

## **АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

### **по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ законодательства Российской Федерации по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в части компенсационных и иных выплат этой категории граждан и реализации соответствующих норм указанного законодательства органами исполнительной власти в 2007-2008 годах и I полугодии 2009 года»**

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:** пункт 2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

#### **Цель экспертно-аналитического мероприятия**

Анализ законодательства Российской Федерации по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в части компенсационных и иных выплат этой категории граждан и реализации соответствующих норм указанного законодательства органами исполнительной власти.

#### **Предмет экспертно-аналитического мероприятия**

Законодательные и иные нормативные правовые акты, распорядительные документы, первичные документы и бухгалтерская отчетность, подтверждающие совершение операций со средствами федерального бюджета, выделенными на компенсационные и иные выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

#### **Объекты экспертно-аналитического мероприятия**

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральная служба по труду и занятости, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации.

**Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия:** с 6 октября по 30 ноября 2009 года.

#### **Результаты экспертно-аналитического мероприятия**

##### **1. Анализ законодательства Российской Федерации по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в части компенсационных и иных выплат этой категории граждан**

Чернобыльская катастрофа, произошедшая 26 апреля 1986 года, - экстраординарная техногенная авария XX века, приведшая к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям и являющаяся крупнейшей по масштабам радиоактивного загрязнения биосферы экологической катастрофой, затронувшей судьбы миллионов людей.

В результате аварии на Чернобыльской АЭС радиационному воздействию подверглись около 4,9 млн. человек на территории площадью более 130 тыс. кв. км. Были существенно нарушены права граждан на благоприятную окружающую среду, на жизнь, охрану здоровья, жилище, имущество, свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства, а также другие конституционные права. Вред, причиненный катастрофой, реально невосполним в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим законодательством.

Конституционно-правовая обязанность государства по возмещению радиационного вреда корреспондирует праву граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного техногенной катастрофой здоровью или имуществу граждан, и вытекает из положений статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации, а также из обязанности возмещения государством вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности в различных ее сферах, независимо от возложения ответственности на конкретные органы государственной власти или должностных лиц.

Вред, причиненный гражданам в результате чернобыльской катастрофы, как относящийся к вреду реально невозполнимому и неисчислимому, обязывает государство стремиться к его возможно более полному возмещению исходя из принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств. Государство, признавая особый характер вреда, возмещает его посредством различных денежных и других материальных компенсаций.

Государственную политику в области социальной поддержки, защиты прав и интересов граждан Российской Федерации, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы, определяет Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (с изменениями и дополнениями) (далее - Закон № 1244-1).

Социальная поддержка граждан, подвергшихся воздействию радиации, - это система мер, обеспечивающих социальные гарантии указанной категории граждан и установленных данным Законом и другими законодательными актами Российской Федерации.

Нормы Закона № 1244-1 применяются во взаимодействии с другими федеральными законами: «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О минимальном размере оплаты труда»; «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»; «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве», федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, о бюджетах Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации. Порядок применения Закона № 1244-1 регламентируется постановлениями Правительства Российской Федерации.

Анализ существующего законодательства о государственной системе льгот и компенсаций за вред, нанесенный здоровью и имуществу граждан, подвергшихся воздействию радиации, показал следующее.

Закон № 1244-1 устанавливает нормы по возмещению пострадавшим гражданам радиационного вреда, причиненного, прежде всего, их здоровью. Радиационный вред возмещается путем установления мер социальной поддержки, выплат компенсаций, льгот и назначения льготных пенсий. Виды компенсаций и льгот перечислены в статьях 14-42 Закона № 1244-1.

Право граждан на получение льгот и компенсаций предусмотрено статьей 3 Закона № 1244-1, которая устанавливает, что «гражданам Российской Федерации гарантируются установленные настоящим Законом возмещение вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, возмещение вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы, а также предоставление мер социальной поддержки.

При наличии у гражданина Российской Федерации права на возмещение вреда и меры социальной поддержки, предусмотренные настоящим Законом, по различным основаниям ему возмещается вред и предоставляются меры социальной поддержки, предусмотренные по всем имеющимся основаниям. При этом одинаковый вред возмещается, а одинаковые меры социальной поддержки предоставляются гражданину Российской Федерации только по одному из оснований по его выбору.

Если гражданин имеет право на возмещение вреда и меры социальной поддержки по настоящему Закону и одновременно на такое же возмещение вреда и меры социальной поддержки по иному нормативному правовому акту, возмещение вреда и меры социальной поддержки независимо от основания, по которому они устанавливаются, предоставляются либо по настоящему Закону, либо по иному нормативному правовому акту по выбору гражданина, если законодательством Российской Федерации не предусмотрено иное».

Одним из субъектов правоотношений по социальному обеспечению является гражданин, а другим - государство в лице его органов, наделенных государством соответствующими полномочиями.

Статьей 13 Закона № 1244-1 установлены категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, на которых распространяется действие указанного Закона.

Правовые нормы социального обеспечения этой категории граждан в большинстве своем содержат льготы и компенсации для граждан, являющихся нетрудоспособными (дети, беременные женщины, пенсионеры и т. д.). В то же время в пунктах 3-12 части 1 статьи 13 Закона № 1244-1 перечислены и трудоспособные граждане, которым предоставляются меры социальной поддержки, льготы и компенсации.

Предоставление соответствующих видов социального обеспечения граждан, подвергшихся воздействию радиации, является обязанностью государства. При этом пострадавший гражданин, как физическое лицо (или его семья), является правопритязательной стороной, обладающей гарантированным правом на получение льгот и компенсаций, а государственный орган (например, муниципальное управление социальной защиты) - обязанной стороной, которая не может отказать в назначении выплат компенсаций или предоставлении льгот, перечисленных в Законе № 1244-1.

Согласно части 2 статьи 13 Закона № 1244-1 отказ в выплате льгот и компенсаций решается в суде.

Нормы Закона № 1244-1 регулируют такие отношения по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации, как:

- выплаты (в зависимости от категории пострадавших) пособий, материальной помощи и т. д., осуществляемые из средств федерального бюджета;
- оказание бесплатной медицинской помощи;
- уменьшение возраста выхода на пенсию по старости;
- процедурные или процессуальные отношения по предоставлению льгот и компенсаций.

На специальный характер средств, за счет которых осуществляются выплаты, указывает статья 5 Закона № 1244-1, которой установлено, что «предусмотренные настоящим Законом возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, являются расходными обязательствами Российской Федерации. Порядок финансирования расходных обязательств Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации. Размеры выплат гражданам, установленные настоящим Законом, за исключением пособий и иных выплат, индексация которых устанавливается в соответствии с другими федеральными законами, ежегодно индексируются исходя из уровня инфляции, уста-

навливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации».

Законом № 1244-1 предусмотрена выплата двух видов денежных компенсаций гражданам, подвергшимся воздействию радиации:

- проживающим на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению;
- в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан.

Производятся следующие выплаты: ежемесячные, ежегодные и единовременные компенсации; единовременные пособия; ежемесячные денежные выплаты.

Денежные компенсации гражданам, проживающим (работающим) на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, осуществляются в соответствии со статьями 18-20 Закона № 1244-1 и установлены в твердых размерах (в редакции Федерального закона от 7 августа 2000 года № 122-ФЗ) с ежегодной индексацией.

Компенсации за вред, причиненный здоровью, выплачиваются в соответствии со статьями 14, 39-40 Закона № 1244-1.

Право на получение компенсаций имеют:

- граждане, перенесшие лучевую болезнь или другие заболевания вследствие чернобыльской катастрофы (пункт 1 статьи 13);
- инвалиды, в отношении которых установлена причинная связь наступившей инвалидности с чернобыльской катастрофой (пункт 2 статьи 13);
- участники ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС в 1986-1990 годах (пункты 3, 4 статьи 13).

Гражданам, ставшим инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы (пункт 2 статьи 13), предусмотрена выплата как единовременной, так и ежегодной компенсации в твердых размерах в зависимости от группы инвалидности.

Компенсация гражданам за ущерб, нанесенный их здоровью вследствие чернобыльской катастрофы, и семьям за потерю кормильца вследствие этой катастрофы выплачивается независимо от других видов доходов (выплат) в соответствии со статьей 42 Закона № 1244-1.

В целях совершенствования правоотношений в сфере социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации, в Закон № 1244-1 вносились изменения. За период с мая 1991 года по апрель 2009 года федеральными законами было внесено 29 изменений.

Анализ развития законодательства и судебной практики, касающихся индексации выплат, установленных Законом № 1244-1, показал следующее.

Законом Российской Федерации от 18 июня 1992 года № 3061-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» внесены изменения и дополнения в Закон № 1244-1. Так, в частности, статья 5 Закона № 1244-1 дополнена частью 3 следующего содержания: «Государственные пенсии (в том числе пенсии по инвалидности), пособия, компенсации, суммы возмещения вреда вследствие чернобыльской катастрофы и иные выплаты гражданам, установленные настоящим Законом, подлежат защите от инфляции в полном размере в порядке, определенном законодательством Российской Федерации об индексации денежных доходов и сбережений граждан в Российской Федерации, если не оговорено иное».

Таким образом, данной нормой впервые было закреплено право граждан - получателей выплат, установленных Законом № 1244-1, на защиту от инфляции получаемых ими выплат. Действовавшее на тот период времени законодательство привязывало размер индексации получаемых пособий к индексу роста потребительских цен.

Основополагающие изменения в части, касающейся компенсационных выплат, были произведены следующими законодательными актами.

Размеры компенсационных и иных выплат ранее определялись в соответствии с законодательством Российской Федерации в зависимости от минимального размера оплаты труда и устанавливались в твердых суммах (в денежном выражении). Федеральным законом от 7 августа 2000 года № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат в Российской Федерации» (пункт 3 статьи 4) введен новый критерий индексации размеров социальных выплат и компенсаций - величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации.

Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в Закон № 1244-1 внесены следующие изменения:

- размеры возмещения вреда установлены в фиксированных суммах в зависимости от группы инвалидности (пункт 25 статьи 14);

- предоставлено право инвалидам перейти на возмещение вреда, в зависимости от группы инвалидности, либо сохранить за собой выплаты, ранее исчисленные в порядке, установленном законодательством для случаев возмещения вреда в связи с трудовым увечьем;

- установлено ограничение в размере до 10,0 тыс. рублей для выплат, сохраненных за инвалидами;

- упразднена норма о возможности исчисления сумм возмещения вреда исходя из условного месячного заработка;

- установлен новый механизм индексации размера выплат исходя из роста величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 11-П признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения части 3 статьи 5 Закона № 1244-1 и части 3 статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» «в их взаимосвязи постольку, поскольку они, устанавливая ежегодную индексацию сумм возмещения вреда исходя из роста величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, не предусматривают при этом такой механизм индексации, которым обеспечивались бы ее своевременность и безусловность, и потому носят неопределенный характер».

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации в 2002 году внес определенную ясность в вопрос индексации предусмотренных Законом № 1244-1 выплат, указав, что до внесения изменений в действующее законодательство суды общей юрисдикции вправе принимать решения о выплате гражданам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы, сумм возмещения вреда с учетом их индексации в зависимости от роста прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, ориентируясь при этом на стоимость потребительской корзины для соответствующих категорий граждан (дети, пенсионеры по старости, инвалиды), которая определяется на основе законодательства субъекта Российской Федерации о прожиточном минимуме, а если таковое отсутствует - на основе данных, полученных по запросу суда в федеральных органах исполнительной власти.

Указанным постановлением Конституционного Суда Российской Федерации также признано неконституционным ограничение возмещения вреда размером 10,0 тыс. рублей. При этом отмечено, что до внесения соответствующих изменений в действующее законодательство лицам, которым возмещение вреда было установлено исходя из заработка, обеспечивается выплата ранее назначенных сумм, но не свыше пределов, уста-

новленных в федеральных законах «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год».

Во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 11-П Федеральным законом 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» установлен новый ежегодный механизм индексации размеров выплат исходя из уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом от 11 декабря 2002 года № 168-ФЗ «О внесении изменений в статьи 18 и 20 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» приведены в соответствие с изменениями в пенсионном законодательстве нормы Закона № 1244-1 в части определения в повышенном размере пенсий и пособий неработающим пенсионерам и инвалидам, детям-инвалидам в зависимости от времени проживания в зоне заражения.

Положения Закона № 1244-1 в части пенсионного обеспечения граждан, подвергшихся радиационному воздействию (раздел IV «Пенсионное обеспечение граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы», статьи 28.1, 29, 33), в 2006-2009 годах приведены в соответствие с изменениями, внесенными в пенсионное законодательство.

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 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 местного самоуправления в Российской Федерации» положения Закона № 1244-1 приведены в соответствие с изменениями, внесенными в них, включая передачу субъектам Российской Федерации полномочий на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, а также права на получение инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы двух ежемесячных выплат по различным основаниям.

В 2004-2006 годах был принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации, касающихся порядка и правил выплаты компенсаций гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, а также финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, связанных с выплатой ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан указанной категории. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 847 «Об индексации в 2004 году размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» впервые четко определен порядок индексации размеров компенсаций и иных выплат, установленных Законом № 1244-1.

Все вышеперечисленное свидетельствует о процессе совершенствования действующего законодательства о социальной защите граждан, пострадавших от последствий чернобыльской катастрофы.

Результатом правоприменительной практики Закона № 1244-1 стали многочисленные обращения граждан в суды различных инстанций с жалобами на неправомерность установления размера выплат и компенсаций.

В силу статьи 5 Закона № 1244-1 (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) надлежащим ответчиком по делам о возмещении вреда, причиненного здоровью инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, является Российская Федерация, представителем которой в соответствии с абзацем 3 пункта 15 части 1 статьи 14 выступают органы социальной защиты населения или иные государственные органы, производящие выплату ежемесячной денежной компенсации, уполномоченные согласно части 3 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации выступать от имени Российской Федерации по обязательствам, вытекающим из причинения вреда жизни и здоровью в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

При осуществлении правосудия, предусмотренного пунктом 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, должны учитываться права каждого на судебное разбирательство в разумные сроки, а также то, что сроки судебного разбирательства начинают исчисляться со времени поступления заявления в суд и заканчиваются исполнением судебного акта.

Основная причина несвоевременного исполнения судебных решений по искам граждан, подвергшихся воздействию радиации, заключается в том, что бюджетные ассигнования предусматриваются в размерах, достаточных только для финансирования текущих платежей с учетом их ежегодной индексации. Средства на исполнение судебных решений об увеличении размеров сумм в возмещение вреда и единовременных выплат, принимаемых в течение финансового года, в федеральном бюджете на очередной финансовый год не предусматриваются. Таким образом, исполнение судебных решений по искам производится не в течение трех месяцев со дня поступления исполнительных документов на исполнение, как это предусмотрено статьей 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а в больший срок - после внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

Европейский суд по правам человека неоднократно высказывал правовую позицию, в соответствии с которой правосудие не может считаться осуществленным, если судебные решения фактически не исполняются. При этом отсутствие у государства финансовых средств для исполнения судебных решений не признается уважительной причиной для отказа от исполнения судебных решений.

Анализ поступающих судебных решений в Роструде свидетельствует о том, что основными причинами обращений граждан в судебные органы являются:

- отсутствие механизма индексации размера компенсационных и иных выплат до 2004 года;
- несвоевременное выделение средств федерального бюджета на исполнение вступивших в законную силу судебных решений.

В соответствии со статьей 58 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» исковая давность на требования о возмещении убытков и вреда, причиненного радиационным воздействием жизни и здоровью граждан, не распространяется.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2006 года № 445-О установлено, что положения статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации (требования, на которые исковая давность не распространяется) во взаимосвязи с положениями Закона № 1244-1 не препятствуют взысканию за прошлое время без ограничения каким-либо сроком своевременно не полученных пострадавшими лицами сумм в возмещение вреда, причиненного их жизни или здоровью при исполнении

ими трудовых обязанностей по трудовому договору, а также вследствие чернобыльской катастрофы по вине органов, обязанных осуществлять такие выплаты.

Судами общей юрисдикции индексация размера компенсационных и иных выплат определялась:

до февраля 2001 года - в соответствии с Законом РСФСР от 24 октября 1991 года № 1799-1 «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР» (с изменениями), статьей 318 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ) исходя из роста минимального размера оплаты труда или индекса потребительских цен в Российской Федерации;

с 15 февраля 2001 года по 28 мая 2004 года - в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 11-П исходя из роста величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации;

с 29 мая 2004 года - в соответствии со статьями 1 и 4 Федерального закона от 26 апреля 2004 года № 31-ФЗ исходя из уровня инфляции, установленного соответствующими федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В соответствии со статьей 47 Закона № 1244-1 государственное регулирование социальной защиты пострадавших в результате радиационных воздействий осуществляется Правительством Российской Федерации и государственным органом по защите пострадавших от радиационных воздействий.

Согласно Положению о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 321, Минздравсоцразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения, и организует деятельность по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, пострадавших вследствие радиационных аварий и катастроф.

Анализируя практику применения действующего законодательства, Минздравсоцразвития России регулярно разрабатывает и вносит изменения в принятые им правовые акты с целью совершенствования правоотношений в сфере социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы.

Для реализации норм Закона № 1244-1 Минздравсоцразвития России совместно с заинтересованными министерствами, ведомствами, а также с подведомственными Минздравсоцразвития России структурами издавались приказы, регламентирующие порядок и условия оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также порядок осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации, назначения и выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком. Утверждены формы и способы представления реестров получателей 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.

В 2006-2009 годах продолжалась работа по усовершенствованию нормативно-правовой базы по вопросам социальной защиты граждан, подвергшихся радиационному воздействию в результате чернобыльской катастрофы.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 872 утверждены Правила финансового обеспечения в 2007 году расходных обязательств Российской Федерации, связанных с выплатой 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 (далее - Правила). Постановлениями Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 года № 866 и от 10 декабря 2008 года № 946 установлено, что в 2008 и 2009 годах финансовое обеспечение расходов на вышеуказанную выплату осуществляется в соответствии с вышеуказанными Правилами.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Закона № 1244-1 (в редакции Федерального закона от 26 апреля 2004 года № 31-ФЗ), начиная с 29 мая 2004 года, предусмотрена ежегодная индексация размеров всех выплат, установленных Законом № 1244-1, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Исключение составляют пособия и иные выплаты, индексация которых устанавливается в соответствии с другими федеральными законами.

В анализируемом периоде Правительством Российской Федерации были приняты следующие постановления по вопросам компенсаций и иных выплат гражданам указанной категории.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 171 «Об индексации в 2007 году размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» с 1 января 2007 года установлена индексация размеров следующих компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, с применением коэффициента 1,08 исходя из уровня инфляции, установленного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год»:

- ежемесячных, ежегодных и единовременных компенсаций и иных выплат, установленных Законом № 1244-1;

- ежемесячной денежной компенсации и ежемесячной денежной суммы, установленных частями 1 и 2 статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2007 года № 914 «Об индексации в 2009 году размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (с изменениями и дополнениями) утвержден порядок индексации размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации, с применением коэффициентов: с 1 января 2008 года - 1,105 и с 1 января 2009 года - 1,13.

В результате ежегодно проводимой в анализируемом периоде индексации компенсационных и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации, сумма этих выплат по всем основаниям увеличилась на 24,9%. Индексация компенсационных и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации, составляла: с 1 января 2005 года - 11,0%, с 1 января 2006 года - 9,0%, с 1 января 2007 года - 8,0%, с 1 января 2008 года - 10,5%, с 1 января 2009 года - 13 процентов.

В связи с подготовкой проекта закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» принято постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2009 года № 868 «О финансовом обеспечении в 2010 году расходных обязательств Российской Федерации, связанных с выплатой 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» и подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об индексации

в 2010 году размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Кроме того, для предоставления вышеуказанной категории граждан набора социальных услуг без личного обращения их в органы социальной защиты постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2009 года № 900 внесены изменения в Правила обращения лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненных к ним категорий граждан за предоставлением социальных услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2004 года № 862.

Из предусмотренных Законом № 1244-1 видов компенсаций и пособий указанной категории граждан в 2007-2009 годах Федеральной службой по труду и занятости в соответствии с пунктом 15 статьи 14 Закона № 1244-1 осуществлялась выплата ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Указанная мера социальной поддержки распространяется на семьи, потерявшие кормильца из числа граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также на семьи умерших инвалидов.

В соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 13 Закона № 1244-1 к контингенту граждан, которым гарантирована выплата указанной компенсации, относятся:

- граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы из числа: граждан, принимавших участие в ликвидации последствий катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятых на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС; военнослужащих и военнообязанных, призванных на специальные сборы и привлеченных к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы и др.

Положением о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 324 (далее - Положение), установлено, что Роструд является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров. Пунктом 5.15 Положения установлено, что Роструд осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты, в том числе социального обеспечения, относятся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Пунктом 3 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные

органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Вместе с тем при выполнении функции по финансовому обеспечению расходных обязательств Российской Федерации, связанных с выплатой вышеуказанной компенсации, Роструд полномочиями по осуществлению контроля и надзора за законностью и обоснованностью формирования органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации реестров получателей этой компенсации не наделен.

В соответствии с пунктом 5.9 Положения Роструд в установленном порядке представляет в судебных органах права и законные интересы Российской Федерации по вопросам, отнесенным к его компетенции.

В связи с преобразованием с 1 января 2007 года территориальных органов Роструда в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации реальной возможности направлять своих представителей в судебные органы субъектов Российской Федерации для участия в заседаниях по делам, связанным с индексацией размера данной компенсации, Роструд не имеет.

В соответствии с законодательством Российской Федерации Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФР) в части компенсационных и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, осуществляет:

- пенсионное обеспечение этой категории граждан;
- ежемесячные выплаты в повышенном размере пенсий и пособий неработающим пенсионерам и инвалидам, детям-инвалидам в зависимости от времени проживания для граждан, постоянно проживающих (работающих) на территории зон проживания с правом на отселение, с льготным социально-экономическим статусом и зоны отселения до их переселения в другие районы;
- выплаты надбавок к пенсии;
- ежемесячные денежные выплаты (далее - ЕДВ).

Гражданам, пострадавшим вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, пенсия по старости назначается с уменьшением возраста, установленного Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (далее - Закон № 173-ФЗ). Пенсия по старости указанным гражданам по их желанию может назначаться в соответствии с Законом № 173-ФЗ или в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее - Закон № 166-ФЗ) при наличии трудового стажа не менее 5 лет. Возраст выхода на пенсию по старости граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, не может быть меньше для мужчин - 50 лет и для женщин - 45 лет (максимальная величина фактического уменьшения возраста выхода на пенсию по старости - 10 лет).

Гражданам, имеющим одновременно право на различные пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации - как инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы (в соответствии с подпунктом 1 статьи 29 Закона № 1244-1) и как инвалидам вследствие военной травмы (в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 28 Закона № 173-ФЗ и с подпунктом 1 пункта 3 статьи 3 Закона № 166-ФЗ), ПФР осуществляет выплату двух пенсий.

Получатели ЕДВ в соответствии с Законом № 1244-1 могут одновременно быть получателями ЕДВ, предусмотренных для этих лиц федеральными законами от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» или от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов Российской Федерации».

В системе действующего нормативно-правового регулирования право на установление ЕДВ имеют также граждане, эвакуированные (в том числе выехавшие добровольно) из зоны отчуждения в 1986 году (пункт 6 части 1 статьи 13, пункт 5 части 1 и пункт 3 части 3 статьи 27.1 Закона № 1244-1) (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ). В соответствии с определением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июня 2006 года № 273-О положение пункта 5 части первой статьи 27.1 Закона № 1244-1 не исключает для граждан, эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) из зоны отчуждения в 1987 году, право на установленную в данной статье ежемесячную денежную выплату.

Порядок осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации, в том числе гражданам, подвергшимся воздействию радиации, утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 30 ноября 2004 года № 294.

В рамках реализации мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации, и в соответствии со статьями 14-20, 25 Закона № 1244-1, а также статьями 4 и 14 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» на Фонд социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС) возложены функции по финансированию за счет средств федерального бюджета следующих расходов:

- выплата пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий;

- выплата пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, в том числе:

  - пособий по временной нетрудоспособности сверх норм, установленных действующим законодательством;

  - пособий на погребение;

  - оплату родового отпуска продолжительностью 90 календарных дней, с проведением оздоровительных мероприятий за пределами территории радиоактивного загрязнения.

Действующие законодательные и нормативные правовые акты позволяли ФСС выполнять возложенные на него функции по возмещению вреда и предоставлению гражданам мер социальной поддержки, предусмотренных Законом № 1244-1.

## **2. Полнота и своевременность финансирования расходов по компенсационным и иным выплатам гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС**

В целях реализации Закона № 1244-1 в анализируемом периоде расходные обязательства Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки в части компенсационных и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации, устанавливались федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год.

Анализ расходных обязательств государства на 2007-2009 годы перед гражданами указанной категории показал, что объем средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на компенсационные и иные выплаты, ежегодно увеличивается. Так, в соответствии с принятыми законами о федеральном бюджете объем этих средств в 2008 году утвержден в сумме 28717615,7 тыс. рублей, что на 3,7 % больше показателей 2007 года. При этом в 2007 году на погашение задолженности, сложившейся по неисполненным судебным решениям, связанным с перерасчетом сумм в возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации, а также на выплату в полном объеме компенсационных выплат, дополнительно выделено 6750000,0 тыс. рублей. В 2009 году объем средств на выплату компенсаций составил 32672900,8 тыс. рублей, что на 13,8 % больше показателей 2008 года.

Всего установлено 39 выплат и компенсаций, получателями которых в анализируемом периоде являлись 1,5 млн. человек.

Финансирование компенсационных и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации, осуществляется 12 министерствами и ведомствами (Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная служба по труду и занятости, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральная таможенная служба, Служба внешней разведки Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба исполнения наказаний, Генеральная прокуратура Российской Федерации).

В анализируемом периоде на долю компенсационных выплат, осуществляемых ведомствами, входящими в систему Минздравсоцразвития России, в соответствии с законами о федеральном бюджете на соответствующий год приходилось: в 2007 году - 20165128,9 тыс. рублей (72,8 % от общего объема выплат); в 2008 году - 19538465,0 тыс. рублей (68,0 %); в 2009 году - 22045941,0 тыс. рублей (67,4 процента).

Финансирование расходов на компенсационные и иные выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, характеризуется следующими данными:

(тыс. руб.)

	Бюджетные ассигнования, утвержденные федеральными законами		
	2007 г.*	2008 г.	2009 г.
Всего	27683412,4	28717615,7	32672900,8
в том числе			
Федеральная служба по труду и занятости	10958848,8	9956929,6	11270894,9
Пенсионный фонд Российской Федерации	8490780,1	8647453,2	9710382,2
Фонд социального страхования Российской Федерации	715500,0	934082,2	1064663,9
Другие ведомства	7518283,5	9179150,7	10626959,8

\*Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» средства на выплату компенсаций гражданам, пострадавшим от радиационного воздействия, предусматривались в общем объеме без разделения на граждан, получающих компенсации в зависимости от радиационного воздействия на Чернобыльской АЭС, Семипалатинском полигоне, производственном объединении «Маяк».

Приведенные данные свидетельствуют о том, что наибольший объем средств по всем компенсационным и иным выплатам гражданам, пострадавшим вследствие радиационного воздействия, приходится на выплату ежемесячной денежной компенсации в возмещении вреда, причиненного здоровью, финансирование которой осуществляется Рострудом (2007 год - 39,5 %, 2008 год - 34,6 %, 2009 год - 34,5 % общей суммы указанных выплат).

Приказами Роструда от 17 апреля 2007 года № 44, от 28 декабря 2007 года № 280 и от 31 декабря 2008 года № 286 утверждены формы и способ предоставления органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации реестров получателей компенсации в 2007-2009 годах.

В соответствии с пунктом 4 Правил органы в сфере социальной защиты населения субъектов Российской Федерации, уполномоченные органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, на основании информации органов социальной защиты населения, принимающих решения о выплате компенсации в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2001 года № 607, либо на основании вступившего в законную силу решения судебного органа об изменении размера компенсации, ежемесячно составляли указанные реестры. В реестрах указывались потребность субъекта Российской Федерации в средствах федерального бюд-

жета, подлежащих перечислению каждому плательщику в соответствующем месяце, и сведения о каждом получателе компенсации.

Роструд на основании поступивших реестров в соответствии с пунктом 6 Правил в анализируемом периоде формировал базу данных получателей компенсации, определял итоговую потребность в средствах федерального бюджета на соответствующий месяц, включая расходы на банковское (почтовое) обслуживание операций, связанных с доставкой компенсации, осуществлял перечисление средств на основании соглашений, заключаемых между Рострудом и Сберегательным банком Российской Федерации или федеральным государственным унитарным предприятием «Почта России» (далее - плательщики), и направлял каждому из плательщиков соответствующие сводные реестры.

Средства федерального бюджета на выплату компенсации доводились Рострудом до плательщиков в установленные сроки и в полном объеме, плательщики осуществляли доставку компенсации в размере, указанном в соответствующем реестре. Кроме того, Роструд на основании приказа от 24 января 2008 года № 14 по вопросу организации исполнения судебных актов направлял часть средств федерального бюджета на оплату предъявляемых Рострудом судебных исков граждан, подвергшихся воздействию радиации.

С учетом фактической потребности на текущие выплаты (без учета комиссии) за счет средств федерального бюджета Рострудом было выделено в 2007 году - 5371963,5 тыс. рублей, в 2008 году - 6376934,7 тыс. рублей, в I полугодии 2009 года - 3531919,7 тыс. рублей. Кроме того, на выплаты по судебным искам было выделено в 2007 году 4962239,0 тыс. рублей, в 2008 году - 4195075,1 тыс. рублей и в I полугодии 2009 года - 13973,3 тыс. рублей. Также выделены средства на комиссионное вознаграждение за доставку указанных выплат: в 2007 году - 58859,1 тыс. рублей, в 2008 году - 62298,4 тыс. рублей, в I полугодии 2009 года - 20246,7 тыс. рублей.

Количество чернобыльцев - получателей компенсации в 2007 году в среднем за месяц составляло 48902 человека, в 2008 году - 48506 человек, в I полугодии 2009 года - 48344 человека.

Численность граждан, включенных в реестры и получающих компенсацию по судебным решениям, составляла в 2007 году 20575 человек, в 2008 году - 14117 человек. В I полугодии 2009 года соответствующие выплаты в реестры не включены.

Согласно данным Роструда, в январе 2009 года компенсацию в размере до 2 тыс. рублей получали 3,9 % общей численности ее получателей, от 2 до 5 тыс. рублей - 22,3 %, от 5 до 10 тыс. рублей - 41,8 %, от 10 до 25 тыс. рублей - 21,7 %, от 25 до 100 тыс. рублей - 9,9 %, свыше 100 тыс. рублей - 0,4 % всех получателей (190 человек).

Для обеспечения учета исполненных судебных решений Рострудом по искам граждан, подвергшихся воздействию радиации, заключались дополнительные соглашения с плательщиками, в соответствии с которыми Роструд получал подтверждения от плательщиков, которыми произведены выплаты по судебным решениям, и направлял их в органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации для учета исполнения судебных решений.

За выполнение функций агента Правительства Российской Федерации по осуществлению указанных выплат Сбербанку России предусматривалось комиссионное вознаграждение, не превышающее 0,5 % суммы произведенных выплат. Размер указанного комиссионного вознаграждения устанавливался федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год.

Размер комиссионного вознаграждения для ФГУП «Почта России» предусматривался в размере 1,5 % переводимой суммы, что соответствует статье 5 Закона № 1244-1.

В соответствии с пунктом 5 Правил финансирования расходных обязательств Российской Федерации по возмещению вреда и предоставлению гражданам мер социаль-

ной поддержки, предусмотренных Законом № 1244-1 и Федеральным законом «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2005 года № 542, финансирование расходных обязательств Российской Федерации в части пенсионного обеспечения и иных видов страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию граждан осуществляется Минфином России путем ежемесячного перечисления в установленном порядке средств федерального бюджета, предусмотренных на эти цели, в бюджет, соответственно, ПФР и ФСС.

Пенсионный фонд Российской Федерации осуществлял выплаты как пенсий, так и ежемесячных денежных выплат.

Фактическая численность пенсионеров, получавших пенсии в соответствии с Законом № 1244-1 и иными нормативными правовыми актами по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации, в анализируемом периоде уменьшилась на 7,1 % - с 471054 человек на 1 января 2007 года до 437617 человек на 1 июля 2009 года.

Финансовое обеспечение расходов на выплаты пенсий, доплат и надбавок к ним вышеуказанной категории граждан осуществлялось в рамках средств, предусмотренных на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению в порядке, установленном Законом № 166-ФЗ. Указанные пенсии и доплаты к ним не являлись компенсационными выплатами.

На осуществление ежемесячных денежных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год ПФР предусматривались средства в виде межбюджетных трансфертов.

С учетом фактической потребности ПФР на выплаты ЕДВ за счет средств федерального бюджета выделено в 2007 году 8490780,1 тыс. рублей, в 2008 году - 8647453,2 тыс. рублей, в 2009 году - 9710382,2 тыс. рублей.

В соответствии с федеральными законами о бюджете ПФР на 2007, 2008 и 2009 годы остатки средств, образовавшиеся в бюджете ПФР в результате неполного использования в предыдущем году межбюджетных трансфертов на выплаты ЕДВ, направлялись в следующем году на указанные цели с соответствующим внесением изменений в бюджетную роспись бюджета ПФР.

В анализируемом периоде вышеуказанные средства поступали в объемах, достаточных для финансирования указанных выплат.

Фонд социального страхования Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, передаваемых ФСС на исполнение Закона № 1244-1, осуществлял выплату пособий по уходу за ребенком, а также пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, в том числе: пособий по временной нетрудоспособности сверх норм, установленных действующим законодательством; пособий на погребение; оплату дородового отпуска продолжительностью 90 календарных дней с проведением оздоровительных мероприятий за пределами территории радиоактивного загрязнения.

Фактическая численность граждан, получающих пособия по временной нетрудоспособности, уменьшилась с 10748 человек по состоянию на 1 января 2007 года до 9376 человек на 1 января 2008 года (на 12,8 %). Численность граждан, получающих пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, в 2007 году составляла 33896 человек, в 2008 году - 38682 человека, в I полугодии 2009 года - 33836 человек.

В анализируемом периоде средства поступали в ФСС в объемах, достаточных для осуществления указанных выплат:

(тыс. руб.)

	Пособие по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий*			Пособия гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний		
	утверждено законом о бюджете ФСС	из них направлено в региональные отделения		утверждено законом о бюджете ФСС	из них направлено в региональные отделения	
		сумма	в %		сумма	в %
2007 г.	685000,0	662041,8	96,6	30500,0	23388,0	76,7
2008 г.	900600,0	874204,0	97,1	33482,2	28621,9	85,5
2009 г.	1024955,1	511440,0*	49,9	19854,4	11083,8	28,0

\* С учетом переходящих остатков.

На осуществление указанных денежных выплат федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год ФСС предусматривались средства в виде межбюджетных трансфертов.

Приведенные данные свидетельствуют об увеличении объема средств, выделяемых на пособия, выплачиваемые ФСС: в 2008 году - в 1,3 раза по сравнению с 2007 годом, в 2009 году - на 13,8 % от показателя 2008 года.

### 3. Анализ исполнения расходных обязательств по компенсационным и иным выплатам гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС

В анализируемом периоде кассовое исполнение расходов, связанных с компенсационными и иными выплатами гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, осуществленное Рострудом, ПФР и ФСС, составило в 2007 году 19238851,2 тыс. рублей (95,4 % от бюджетных ассигнований в соответствии с уточненной бюджетной росписью), в 2008 году - 19957718,1 тыс. рублей (97,6 %), в I полугодии 2009 года - 8479170,6 тыс. рублей (38,5 % от годовых бюджетных ассигнований).

Использование средств федерального бюджета, выделенных на компенсационные и иные выплаты, характеризуется следующими показателями:

(тыс. руб.)

	Отчетные показатели	Бюджетные ассигнования в соответствии с уточненной бюджетной росписью и их использование		
		2007 г.*	2008 г.	2009 г.**
		Всего	утверждено	20172028,9
	исполнено	19238851,2	19957718,1	8479170,6
в том числе:				
Федеральная служба по труду и занятости	утверждено	10965748,8	10557502,0	11270894,9
	исполнено	10350410,3	10545791,8	3531836,0
Пенсионный фонд Российской Федерации	утверждено	8490780,1	8955257,5	9710382,2
	исполнено	8342873,4	8616042,3	4428654,5
Фонд социального страхования Российской Федерации	утверждено	715500,0	934082,2	1064663,9
	исполнено	545567,5	795884,0	518680,1

\*Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» средства на выплату компенсаций гражданам, пострадавшим от радиационного воздействия, предусматривались в общем объеме без разделения на граждан, получающих компенсации в зависимости от радиационного воздействия на Чернобыльской АЭС, Семипалатинском полигоне, производственном объединении «Маяк».

\*\* Кассовое исполнение по 2009 году приведено по состоянию на 1 июля 2009 года.

Рострудом в 2007 году использованы средства в объеме 10350410,3 тыс. рублей, или 94,4 % от годовых назначений, в 2008 году - 10545791,8 тыс. рублей, или 99,9 %, в I полугодии 2009 года - 3531836,0 тыс. рублей, или 31,3 %. Доля расходов, приходящихся на исполнение судебных решений по искам, предъявленным к органам социальной защиты населения субъектов Российской Федерации и Рострудом, составила в 2007 году 47,3 % (4817150,7 тыс. рублей), в 2008 году - 39,0 % (4090821,6 тыс. рублей), в 2009 году (на 1 октября) - 26,6 % (3000000,0 тыс. рублей).

В соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации Роструд осуществлял с органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации сверки задолженности по исполнению судебных решений, которая составила:



Поручения Правительства Российской Федерации	Дата сверки	Сумма задолженности, тыс. руб.
от 28 ноября 2006 года № ДМ-П12-5698	на 1 февраля 2007 г.	2290245,1
от 7 марта 2007 года № ДМ-П12-3645	на 1 августа 2007 г.	1400890,4
от 7 марта 2008 года № АЖ-П12-1396	на 1 июня 2008 г.	1548171,4
от 8 июля 2008 года № АЖ-П12-4122	на 10 сентября 2008 г.	964024,6
от 9 апреля 2009 года № АЖ-П12-1909	на 25 мая 2009 г.	1278499,5

Основная причина несвоевременного исполнения судебных решений по искам граждан, подвергшихся воздействию радиации, связана с тем, что бюджетные ассигнования в федеральном бюджете предусматриваются в размерах, достаточных только для исполнения обязательств по текущим платежам с учетом ежегодной индексации.

Дополнительные бюджетные ассигнования на исполнение судебных решений об увеличении размеров сумм возмещения вреда выделяются Роструду в установленном порядке, как правило, в конце финансового года.

Задолженность по исполнению судебных решений по искам граждан, подвергшихся воздействию радиации, составляла: на 1 февраля 2007 года - 2,29 млрд. рублей, на 1 августа 2007 года - 1,4 млрд. рублей, на 1 июня 2008 года - 1,55 млрд. рублей, на 25 мая 2009 года - 1,28 млрд. рублей.

Анализ использования средств, выделенных ПФР на выплату ЕДВ, показал, что указанные средства использованы в 2007 году в объеме 8342873,4 тыс. рублей (98,3 % от годовых назначений), в 2008 году - 8616042,3 тыс. рублей (96,2 %), в I полугодии 2009 года - 4428654,5 тыс. рублей (45,6 процента).

Средства, выделенные ФСС на выплаты пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации, использованы в 2007 году в объеме 545567,5 тыс. рублей (76,2 % от годовых назначений), в 2008 году - 795884,0 тыс. рублей (85,2 %), в I полугодии 2009 года - 518680,1 тыс. рублей (48,7 процента).

Объем расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности сверх норм, установленных действующим законодательством, пособий на погребение и оплату дорожного отпуска продолжительностью 90 календарных дней гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, в 2008 году составил 13744,0 тыс. рублей, что на 22,9 % больше расходов предыдущего года. Данные расходы в 2008 году, как и в 2007 году, ниже бюджетных ассигнований (в 2007 году - на 41,1 %, в 2008 году - на 36,7 %), что связано с уменьшением числа граждан, получающих пособия по временной нетрудоспособности. В 2007 году пособия получили 10748 граждан, в 2008 году - 9376 граждан, или на 12,8 % меньше, чем в 2007 году.

Расходы по выплате пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, в 2008 году составили 782110,0 тыс. рублей, что на 247742,3 тыс. рублей (на 46,4 %) больше, чем в 2007 году. В 2007 году указанные пособия получили 33986 граждан, в 2008 году - 38662 граждан, или на 14,1 % больше, чем в 2007 году.

### **Выводы**

**1.** Действующая нормативно-правовая база, регламентирующая порядок обеспечения социальных гарантий граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, обеспечивает реализацию расходных обязательств Российской Федерации в данном направлении социальной политики.

**2.** Конституционным Судом Российской Федерации отдельные нормы и положения Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года) в 1997 и 2002 годах признаны нарушающими конституционно-правовую обязанность государства по возмещению гражданам вреда, причиненного чернобыльской катастрофой,

а также не соответствующими Конституции Российской Федерации. В связи с этим указанный Закон приведен в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

3. В период с 2000 по 2007 год в Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» с целью приведения его норм в соответствие с социально-экономическим положением в стране внесены существенные изменения и дополнения, что позволило перейти на новое правовое регулирование вопросов по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, подвергшихся воздействию радиации.

4. С 1 июня 2004 года действует новый механизм ежегодной индексации компенсационных и иных выплат гражданам, пострадавшим от воздействия радиации, исходя из уровня инфляции, установленного соответствующими федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год, что обеспечивает антиинфляционную защиту сумм возмещения вреда и иных компенсационных выплат.

5. Объем бюджетных ассигнований, утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год, на компенсационные и иные выплаты гражданам, пострадавшим вследствие радиационного воздействия, ежегодно увеличивается. На 2008 год объем указанных средств составил 28717615,7 тыс. рублей, что на 3,7 % больше показателей 2007 года, на 2009 год - 32672900,8 тыс. рублей, что на 13,8 % больше показателей 2008 года. Увеличение данных расходов обусловлено сложившейся правоприменительной судебной практикой в сфере социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации, с учетом действовавшего законодательства в период до 29 мая 2004 года.

6. Объем средств, ежегодно выделяемых в анализируемом периоде из федерального бюджета Роструду, Пенсионному фонду Российской Федерации и Фонду социального страхования Российской Федерации на текущие компенсационные и иные выплаты гражданам, пострадавшим от воздействия радиации, обеспечивал выполнение соответствующих норм, установленных Законом от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Вместе с тем бюджетные ассигнования на исполнение судебных решений по искам граждан, подвергшихся воздействию радиации, об увеличении размеров сумм возмещения вреда, при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год не предусматривались, а выделялись в установленном порядке в конце финансового года. В результате исполнение указанных судебных решений производилось с существенным нарушением сроков, установленных законодательством Российской Федерации, что в анализируемом периоде привело к образованию задолженности по их исполнению, которая составляла, по данным сверок, на 1 февраля 2007 года 2,3 млрд. рублей, на 1 июня 2008 года - 1,55 млрд. рублей, на 25 мая 2009 года - 1,3 млрд. рублей.

### **Предложения**

В связи с изложенным представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о включении в проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год предложений Минздравсоцразвития России о прогнозируемом объеме расходов федерального бюджета для исполнения судебных решений по искам граждан, подвергшихся воздействию радиации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. С. КАТРЕНКО**