

УДК 343.023

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПЕНСИЮ ПО ИНВАЛИДНОСТИ
В РАЗМЕРЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ФАКТИЧЕСКОГО УЩЕРБА ДЛЯ ЛИЦ,
ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ КАТАСТРОФЫ**

**PROBLEMS OF REALIZATION OF THE RIGHT TO A DISABILITY
PENSION IN THE AMOUNT OF COMPENSATION FOR ACTUAL DAMAGE
TO PERSONS AFFECTED BY THE CHERNOBYL DISASTER**

Андрей Викторович Горелик,

*преподаватель кафедры административного
права и административной деятельности ОВД
Сибирского юридического института
МВД России (г. Красноярск)*

andgorelik@yandex.ru



Ключевые слова:

право, правоприменение,
пенсия по инвалидности в размере
возмещения фактического ущерба,
инвалиды-чернобыльцы, суд,
социальное обеспечение,
обратная сила закона.

Keywords:

law, law enforcement, disability pension
in the amount of compensation
for actual damage, Chernobyl
invalids, court, social security,
retroactive effect of the law.

В статье в историческом аспекте рассматриваются теоретико-правовые вопросы правового регулирования назначения и расчета пенсии инвалидам-чернобыльцам в размере возмещения фактического ущерба за причиненный вред здоровью в результате участия в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Отмечается, что сложившаяся практика в сфере регулирования общественных отношений, возникших вследствие причинения вреда данной категории граждан, не отвечает требованиям справедливости, охраны прав инвалидов. Делается вывод о необходимости не замалчивания проблемы, а полного возмещения ущерба инвалидам-чернобыльцам.

In the article, the theoretical and legal issues of legal regulation of the appointment and calculation of pensions for disabled Chernobyl victims in the amount of compensation for actual damage caused to health as a result of participation in the liquidation of the consequences of the Chernobyl accident are considered in the historical aspect. It is noted that the established practice in the field of regulation of public relations that arose as a result of harm to this category of citizens does not meet the requirements of justice, protection of the rights of persons with disabilities. It is concluded that it is necessary not to conceal the problem, but to fully compensate for the damage to disabled Chernobyl victims.

Уровень демократического развития общества определяется не только формальным признанием приоритета прав и свобод человека и гражданина, включая инвалидов, их закреплением в национальном законодательстве и провозглашением общепризнанных норм и принципов международного права в области прав инвалидов частью правовой системы Российской Федерации. В обществе должен быть создан реально действующий государственно-правовой механизм охраны и защиты прав и свобод человека, позволяющий индивиду воспользоваться существующими правовыми и организационными процедурами с целью фактической реализации своих прав и свобод [1, с. 5].

Как известно, «основными видами социального обеспечения являются пенсии, пособия и различные социальные услуги» [2, с. 198].

Согласно краткому этимологическому словарю русского языка предтечей для слова пенсия послужило латинское слово *pension* – «платеж», далее же оно было заимствовано уже в XVIII в. из польского языка и обозначало «жалование, оклад»¹.

В целом поддерживаем мнение М.Ю. Федоровой о том, что «принятие в 1993 г. Конституции РФ стало мощным импульсом для развития отраслевого законодательства, в том числе законодательства о социальном обеспечении, которое подверглось не просто реформированию, а масштабному обновлению. Этот процесс начался несколько ранее и совпал с распадом Союза ССР, чья система социального обеспечения была жестко централизована как с точки зрения формирования и аккумуляции финансовых ресурсов, так и в части законодательного регулирования: обеспечение граждан пенсиями и пособиями регламентировалось союзными актами», но следует все же уточнить одно важное обстоятельство, связанное с тем, что республики имели право на принятие законодательных актов в области социального обеспечения [5].

Подтверждением этому обстоятельству служит то, что в год распада Союза ССР в одно время с Законом СССР «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы» был принят практически аналогичный по названию Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», который в части пенсионного обеспечения лиц, ставших инвалидами вследствие Чернобыльской АЭС (далее – ЧАЭС), коренным образом отличался от Закона СССР и, к сожалению, как показал дальнейший анализ юридической (судебной) практики, не в лучшую сторону.

Предтечей нормативного регулирования пенсии по инвалидности, наступившей вследствие увечья или заболевания, вызванного аварией на Чернобыльской АЭС, в размере возмещения фактического ущерба, определяемого по Правилам возмещения предприятиями, учреждениями, организациями ущерба, причиненного рабочим и служащим увечьем либо иным поврежде-

¹ См.: Краткий этимологический словарь русского языка : пособие для учителя / Н.М. Шанский и др. ; под ред. чл.-кор. АН СССР С.Г. Бархударова. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Просвещение, 1971. С. 332.

нием здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, утвержденными постановлением Совета Министров СССР от 3 июля 1984 г. № 690 (инструктивное письмо МСО РСФСР от 13 апреля 1987 г. № 1-50-И), являлись нормы, содержащиеся в постановлении Центрального комитета КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 7 мая 1986 г. № 524-156 (имело силу Закона)¹.

Следует отметить, что принятый через пять лет Закон СССР от 12 мая 1991 г. № 2146-1 «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы» сохранил преемственность в этом значимом для инвалидов ЧАЭС социальном вопросе.

Так, правовые предписания, содержащиеся в ст. 13 «Компенсации и льготы лицам, заболевшим и перенесшим лучевую болезнь, и инвалидам» приведенного закона, предусматривали право инвалидов, в том числе из числа военно-обязанных, призванных на специальные сборы и привлеченных к выполнению работ в зоне отчуждения, связанных с ликвидацией последствий указанной аварии, на «пенсию по инвалидности, наступившей вследствие увечья или заболевания, вызванного аварией на Чернобыльской АЭС..., в порядке, предусмотренном Законом СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», в размере фактического возмещения ущерба, определяемого в соответствии с Правилами, утвержденными Правительством СССР»².

В то же время проводимая правовая политика в области пенсионного обеспечения граждан РСФСР, пострадавших от чернобыльской катастрофы, уже с 1 сентября 1991 г. фактически нивелировала ранее существовавшие нормы относительно пенсии по инвалидности в размере фактического возмещения ущерба.

Такой вид пенсии по инвалидности в соответствии с Законом РСФСР от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в РСФСР», как пенсия по инвалидности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания³, заменила пенсию по инвалидности в размере фактического возмещения ущерба.

Даже поверхностный анализ указанных видов пенсий показывает, что эти выплаты имели различную правовую природу, а не только различное наименование.

Так, пенсия по инвалидности устанавливалась на основании Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в РСФСР», тогда как пенсия по инвалидности в размере фактического ущерба устанавливалась на основании ст. 29 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан,

1 См.: Об условиях оплаты труда и материального обеспечения работников предприятий и организаций зоны Чернобыльской атомной электростанции : постановление ЦК КПСС, Президиума ВС СССР, Совмина СССР, ВЦСПС от 07.05.1986 № 524-156, пункт 10 // СПС «КонсультантПлюс».

2 См.: О социальной защите граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы : Закон СССР от 12.05.1991 № 2146-1, ст. 13.

3 См.: О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : Закон РСФСР от 15.05.1991 № 1244-1, ч. 1 ст. 29.

подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС» в редакции Закона от 18 июня 1992 г. № 3061-1¹.

Кроме того, «эти пенсии исчислялись различными способами. Ни один из видов пенсии по инвалидности, рассчитанный по нормам Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР», не определялся в процентах к утраченному заработку, соответствующих степени утраты профессиональной трудоспособности, в то время как пенсия по инвалидности в размере возмещения фактического ущерба определялась в процентах, соответствующих степени утраты трудоспособности к заработку инвалида-чернобыльца»².

Понимая, чем на практике обернется указанное различие в приведенных выше видах пенсий, уже в августе 1991 г. Министерство социального обеспечения РСФСР в своем нормативном документе, имеющим распорядительное значение, официально признало, что «Законом от 15 мая 1991 года значительно ухудшается уровень пенсионного обеспечения граждан, инвалидность которых вызвана катастрофой на Чернобыльской АЭС», и поэтому ведомством вносится предложение о назначении пенсий по инвалидности гражданам пострадавшим от катастрофы на ЧАЭС в размере фактического ущерба³.

В то же время Министерством социального обеспечения РСФСР предписывалось: «До внесения изменений в пункт 1 статьи 29 Закона от 15 мая 1991 года о порядке исчисления пенсий по инвалидности вследствие чернобыльской катастрофы размеры этих пенсий должны устанавливаться по нормам статьи 31 Закона от 20 ноября 1990 года»⁴.

Подобные указания и разъяснения отчасти носили двусмысленный, а в последующем приобрели и вовсе противоречивый характер, что вызвало справедливое возмущение всех тех чернобыльцев, «кто терпеливо ждал и верил в силу Закона» [4, с. 130].

Практическая плоскость законодательных трансформаций означала введение моратория на назначение и расчет пенсии по инвалидности в размере фактического возмещения ущерба здоровью как наиболее выгодного вида пенсии для инвалидов ЧАЭС, обратившихся с заявлением о ее назначении после 1 сентября 1991 г., даты введения норм Закона РСФСР, относящихся к пенсионному обеспечению.

То есть инвалиды-чернобыльцы получили де-юре право на получение пенсии по инвалидности в твердом размере, равном минимальному размеру пен-

1 Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.05.2008 № 38-В08-2.

2 Там же.

3 См.: О порядке назначения (перерасчете) пенсий и пособий гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы в соответствии с Законом РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»: указание Министерства социального обеспечения РСФСР от 14.08.1991 № 1-87-У // Сборник нормативных и инструктивных материалов по применению Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». М.: Атомполиграфсервис, 1992. С. 57.

4 Там же.

сии, то есть фактически на общих основаниях, без учета полагавшихся им ранее льгот при ее расчете

Дальнейшие историко-правовые изыскания норм, имеющих прямое отношение к пенсии по инвалидности в размере фактического возмещения ущерба, показывают, что только 1 июля 1992 г. законодателем уже Российской Федерации, наряду с другими мерами социальной защиты, было вновь предоставлено право инвалидам вследствие ЧАЭС на назначение пенсии по инвалидности в размере возмещения фактического ущерба¹.

С 2 марта 1996 г. вышеназванные пенсии были отменены, взамен названной категории граждан предоставлено право на получение двух выплат: ранее существовавшей пенсии в соответствии с Законом РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации», то есть на общих с другими гражданами основаниях, и самостоятельной выплаты в счет возмещения вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, предусмотренной п. 25 ч. 1 ст. 14 Закона от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС» (в ред. Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 179-ФЗ).

Таким образом, в связи с введением законодателем с марта 1996 г. нового правового регулирования право на назначение пенсии по инвалидности в размере возмещения фактического ущерба инвалидам-чернобыльцам трансформировалось в отдельные социальные выплаты в счет возмещения вреда здоровью [подр.: 3].

Основанием для разработки и применения нового правового регулирования явилось осознание государством того факта, что пенсия по инвалидности в размере фактического ущерба на протяжении долгих лет «выполняла не свойственные ей функции, так как она фактически являлась выплатой, возмещающей причиненный вред»².

Результаты мониторинга правоприменения норм, относящихся к пенсионному обеспечению инвалидов-чернобыльцев, в Красноярском крае в период с 1991 г. по 1992 г. в контексте реализации права инвалидов-чернобыльцев на «пенсию по инвалидности в размере фактического возмещения ущерба» выявили пробелы в применении указанных законодательных норм.

Одной из причин, препятствующих реализации в полной мере закона, явилось «отсутствие требования к ведению документальных дел указанной ка-

1 О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»: Закон Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3061-1, ст. 29.

2 По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»»: постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 № 18-П // СПС «КонсультантПлюс».

тегории граждан и неоднозначность существовавшей юридической практики по установлению пенсий категории граждан, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС, до передачи полномочий в 2001 году по назначению и выплате пенсий органам ПФР от органов социальной защиты населения»¹.

В связи с невозможностью получения конструктивных и содержательных ответов от органов, обеспечивающих пенсионное обеспечение инвалидов-чернобыльцев в Красноярском крае, по вопросам обоснованности неприменения норм Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3061-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», мы были вынуждены обратиться к судебной защите прав².

При этом мы учли, что в России фактически отсутствует судебная практика по данной проблеме, следовательно, было весьма познавательно наблюдать за деятельностью органов правосудия и прокуратуры, которые несут в решении правоохранительных задач, связанных охраной и восстановлением пенсионных прав, основную нагрузку.

Во-первых, привлекло внимание отсутствие первоначальной реакции со стороны прокуратуры Советского района г. Красноярска по рассматриваемому спору инвалида-чернобыльца, претендующего в том числе на получение пенсии с 1991 г. по инвалидности в размере фактического возмещения вреда здоровью, которое, по его мнению, ошибочно не было реализовано органами пенсионного обеспечения. Следует заметить, что даже своевременное вручение судебной повестки представителю прокуратуры Советского района г. Красноярска о необходимости участия в качестве прокурора на судебном заседании по спору о праве на пенсию в размере фактического возмещения ущерба не способствовало явке прокурорского работника в судебное заседание.

Между тем буквальное толкование ч. 3 ст. 45 ГПК РФ «Участие в деле прокурора» предписывает прокурору вступить в процесс и дать заключение, в том числе по делам о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью.

После жалобы, адресованной в прокуратуру Красноярского края, номинальное участие прокурора было обеспечено, но только уже в апелляционной инстанции³.

Прокурорская деятельность в апелляционной инстанции, по форме представленная в протоколе судебного заседания как заключение прокурора, по содержанию ограничилась выражением устного согласия с решением суда первой инстанции об отказе в удовлетворении исковых требований инвалида-чернобыльца.

При этом довод прокурора о том, что «истцом не предоставлены доказательства того, что необходимо произвести перерасчет пенсионных выплат»

1 Ответ ОПФР по Красноярскому краю на обращение от 05.06.2022 № Г-13197-3601/12355-22.

2 Советский районный суд г. Красноярска, дело № 2-3819/2024.

3 Красноярский краевой суд, дело № 33-10160/2024.

не выдерживает критики, так как прокурор должен знать, что ссылка истца в исковом заявлении и апелляционной жалобе на нормы ст. 29 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3061-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», которые имели прямое действие и в которых было закреплено право на получение пенсии в размере фактического возмещения ущерба, уже сама по себе презюмирует спорное право.

Касаясь правовой позиции судов по данному делу, то последние именем Российской Федерации отказали в удовлетворении исковых требований, в том числе в праве на назначение и перерасчет пенсии по инвалидности в размере фактического возмещения вреда.

Интерес представляют доводы и мотивы, которыми руководствовался суд первой инстанции при вынесении решения.

Так, в частности, несмотря на то, что сторонами процесса не оспаривается участие Г. в качестве военнообязанного, призванного на специальные военные сборы и привлеченного в период с 26 февраля 1987 г. по 21 мая 1987 г. к работам по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, а также признание его 21 марта 1991 г. инвалидом третьей группы с указанием причины инвалидности «профессиональное заболевание, вызванное аварией на ЧАЭС», с утратой 60% трудоспособности на дату установления инвалидности, суд аргументировал отказ ссылкой на протокол заседания комиссии по назначению пенсии, согласно которому Г. назначена пенсия по инвалидности с 21 октября 1991 г. на основании его заявления от 10 января 1992 г., «размер которой был определен по нормам Закона РФ от 20.11.1990 № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»¹.

Полагаем, что судебное толкование вышеизложенных фактов вступает в прямое противоречие с ведомственными разъяснениями, изложенными ранее.

Так, в указании Министерства социальной защиты населения РСФСР от 6 декабря 1991 г. № 1-112-У «Ответы на вопросы по применению законодательства о пенсиях и пособиях РСФСР» предусматривалось, что «при установлении группы инвалидности, связанной с аварией на Чернобыльской АЭС, до 1 сентября 1991 г., т.е. до введения в действие Закона РСФСР от 15 мая 1991 г. в части норм, касающихся пенсионного обеспечения, пенсия назначается по нормам ранее действующего пенсионного законодательства – в размере возмещения фактического ущерба, независимо от причины задержки обращения за назначением пенсии после 1 сентября 1991 г.». Это обусловлено общими правилами действия законодательных норм во времени.

Кроме того, суды первой и апелляционной инстанций оставили без внимания положения ст. 29 Закона РФ от 18 июня 1992 г. № 3061-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, под-

1 Советский районный суд г. Красноярск, дело № 2-3819/2024.

вергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» с позиции ее прямого действия как нормы, имеющей обратную силу и гарантийный характер, в отношении Г.

В этой связи возникает риторический вопрос: на каком основании суды могут игнорировать гарантийные нормы закона, которые при изложенных обстоятельствах, безусловно, распространяют свое прямое действие на истца Г.?

При таких обстоятельствах описанная выше ситуация должна вызвать у правозащитников тревогу и озабоченность, так как инвалид-чернобылец при отстаивании своего пенсионного права фактически оказывается один на один против государственных органов, что ставит его в заведомо неравное положение.

Между тем следует помнить, что заботливое отношение к инвалидам – показатель не только нравственности общества и его зрелости, но и уровня развития государства как социального и правового.

В заключение только остается надеяться, что приведенная небольшая часть примеров пренебрежения органами пенсионного обеспечения, прокуратурой и судами элементарного датирования в темпоральных нормах законодательства о социальной защите инвалидов [6] не приобретет в дальнейшем масштабной тенденции.

Библиографический список

1. Барбин, В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел : курс лекций / В.В. Барбин, В.Н. Бутылин, И.В. Гончаров – М.: ЦОКР МВД России, 2009.
2. Головистикова, А.Н. Права человека : учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. – М.: Эксмо, 2006.
3. Горелик, А.В. К вопросу о правомерности уменьшения ранее назначенных сумм возмещения вреда здоровья инвалидам-чернобыльцам: соотношение теории и практики / А.В. Горелик // Научный компонент. – 2023. – № 4 (20).
4. Гришин, В.Л. Комментарий к вопросам реализации Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС» / В.Л. Гришин // Сборник нормативных и инструктивных материалов по применению Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». – М.: Атомполиграфсервис, 1992. – 139 с.
5. Федорова, М.Ю. Конституционный нормоконтроль в сфере социальной защиты / М.Ю. Федорова // Закон. – 2020. – № 12. – С. 74-85.
6. Федорова, М.Ю. Датирование в темпоральных нормах законодательства о социальной защите / М.Ю. Федорова // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2023. – № 4. – С. 62-70.