечень документов, подтверждающих участие граждан в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения. Одним из документов, подтверждающих участие в вышеуказанных работах,

является трудовая книжка (раздел «Сведения о работе») с записью о работе в зоне отчуждения.

Стоит отметить, что в большинстве случаев запись в трудовой книжке отдельной строкой не вносилась, издавались приказы о направлении на работу в зону отчуждения и о начислении заработной платы в двойном размере.

Указанные приказы не входят в перечень документов, подтверждающих участие граждан в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения.

В связи с чем, подтверждать участие в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС гражданам приходится в судебном порядке.

По данным управления Судебного департамента в Брянской области, в 2010 году районными судами Брянской области было рассмотрено 189 заявлений об установлении факта участия в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, из них 175 заявлений было удовлетворено (в 2009 году рассмотрено- 148, удовлетворено - 120).

В этой связи, представляется необходимым рассмотреть вопрос по внесению приказов о направлении гражданских лиц на работу в зону отчуждения в Перечень документов, подтверждающих участие граждан в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения.

По-прежнему не теряет своей остроты проблема обеспечения жильем чернобыльцев.

В соответствии с Законом № 1244-1 в редакции, действующей до 01 января 2005 года, чернобыльцы имели право на внеочередное (ст.17), либо на первоочередное (ст.14) получение жилья, либо на одноразовое бесплатное обеспечение благоустроенной жилой площадью в течение трех месяцев со дня подачи заявления (ст.16).

Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ не включил данное право в число мер социальной поддержки, гарантированных чернобыльцам. Вместо этого статья 14 Закона № 1244-1 закрепила за теми из них, кто встал на учет до 1 января 2005 года иное право - на обеспечение жилой площадью в размере и порядке, установленном Правительством РФ.

В соответствии с порядком, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 153, основной формой обеспечения жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф и граждан, вынужденных сменить место жительства вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, является предоставление им субсидий (жилищного сертификата) на приобретение жилья.

Размер предоставляемой субсидии рассчитывается исходя из средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья, установленного Министерством регионального развития РФ в соответствующем субъекте РФ.

Обеспечение вышеуказанных категорий граждан, жилищными сертификатами осуществлялось в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством», входящей в состав ФЦП «Жилище» на 2002 - 2010 годы и в рамках целевой программы «Реабилитация населения и территории, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на чернобыльской АЭС, в 2007-2010 годах».

В 2010 году за счет федерального бюджета субсидиями было обеспечено 25 семей, что на 84,4% меньше чем в 2009 году (в 2009 г. - 160). За счет областного бюджета 4 семьи, как и в 2009 году.

При реализации права на жилье возникает много вопросов, одним из основных является размер субсидии, который не соответствует реальной стоимости приобретаемого жилья. Не каждый участник программы «Жилище» имеет возможность доплатить собственные средства до необходимой суммы за жилье.

По состоянию на 01.01.2011 года в Брянской области на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий состоит 774 чернобыльца, из них:

- граждан, участвовавших в ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС - 80 человек;
- граждан из подразделения особого риска - 2 человека;

- граждан, перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы -189 человек;
- семей, умерших ликвидаторов - 38 человек;
- граждан, переселенных и выехавших добровольно из зон радиоактивного загрязнения -465 человек.

В 2011 году на улучшение жилищных условий чернобыльцев из федерального бюджета выделено 42 649 900 рублей, для сравнения в 2009 году на указанные цели из федерального бюджета было выделено 216 605 700 рублей.

Жильем граждан, имеющих на это право в соответствии с Законом № 1244-1, является снижение финансирования области в рамках федеральной и областной программ.

В целом, проанализировав существующую на сегодняшний день систему мер, обеспечивающую социальные гарантии граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, можно сделать вывод о том, что издание Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ не только повлекло отмену правовым социальным государством ранее гарантированных им льгот за вред, причиненный здоровью граждан экологической катастрофой, но и нарушение части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации о недопустимости издания законов, отменяющих или ущемляющих права и свободы человека и гражданина.

Проблемы реабилитации сельскохозяйственных земель и лесных угодий Брянской области, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС

Одной из самых масштабных проблем на загрязненной территории, является возможность ведения сельскохозяйственного производства и получения сельскохозяйственной продукции, соответствующей санитарным нормам.

Уменьшение размеров перехода радионуклидов из почвы в сельскохозяйственную продукцию обеспечивается проведением специальных защитных мероприятий. В течение первых послеаварийных лет, до 1993 года, экономическое положение на загрязненных территориях было достаточно стабильным, благодаря централизованному финансированию государственных целевых программ. Начиная с 1993 года, финансовые ограничения не позволили проводить реабилитационные мероприятия в требуемых объемах, вследствие чего, темпы снижения содержания радионуклидов в сельхозпродукции стали замедляться. До 2004 года финансирование реабилитационных и защитных мероприятий в агропромышленном комплексе Брянской области осуществлялось в соответствии с ФЦП «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года» и ФЦП «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы». С 2005 года по 2010 год было прекращено финансирование по ФЦП «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года». По данным ФГУ «Брянскагрохимрадиология», средств, выделяемых из федерального и областного бюджетов на финансирование мероприятий, направленных на реабилитацию сельскохозяйственных земель, крайне недостаточно. Финансирование мероприятий по реабилитации сельскохозяйственных земель, сведенное к минимуму, приводит к нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду, гарантированных ст.42 Конституции РФ. Одним из основных критериев оценки радиационной ситуации служит показатель содержания цезия -137 в сельскохозяйственной продукции.

По данным управления Роспотребнадзора по Брянской области, радиационно-гигиеническая обстановка на территории Брянской области стабилизируется. Однако она все еще остается сложной в юго-западных районах. Наиболее значительным по степени радиационного загрязнения остается молоко, производимое в личных подсобных хозяйствах этих районов, дикорастущая продукция леса, дичь и рыба из местных водоемов. Оценить основные показатели радиационной обстановки и воздействие радиационного фактора на население, позволяет проводимая с 1998 года радиационно-гигиеническая паспортизация организаций и территорий. По данным радиационно-гигиенической паспортизации, структура коллективных доз облучения населения юго-западных районов отличается от структуры по

области в целом. Если вклад в суммарную коллективную дозу облучения населения Брянской области составляет - 9,10%, то для жителей юго-западных районов этот вклад значительно выше и составляет - 32,9%. Тенденция к увеличению дозы облучения у жителей юго-западных районов вызвана падением уровня их благосостояния и, как следствие, использованием продуктов питания из личных подсобных хозяйств и дикорастущей продукции леса. Радиоактивное загрязнение лесов Брянской области нарушило сложившийся режим ведения лесного хозяйства и многоцелевого использования леса. По состоянию на 01.01.2011 года площадь лесного фонда Брянской области, загрязненного радионуклидами, составила 230, 0 тыс. га или 19,04% от общей площади лесного фонда региона (1 208,6 тыс. га). Значительная часть этих лесов расположена в зонах отселения и отчуждения, где по условиям радиационной безопасности приостановлена лесохозяйственная деятельность. Радиационная обстановка в лесах изменяется крайне медленно, т.к. снижение радиоактивности в лесных экосистемах происходит только за счет естественного распада радионуклидов. В зонах радиоактивного загрязнения основные проблемы ведения лесного хозяйства связаны с высокой плотностью загрязнения лесных почв долгоживущими радионуклидами и опасностью возникновения лесных пожаров, которые несут серьезную угрозу вторичного радиоактивного загрязнения прилегающих регионов России. При сгорании наиболее загрязненных элементов лесных экосистем - лесной подстилки, веток и листвы, - радиоактивность возрастает в десятки и сотни раз, а зола от сгоревших деревьев нуждается в утилизации. В бывших Злынковском и Клинцовском опытных лесхозах образовались целые массивы «мертвого» леса, которые превратились в зоны повышенного экологического риска. По результату пожароопасного сезона 2010 года в радиационно-загрязненных лесах были зафиксированы 57 случаев возгорания на площади 28,52 га. Учитывая угрозы, исходящие от природных пожаров на загрязненных территориях юго-западных районов Брянской области, требуется проведение мероприятий по переработке и утилизации «мертвого» леса и лесной подстилки.

* * *

В предыдущих докладах, как ежегодных, так и специальных, Уполномоченный не раз обращался к непростым проблемам защиты прав граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Большую тревогу вызывает тот факт, что чернобыльские проблемы в большинстве своем остаются без внимания или разрешаются недопустимо медленно. Чем дальше от нас уходят события той страшной экологической катастрофы, тем с сожалением приходится говорить о том, что государство стало «забывать» о своих конституционных обязательствах перед ликвидаторами и гражданами, пострадавшими в результате Чернобыльской катастрофы.

К сказанному следует добавить, что неисполнение государством конституционных обязательств, обоснованно подрывает у граждан доверие к федеральной власти, способствует росту социальной напряженности. Отдавая дань памяти и уважения погибшим и потерявшим здоровье в результате Чернобыльской катастрофы в год ее печального юбилея, полагаем, что реализация конституционных прав ликвидаторов, других граждан, пострадавших от радиации станет одной из главных задач всех органов власти и должностных лиц всех уровней.

С учетом изложенного в докладе, представляется целесообразным:

1. Рекомендовать федеральным органам власти - Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации:

- пересмотреть перечень заболеваний, возникновение или обострение которых обусловлено воздействием радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 04.11.2004 № 592, с учетом структуры заболеваемости граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; - дополнить Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2011 год, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 № 1938-р, лекарствами необходимыми для лечения

заболеваний, связанных с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы;

- рассмотреть вопрос о выделении требуемых финансовых средств Управлению социальной защиты населения Брянской области на предоставление путевок на санаторно-курортное лечение гражданам Брянской области из числа лиц подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС, не обеспеченными в 2010 г. и гражданам, которые выкупили в 2011 г. НСУ в части санаторно-курортного лечения; - внести изменения в п.15 ст.14 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», дополнить после слов «инвалидам III группы» словами «в том числе детям и подросткам, имеющим заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы»;

- внести дополнение в п. «в» ч.2 Правил выплат ежемесячной денежной компенсации гражданам в зависимости от времени проживания (работы) на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утв. Постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 N 907 (ред. от 24.09.2010), указав, что гражданско-правовой договор является одним из оснований для получения соответствующей компенсации;

- уточнить понятие «постоянное проживание», необходимое для установления и получения гражданами мер социальной поддержки, установленных Законом «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС»;

- внести уточнение абз. 2 ст. 22 Закона «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС» в части исключения граждан, родившихся на территории зоны проживания с правом на отселение из категории граждан, переселившихся после 30 июня 1986 года на постоянное место жительства в зону загрязнения, в целях предоставления им мер социальной поддержки, предусмотренных ст.17 Закона;

- разработать целевую программу, предусматривающую осуществление мер, направленных на организацию отдыха и оздоровления детей и подростков, проживающих на загрязненных радионуклидами территориях;

- внести изменения в части восстановления натурального оздоровления детей из чернобыльской зоны и отмены денежной компенсации их родителям;

- разработать порядок предоставления земельных участков (бесплатно, без проведения торгов) на льготных условиях для ИЖС и ведения ЛПХ;

- внести дополнения в Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации на питание детей в детских дошкольных учреждениях (специализированных детских учреждениях лечебного и санаторного типа), а также обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования; Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; Правила выплаты гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения и переселенным (переселяемым) из зоны отселения, единовременного пособия в связи с переездом на новое место жительства и компенсации стоимости проезда, а также расходов по перевозке имущества; Правила выплаты гражданам компенсаций за вред, нанесенный здоровью вследствие чернобыльской катастрофы, компенсации на оздоровление, а также компенсаций семьям за потерю кормильца; Правила выплаты ежемесячной денежной компенсации гражданам в зависимости от времени проживания (работы) на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; Правила выплаты ежемесячной компенсации на питание с молочной кухни для детей до 3 лет, постоянно проживающих на территориях зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 31.12.2004 № 907 «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», установив в них процессуальные сроки

назначения, прекращения, восстановления и приостановления выплат денежных компенсаций, а также предусмотреть соответствующий порядок перерасчета компенсаций;

- разработать Правила выплат гражданам, указанным в п. 4 ст. 18, п. 3 ст. 19 и п.4 ст.20 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», ежемесячных денежных выплат в повышенном размере пенсий и пособий неработающим пенсионерам и инвалидам, детям-инвалидам. Предусмотреть в Правилах процессуальные сроки назначения, прекращения, восстановления и приостановления ежемесячных денежных выплат;

- внести дополнения и изменения в Постановление Правительства РФ от 29.12.2004 № 869 «Об утверждении Правил выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и о стандартах оценки, обязательных к применению субъектами оценочной деятельности при определении стоимости строений и имущества с учетом степени их радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее - Правила):

1. дополнить п. «б» ч.3 Правил - указав, что одним из документов, подтверждающим факт переселения (выезда) на новое место жительства, является договор купли-продажи жилого помещения на вторичном рынке или договор участия в долевом строительстве многоквартирного жилого дома, расположенного в чистой зоне и зарегистрированного в управлении Федеральной регистрационной службы по Брянской области;

2. предусмотреть в Правилах порядок отказа граждан, получивших право на компенсацию, от утраченного (оставляемого ими) имущества.

- рассмотреть вопрос о выделении бюджетам субъектов Российской Федерации средств на администрирование вопросов, связанных с выполнением государственной функции о выплате компенсации за утраченное имущество (в том числе в части судебных издержек, включая строительно-техническую и судебно-строительную экспертизы), с учетом того, что ответственность за принятие таких решений возложена исключительно на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а их выплата осуществляется из средств федерального бюджета;

- увеличить объем финансирования подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан...» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 гг. на предоставление субсидий гражданам - участникам ликвидации последствий радиационных аварий и приравненных к ним лицам, выполнить в полном объеме обязательства государства по этой проблеме в 2012 -2013 году;

- рассмотреть вопрос по переселению жителей населенных пунктов Заборье, Николаевка и Яловка Красногорского района Брянской области, где плотность загрязнения цезием-137 превышает 40 Ки/кв.км, за пределы зон радиационного загрязнения;

- рассмотреть вопрос приведения действующего законодательства в части возмещения вреда здоровью гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в соответствии с конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности (ст.ст. 2, 19, 42, 53 Конституции Российской Федерации) и нормами международного законодательства (ст.ст.7,8 Всеобщей декларации прав человека 1948 года);

- внести дополнение в Постановление Правительства РФ от 18.12.1997 года № 1582 «Об утверждении Перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», в части отнесения населенного пункта Марьинка Комаричского района Брянской области к зоне проживания с льготно социально-экономическим статусом.

- пересмотреть границы зон радиоактивного загрязнения и Перечня населенных пунктов, находящихся в них, с целью исполнения требования статьи 7 Закона № 1244-1 об осуществлении такого пересмотра не реже чем один раз в 5 лет;

- внести дополнения в федеральную целевую программу «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года», увеличив объем финансирования программы для проведения защитных и реабилитационных мероприятий, направленных на реабилитацию почв на землях, загрязненных в результате аварии на Чернобыльской АЭС.

2. Рекомендовать Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации:

- дополнить пункт 6 Порядка и условий оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденного Приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации от 8 декабря 2006 года № 727/831/165н, указав, что одним из документов, подтверждающих участие граждан в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения, является приказ о направлении гражданских лиц на работу в зону отчуждения;

- рассмотреть вопрос о включении в проект федеральной целевой программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года» затрат направленных на обновление материально-технической базы ГАУЗ «Брянский клинико-диагностический центр» в размере 250,0 млн, рублей, а также затрат на приобретение медицинского оборудования для ГБУЗ «Консультативно-диагностический центр» г. Клинцы в размере 1 640 тыс. рублей.

- рассмотреть вопрос о включении в проект федеральной целевой программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года» мероприятий направленных на утилизацию древесины (переспелого леса и сухостоя) в лесах юго-запада Брянской области, пожары, в которых могут привести к повторному крупномасштабному радиационному загрязнению значительной части территории Российской Федерации и других государств.

- признать утратившим силу Постановление Минтруда РФ от 04.11.1992 № 29 «Об утверждении разъяснения «О доплатах гражданам, работающим в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС» (вместе с разъяснением Минтруда РФ от 04.11.1992 N 3).

3. Рекомендовать Брянской областной Думе и администрации Брянской области:
- рассмотреть вопрос об увеличении в 2012-2013 гг. размера финансирования мероприятий областной долгосрочной целевой программы «Минимизация медицинских последствий экологического неблагополучия в Брянской области» (2010 -2014 годы) субсидий из областного бюджета на оказание специализированной медицинской помощи населению Брянской области, пострадавшему в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

4. Главам администраций юго-западных районов и руководителям лечебно-профилактических учреждений:

- проводить ежегодную информационно-разъяснительную работу о необходимости прохождения медицинского осмотра;

- обеспечить проведение в полном объеме диспансеризации граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в соответствии со ст. 24 Закона № 1244-1;

- регулярно осуществлять проверку качества диспансеризации.