УДК 531.86: 614.8

С.Н. Савченков, Е.К. Назаренко
(ВНИИ ГОЧС МЧС России, e-mail: 14_otdel@mail.ru)

О НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЕ РАДИАЦИОННОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ

Проведена оценка нормативной правовой базы радиационной защиты населения и территорий, сформулированы предложения по развитию этой базы.

Ключевые слова: население, территории, радиационная защита, нормативная правовая база; социальная защита.

S.N. Savchenkov, E.K. Nazarenko

ABOUT REGULATORY LEGAL DATABASE OF RADIATION PROTECTION OF THE POPULATION AND TERRITORY

Evaluated of regulatory legal database of radiation protection of the population and territory, formulated proposals for the development of the database.

Key words: population, territory, radiation protection, regulatory legal database, social protection.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 2 марта 2011 г.

Оказание социальной помощи и поддержки лицам, пострадавшим в результате радиационных аварий, как непосредственно принимавшим участие в ликвидации этих аварий, так и проживающим в зонах радиоактивного загрязнения остается актуальным и в настоящее время, так как последствия аварий оказали разрушительное воздействие на здоровье многих поколений людей и, по мнению ученых, будут проявляться в течение двух веков.

Граждане, пострадавшие в результате таких аварий, нуждаются в особой социальной поддержке со стороны государства; защита законных прав и интересов указанных лиц должна находиться под постоянным государственным контролем. Данному вопросу и усовершенствованию социальной защиты указанной части населения Правительство РФ уделяет особое внимание. Так, постановлением Правительства РФ от 29 августа 2001 г. № 637 «О федеральной целевой программе "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года"», определялась государственная политика по данному вопросу на указанный период. Помимо вышеуказанной программы за прошедшее с момента аварии время было реализовано большое количество государственных социальных программ, имеющих аналогичную направленность. Среди основных программ можно назвать такие, как "Дети Чернобыля", "Жилье ликвидаторам" и т.д.

В настоящее время в РФ функционируют более 1,5 *тыс.* радиационно опасных объектов, большая часть которых представляет не только экономическую, оборонную и социальную значимость для страны, но и опасность

для здоровья и жизни населения, а также окружающей среды. В зонах возможного воздействия поражающих факторов при радиационных авариях на указанных объектах проживают свыше 90 *млн* жителей РФ.

В 1949-1956, 1957 и 1967 годах в результате радиоактивного загрязнения вследствие аварии на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча радиоактивному загрязнению подверглись около 23,5 *тыс. км*^{2} территорий Уральского региона. Были изъяты из землепользования 119 *тыс.* гектаров земель и переселены из радиоактивно загрязненных населенных пунктов в другие районы 18,5 *тыс.* человек.

Вследствие аварии на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г., в ликвидации последствий которой приняли участие более 200 *тыс.* человек, были загрязнены более 56 *тыс. км*^{2} территорий, входящих ныне в состав территории РФ, в том числе около 2 *млн* гектаров сельскохозяйственных угодий и около 1 *млн* гектаров земель лесного фонда.

Наблюдающийся рост и существенное изменение радиационного фона в Алтайском крае и Республике Алтай было вызвано испытаниями ядерного оружия на Семипалатинском полигоне в 1949-1962 гг.

Последствия радиационных катастроф и инцидентов явились одним из факторов, обусловивших негативные тенденции в медико-демографической ситуации в Челябинской, Свердловской, Курганской, Брянской, Калужской, Орловской и Тульской областях, Алтайском крае и Республике Алтай [1].

Указанные факты свидетельствуют о крайней необходимости совершенствования правового урегулирования отношений, связанных с функционированием радиационно опасных объектов, в целях качественного обеспечения радиационной безопасности их персонала, населения, проживающего на территориях, прилегающих к объектам, деятельность которых связана с ионизирующим излучением, а также окружающей среды.

Нормативная правовая база (НПБ), регулирующая отношения связанные с радиационной безопасностью и социальной защитой граждан, подвергшихся воздействию радиации, состоит из 11 федеральных законов, 2 указов и распоряжения Президента РФ, около 30 постановлений Правительства РФ и ряда ведомственных нормативных правовых актов (НПА).

Вышеперечисленная совокупность НПА определена с использованием справочно-правовой системы "Гарант" (по состоянию на декабрь 2010 г.). Перечень НПА классифицирован по критерию "юридическая сила" и включает следующие группы:

- Конституция РФ;
- федеральные законы РФ;
- федеральные подзаконные НПА (НПА Президента РФ, НПА Правительства РФ, федеральные межведомственные и ведомственные НПА).

Анализ НПБ показал, что совокупность законов, регулирующих отношения в области радиационной безопасности населения, можно разделить на две группы – концептуальные законы и законы социального блока.

К группе концептуальных законов относятся:

- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ [2];
- Федеральный закон от 09 января 1996 г. № 3-ФЗ [3].

К группе законов социальной направленности относятся:

✓ Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 [4];
✓ Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ [5];
✓ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ [6];
✓ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ [7];
✓ Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 [8];
✓ Закон РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-I [9];
✓ Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (НК РФ), ст. 218 (Стандартные налоговые вычеты), ст. 391 (Порядок определения налоговой базы), п. 5 [10];
✓ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [11];
✓ Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ [12].

В данной статье рассмотрены базовые НПА, регулирующие отношения в области радиационной защиты населения и территорий.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"

Базовый Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ определяет общие организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Названным законом закрепляются права граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В частности, устанавливаются права на информацию о риске, которому они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории страны, на обращение в органы власти по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций и т.д.

Данным законом к видам информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций относятся сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях.

В ст. 13 закона среди основных обязанностей федеральных органов исполнительной власти выделяются мероприятия по обеспечению радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной, экологической безопасности, а также соблюдения норм и правил инженерно-технических мероприятий гражданской обороны при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов производственного и социального назначения.

Федеральный закон от 09 января 1996 г. № 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения"

Этот закон занимает центральное место в группе концептуальных НПА, являясь основным НПА, устанавливающим систему правовых, организационных, инженерно-технических, санитарно-гигиенических, медико-профилактических, воспитательных и образовательных мероприятий, обеспечивающих соблюдение требований в области осуществления радиационно опасной деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения и создающим правовые гарантии реализации прав граждан на радиационную безопасность.

Закон дает юридическое определение таким основным понятиям, как "радиационная безопасность населения", "ионизирующее излучение", "естественный радиационный фон", "техногенно измененный радиационный фон", "эффективная доза", "санитарно-защитная зона", "зона наблюдения".

Закон формулирует цель государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности как последовательное снижение до приемлемого уровня техногенного воздействия на население и окружающую среду при использовании атомной энергии и снижение до допустимых норм воздействия природных источников ионизирующего излучения.

Законом предусмотрена определенная иерархия НПА в сфере обеспечения радиационной безопасности населения, прежде всего, это федеральные НПА в области обеспечения радиационной безопасности. Помимо этого, устанавливается основное правовое требование, согласно которому все источники правового регулирования отношений в области обеспечения радиационной безопасности населения (федеральные законы, иные НПА РФ, законы и иные НПА субъектов РФ) не могут устанавливать нормы, снижающие требования к радиационной безопасности и гарантиям их обеспечения, закрепленные Федеральным законом от 09 января 1996 г. № 3-ФЗ.

Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"

Этот закон является основным в группе законов социальной направленности. Закон определяет основы государственной политики в области социальной поддержки граждан РФ, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г., либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы. Определяются категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и устанавливаются социальные гарантии для этих категорий.

За период, произошедший с момента аварии на Чернобыльской АЭС, в соответствии с Законом РФ от 15мая 1991 г. № 1244-1 и в целях его реализации, было издано большое количество законов, нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с чернобыльской катастрофой. С течением времени и по мере изменения социально-экономического положения

в нашей стране в нормативную базу, касающуюся данного вопроса, вносились изменения и дополнения. Так, с момента принятия Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 изменения в него вносились более 30 раз.

Действие указанного закона распространяется на территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, из которых в 1986 г. и в последующие годы проведена эвакуация и отселение граждан, на которых, начиная с 1991 г., среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения превышает 1 *мЗв* (0,1 *бэр*), а также на которых, начиная с 1991 г., плотность радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 превышает 1 *Ки/км*^{2}.

Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча"

Рассматриваемый закон определяет категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, а также меры их социальной защиты. Статьи закона носят, в основном, отсылочный характер и устанавливают уровень мер социальной защиты указанных категорий граждан согласно нормам Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1.

Постановлением Правительства РФ от 8 октября 1993 г. № 1005 [13] утверждены "Критерии отнесения граждан (в том числе временно направленных или командированных) к категориям граждан, принимавших непосредственное участие в работах по ликвидации последствий аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк", а также граждан, занятых на работах по проведению защитных мероприятий и реабилитации радиоактивно загрязненных территорий вдоль реки Теча".

Статьёй 1 закона устанавливается, что Правительство Российской Федерации определяет перечни населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча.

Так, Приложением № 2 к постановлению Правительства РФ от 8 октября 1993 г. № 1005 утверждён "Перечень населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча", в который вошли:

1. Населенные пункты, подвергшиеся радиоактивному загрязнению вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк", жители которых были эвакуированы (отселены) в 1957-1960 годах;

2. Населенные пункты, подвергшиеся радиоактивному загрязнению вследствие сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, жители которых были эвакуированы (отселены) в 1949-1962 годах;

3. Населенные пункты, подвергшиеся радиоактивному загрязнению вследствие сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, в число жителей которых входят граждане, проживавшие в этих населенных пунктах в 1949-1956 годах и получившие накопленную эффективную дозу облучения свыше 7 *сЗв* (*бэр*), но не более 35 *сЗв* (*бэр*), а также более 35 *сЗв* (*бэр*).

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 414-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" увеличены выплаты гражданам, пострадавшим от радиации и установлены ежемесячные денежные выплаты для несовершеннолетних, проживающих в указанных населенных пунктах, где средняя годовая эффективная доза облучения превышает 1 *мЗв* (0,1 *бэр*) (дополнительно над уровнем естественного фона). Также закреплено, что в случае смерти лиц некоторых категорий, ставших из-за воздействия радиации инвалидами (в частности, ликвидаторов аварии и тех, кто проводил защитные мероприятия и реабилитацию радиоактивно загрязненных территорий вдоль реки), находившиеся на их иждивении нетрудоспособные члены семьи получают ежемесячные компенсации вместо них.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне"

Закон подразделяет категории граждан, имеющих право на меры социальной поддержки и ежемесячные денежные выплаты, в зависимости от полученной ими суммарной (накопленной) эффективной дозы облучения.

Закон устанавливает порядок, при котором РФ передает органам государственной власти субъектов РФ полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, установленных данным законом. Причём, органы государственной власти субъектов РФ вправе наделять органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов полномочиями по предоставлению указанных мер социальной поддержки.

Законом также установлено, что средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению мер социальной поддержки предусматриваются в составе Фонда компенсаций федерального бюджета в виде субвенций. Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации. Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ "О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории" и группа специальных законов

Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ вводит законодательно закреплённое понятие радиационно-загрязненного участка территории части земельного участка, представляющего опасность для здоровья населения и для окружающей среды, подлежащего реабилитации после радиоактивного загрязнения в результате технической деятельности или размещения на данном участке территории снятых с эксплуатации особо радиационно опасных объектов.

Указанным законом подчеркивается, что разработка специальных экологических программ осуществляется в соответствии с законодательством РФ в области использования атомной энергии, законодательством РФ в области охраны окружающей среды, программами социально-экономического развития России и с учётом:

- необходимости реабилитации радиационно-загрязненных участков территории и охраны окружающей среды;
- направлений социально-экономического развития субъектов РФ, на территориях которых находятся радиационно-загрязненные участки;
- радиационной безопасности населения, уровней радиационного загрязнения участков территории, задач их реабилитации;
- включения в специальные экологические программы мер по социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, в том числе мер по охране здоровья таких граждан и их переселению из населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Специальные экологические программы направлены на обеспечение радиационной безопасности населения, общее снижение риска воздействия радиации и улучшение экологической ситуации на радиационно-загрязненных участках территории путем проведения мероприятий по реабилитации таких участков, утилизации или ликвидации выведенных из эксплуатации радиационно опасных объектов.

Группа таких специальных законов, как Закон РФ от 11 октября 1991 г "О плате за землю", Закон РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-I "О налогах на имущество физических лиц", Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи", Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ устанавливают комплекс мер социальной защиты граждан, подвергшихся действию радиации в виде предоставления набора социальных услуг, льгот по налогам на имущество физических лиц, налоговых вычетов и др.

Федеральные подзаконные нормативные правовые акты

Различные вопросы, связанные с социальной защитой граждан, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС, конкретизируются федеральными подзаконными нормативными правовыми актами. К федеральным подзаконным НПА, развивающим положения и нормы, утвержденные законами, а также определяющим механизмы их реализации, относятся указы и распоряжения Президента РФ, а также постановления и распоряжения Правительства РФ.

Так, постановлением Правительства РФ от 29 августа 2001 г. № 637 [14] утверждена Федеральная целевая программа "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года". Целью данной программы являлось завершение в основном в 2010 году мероприятий, связанных с обеспечением в Российской Федерации защиты граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие аварий на производственном объединении "Маяк", Чернобыльской АЭС и испытаний ядерного оружия на Семипалатинском полигоне, и социально-экономической реабилитацией территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, включая возвращение указанных территорий в хозяйственный оборот, снижение риска радиоактивного загрязнения объектов природной среды от потенциально опасных источников загрязнения.

На первом этапе в Программу были включены подпрограммы "Преодоление последствий аварии на Чернобыльской АЭС", "Преодоление последствий аварий на производственном объединении "Маяк" и "Преодоление последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне". Однако данная методика разграничения программ себя не оправдала и было принято решение о реализации одной комплексно-целевой программы, в рамках которой проводятся все необходимые мероприятия. Так, в рамках реализации Программы были составлены медико-дозиметрические регистры подвергшихся радиационному воздействию граждан, которые являются составляющими Национального радиационно-эпидемиологического регистра и информационной основой для оптимизации мер по защите пострадавшего населения и лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате радиационных катастроф и инцидентов, а также для организации медицинского обслуживания облученных граждан.

Также в рамках программы в 12 *тыс.* населенных пунктов, расположенных на территориях 24 субъектов Российской Федерации, проводятся дозиметрические исследования почв на предмет содержания радиоактивных веществ, составлены и постоянно уточняются карты загрязнения цезием-137, стронцием-90 и плутонием европейской части России, а также издан Атлас радиоактивного загрязнения европейской части России, Белоруссии и Украины после аварии на ЧАЭС и Атлас загрязнения Европы цезием после чернобыльской аварии.

В рамках Программы проводятся мероприятия, направленные на реабилитацию хозяйственной деятельности территорий, которые ранее вследствие радиоактивного загрязнения были изъяты из сельскохозяйственного оборота. На десятках тысяч гектаров земель в результате известкования кислых почв, внесения повышенных доз удобрений произошло коренное улучшение лугов и

пастбищ, возобновлена хозяйственная деятельность. Аналогичная работа проводится и на территориях лесного фонда – составлены карты-схемы лесных угодий, пострадавших в результате Чернобыльской аварии, проводится радиационный мониторинг, радиационный контроль древесины и других лесных ресурсов.

Кроме того, Правительством РФ установлен Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. В соответствии с Законом РФ от 15мая 1991 г. № 1244-1, изменения в указанный Перечень вносятся каждые 5 лет.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1992 года № 1008 "О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" [16], в целях реализации норм Закона, были установлены режимы, виды деятельности и порядок организации деятельности в зоне отчуждения, зоне отселения и в зоне проживания с правом на отселение.

В соответствии с утвержденным указанным Постановлением Правительства РФ режимом, в зоне отчуждения было разрешено проводить научно-исследовательские, опытные и необходимые для их обеспечения строительно-монтажные работы по обоснованию прогнозов отдаленных последствий экстремальных радиационных ситуаций, отработке методов и технологий дезактивации, реабилитации территорий, а также дезактивацию и рекультивацию объектов природной среды с целью постепенного возврата этих объектов в хозяйственный оборот. Кроме того, в соответствии с установленным режимом предписано осуществлять работы по захоронению радиоактивно загрязненных материалов и конструкций строений, проводить мероприятия по обеспечению государственной безопасности, охраны общественного порядка и пожарной охраны, физической защиты радиационно-опасных объектов, санитарно-эпидемиологического надзора, скорой медицинской помощи.

Постоянное проживание в зоне отчуждения строго запрещено. Запрещено передвижение вне дорог и водных путей по территории зоны всех видов транспорта. Нахождение в зоне людей строго ограничивается по времени и дозовым нагрузкам, работы проводятся в условиях строгого соблюдения радиационной безопасности. На территории зоны отчуждения действует специальный режим природопользования.

На территории зоны отчуждения запрещаются: все виды лесопользования, заготовка сена, дикорастущих плодов, ягод, грибов, лекарственного и технологического сырья, охота, рыбная ловля; прогон и выпас домашних животных; добыча и переработка всех видов полезных ископаемых; проведение любых видов работ, связанных с нарушением почвенного покрова, без специального разрешения местных органов Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и органов местной администрации.

Граждане, проживающие на территории зоны проживания с правом на отселение вправе, на основе получаемой объективной информации об уровне радиоактивного загрязнения окружающей среды, самостоятельно принимать решения о дальнейшем проживании на территории зоны или переселении на

другое местожительства. Органы местной исполнительной власти обязаны обеспечивать постоянный контроль за уровнем радиации и дозами облучения населения, за состоянием здоровья проживающих в зоне граждан. Кроме того, осуществляется постоянный контроль за качеством потребляемых населением продуктов питания, в том числе производимых в личных подсобных хозяйствах на территории зоны проживания с правом на отселение, за качеством питьевой воды.

Для граждан, принявших решение о добровольном переселении, в соответствии с указанным Постановлением Правительства РФ, предусмотрен ряд особых льгот и компенсаций, которые предоставляются на основании полученного в местных органах исполнительной власти специального удостоверения.

В соответствии с данным постановлением на территории зоны проживания с правом на отселение хозяйственная или иная деятельность не ограничивается, при условии постоянного контроля за состоянием окружающей среды. Земельные участки используются по целевому назначению в соответствии с рекомендациями Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Осуществляется постоянный радиометрический контроль продуктов питания, производимых в местных подсобных и фермерских хозяйствах, и питьевой воды. Дезактивация радиоактивно загрязненных участков территории зоны и объектов производится специализированными организациями на основании заключения территориальных органов Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора. Строительство жилья, зданий и сооружений продовольственного и социально-бытового назначения осуществляется в соответствии с требованиями строительных норм и правил, нормативных актов по охране окружающей среды и градостроению.

Федеральные межведомственные и ведомственные нормативные правовые акты

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, распоряжений и указаний. Рассмотрим некоторые из них.

Так, приказом МЧС России, Минздравсоцразвития России, Минфина России от 8 декабря 2006 г. № 727/831/165н [17] утверждены Порядок и условия выдачи гражданам удостоверений участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, а приказом МЧС России, Минздравсоцразвития России, Минфина России от 8 декабря 2006 г. № 728/832/166н [18] 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.

Приказ Министерства юстиции РФ от 8 сентября 2003 г. № 216 [19] устанавливает дополнительные социальные гарантии для работников уголовно-исполнительной системы, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Приказы и разъяснения по вопросам, связанным с социальной поддержкой и социальной помощью лицам, пострадавшим в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, издаются и другими министерствами и ведомствами.

Следует отметить, что рассматриваемая НПБ нуждается в усовершенствовании, в первую очередь, с точки зрения единообразия норм, определений и единиц измерения доз облучения, используемых в комплексе рассмотренных законов. Не достаточно совершенно и законодательство в части обеспечения мерами социальной защиты граждан, проживающих на загрязненных радионуклидами территориях при пересмотре в установленном законодательством порядке статуса зоны радиоактивного загрязнения в сторону его уменьшения.

С точки зрения усовершенствования законодательства в части повышения социальной защищенности населения, подвергшегося воздействию радиации, можно сформулировать следующие предложения:

1. Систематизировать и включить в Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" все категории граждан, имеющих право на получение социальной помощи, поименованные в постановлении Совета Министров – Правительства РФ от 8 октября 1993 г. № 1005 "О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча".

2. Внести в статью 1 (Основные понятия) базового Федерального закона от 09 января 1996 г. № 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" юридические определения таких терминов, как "суммарная (накопленная) эффективная доза" (применяемая в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне", в ст. 1, 2, 4, 4.1, 5) и "средняя годовая эффективная доза облучения" (применяемая в Федеральном законе от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча", в ст. 1, 10).

Следует отметить, что анализ НПА и методических указаний (МУК), посвященных радиационной безопасности населения, не позволил выявить юридических формулировок этих терминов.

3. С целью сведения величин доз облучения людей к единым единицам измерений, чтобы избежать различных толкований норм законов, предлагаем заменить такие единицы, как "сЗв", "мЗв" и "бэр", на "зиверт".

4. При изменении, согласно действующему законодательству, статуса зоны радиоактивного загрязнения в сторону его уменьшения, проживающие на этой территории граждане, по мнению авторов, должны приравниваться к гражданам, выехавшим в добровольном порядке на новое местожительства из зоны проживания. Данная норма необходима в связи с тем, что действующее законодательство предусматривает только механизм социальной защиты граждан, выехавших в добровольном порядке на новое местожительства из зон проживания, подвергшихся радиоактивному загрязнению. Введение предлагаемой нормы необходимо для улучшения социальной защищенности всех категорий граждан, проживающих и проживавших на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

5. В связи с вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [11] было прекращено с 1 января 2005 года действие пункта 7 постановления Верховного Совета РФ от 18 июня 1992 г. № 3062-I [20].

Таким образом, с момента вступления в силу этого НПА действие Закона № 1244-1 не распространяется на категории граждан, перечисленные в постановлении Совета Министров – Правительства РФ от 30 марта 1993 г. № 253 [21].

Вместе с тем, пункт 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ устанавливает, что "в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как недопускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом".

Следовательно, Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ предусматривает сохранение в рамках длящихся правоотношений прав граждан на льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, и после вступления этого закона в силу.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что постановление Совета Министров – Правительства РФ от 30 марта 1993 г. № 253 продолжает действовать в отношении граждан, получивших право на льготы и компенсации до 1 января 2005 года. При этом соответствующие льготы и гарантии предоставляются им в размерах и формах, установленных Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

Однако, пунктом 9 статьи 3 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внесены изменения в статью 15 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", в которой закрепляются права на получение мер социальной поддержки граждан, поименованных в постановлении Совета Министров – Правительства РФ от 30 марта 1993 г. № 253.

В соответствии с вышеизложенным представляется целесообразным разработать проект постановления Правительства РФ об утрате силы постановления Совета Министров – Правительства РФ от 30 марта 1993 г. № 253 "О порядке предоставления компенсаций и льгот лицам, пострадавшим от радиационных воздействий" (с изменениями от 21 марта 1996 г.).

Литература

1. ***Белянинова Ю.В.*** Комментарий к Закону РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС". Система ГАРАНТ, 2009.

2. ***Федеральный*** закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

3. ***Федеральный*** закон от 09 января 1996 г. № 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" (с изменениями от 23 июля 2008 г.).

4. ***Закон*** РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (с изменениями от 24 июля 2009 г.).

5. ***Федеральный*** закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" (с изменениями от 28 декабря 2010 г.).

6. ***Федеральный*** закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" (с изменениями от 27 декабря 2009 г.).

7. ***Федеральный*** закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" (с изменениями от 25 декабря 2009 г.).

8. ***Закон*** РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 "О плате за землю" (с изменениями от 26 июня 2007 г.).

9. ***Закон*** РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-I "О налогах на имущество физических лиц" (с изменениями от 27 июля 2010 г.).

10. ***Налоговый*** кодекс Российской Федерации, часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изменениями от 28 сентября 2010 г.).

11. ***Федеральный*** закон от 22 августа 2004 г. № 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".

12. ***Федеральный*** закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ "О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории" (с изменениями от 30 декабря 2008 г.).

13. ***Постановление*** Совета Министров – Правительства РФ от 8 октября 1993 г. № 1005 "О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" (с изменениями от 20 ноября 1999 г.).

14. ***Постановлением*** Правительства РФ от 29 августа 2001 г. № 637 "О федеральной целевой программе "Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года".

15. ***Постановление*** Правительства РФ от 7 апреля 2005 г. № 197 "Об изменении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС".

16. ***Постановление*** Правительства РФ от 25 декабря 1992 г. № 1008 "О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (с изменениями от 21 марта 1996 г.).

17. ***Приказ*** МЧС РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Минфина РФ от 8 декабря 2006 г. № 727/831/165н "Об утверждении Порядка и условий оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС" (с изменениями от 24 июня 2009 г.).

18. ***Приказ*** МЧС РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Минфина РФ от 8 декабря 2006 г. № 728/832/166н "Об утверждении Порядка и условий 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" (с изменениями от 24 июня 2009 г.).

19. ***Приказ*** Минюста РФ от 8 сентября 2003 г. № 216 "О дополнительных мерах по социальной защите работников уголовно-исполнительной системы, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (с изменениями от 28 октября 2005 г.).

20. ***Постановление*** ВС РФ от 18 июня 1992 г. № 3062-I "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (с изменениями от 22 августа 2004 г.).

21. ***Постановление*** Совета Министров – Правительства РФ от 30 марта 1993 г. № 253 "О порядке предоставления компенсаций и льгот лицам, пострадавшим от радиационных воздействий" (в ред. Постановления Правительства РФ от 21.03.96 № 313).