

Соціальний захист чорнобильців потребує посилення

Так вважають учені-економісти і правники, які опікуються важливими питаннями вітчизняного законотворення.

Підготовка до відзначення 25-річчя найбільшої в історії людства Чорнобильської катастрофи, а також нещодавні аварії на японських АЕС унаслідок землетрусу знову привернули увагу українського суспільства не лише до проблем безпечної експлуатації ядерних реакторів для виробництва електроенергії, а й загострили питання соціального захисту тих, що стали жертвами "мирного" атома, надто тих, хто ціною життя і власного здоров'я зупинив розбурхану стихію і захистив світ від радіаційної небезпеки. Наших громадян непокоять повільні темпи ліквідації наслідків страшної аварії і створення безпечних умов для життя та роботи в Чорнобильській зоні.



Водночас різко загострилася й актуальність пошуку ефективних підходів для розробки нової редакції Закону України від 28.02.91 р. №796-ХІІ "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" (далі — Закон №796). Обумовлено це, зокрема, проблемами виконання в повному обсязі правових норм та фінансування заходів, передбачених чинним Законом №796, у зв'язку з дефіцитом Державного бюджету України, регіональних та місцевих бюджетів. На повний зріст постала потреба унормування та уніфікації порядку і розміру виплат соціальних пільг, передбачених різними законами України, які, до речі, ніколи не фінансувалися державним бюджетом у повному обсязі з огляду на обмежені фінансові можливості держави.

Сутність проблеми полягає в тому, що загалом законодавчо встановлений розмір усіх соціальних пільг набагато перевищує фінансові можливості держави. Відтак постало питання: або залишати розмір виплат незмінним, і тоді певні особи фактично не отримуватимуть своїх пільг; або їхній розмір приводити у відповідність з реальними фінансовими можливостями держави, і тоді гарантовані пільги забезпечуватимуться. До того ж певні норми Закону №796 набули з часом статусу декларативних, а цей Закон нині розглядається як документ, який не має наукового та економічного обґрунтування. Тобто надавати пільги та компенсації доводиться залежно від доходів одержувача, а вивільнені кошти спрямовувати на поліпшення соціального захисту громадян, які не можуть забезпечити собі відшкодування шкоди, завданої здоров'ю, за рахунок власних доходів. Крім того, виникла нагальна потреба у створенні єдиної системи управління соціальним захистом чорнобильців.

Принагідно зауважимо, що засади законодавчого регулювання чорнобильських проблем (техногенних, медичних та соціальних) почали закладатися відразу після аварії на Чорнобильській АЕС. Так, з 1986 до 1990 р. було видано низку постанов уряду СРСР, наказів профільних міністерств та відомств. Однак основоположним документом законодавчого забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи населення став Закон №796. Для успішної його реалізації з 1991 р. в державі було розгорнуто діяльність з розроблення підзаконних актів, сьогодні їх — близько 800.

Слід зазначити, що в 2004 р. уже було проведено певне реформування в системі управління у сфері соціального захисту чорнобильців. Нині відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. №1543, Міністерство соціальної політики України (далі — Мінсоцполітики України) є головною структурою серед центральних органів виконавчої влади, відповідальною за забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального захисту населення, в тому числі громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Цим можна пояснити, що з того часу відбулися такі позитивні зміни у сфері соціального захисту чорнобильців: було ліквідовано "хронічну" заборгованість за компенсаційними виплатами, доплатами та допомогами; проведено роботу щодо поетапного підвищення розміру окремих виплат та компенсацій. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2007 р. №649 "Про встановлення розмірів виплат деяким категоріям громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" було внесено зміни до Порядку використання коштів державного бюджету для виконання програм, пов'язаних із соціальним захистом чорнобильців. Мінсоцполітики України було надано також право визначати розмір грошових компенсацій вартості продуктів харчування для громадян, віднесених до категорій 1 та 2 постраждалих, виходячи з розроблених Міністерством охорони здоров'я України фізіологічних (медичних) норм харчування та даних Державного комітету статистики України щодо середніх цін на продукти харчування. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 р. №530 "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян" як розрахункову величину щомісячної додаткової пенсії та компенсаційних виплат було запроваджено показник прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, тощо.

Проте, незважаючи на значні досягнення, політика формування витрат на соціальний захист чорнобильців в умовах постійного дефіциту держбюджету досі лишається надзвичайно проблематичною. Так, якщо впродовж 1986—1991 рр. у СРСР було витрачено на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи 12 млрд дол., Україною в 1992—2005 рр. — більш як 7 млрд дол., то тепер для виконання норм Закону №796 лише у сфері соціального захисту слід витратити 6—7 млрд дол. на рік.

У цілому держава всі 25 років має вирішувати одне й те саме протиріччя: з одного боку, витрати на вирішення чорнобильських проблем мають здійснюватися на рівні науково обґрунтованих норм, обсяг яких обмежується можливостями фінансування в умовах дефіциту державного бюджету; з іншого боку, державі потрібно постійно змінювати соціальний захист чорнобильців. Нині, на нашу думку, це протиріччя можна вирішити лише впровадженням стратегічного підходу, який би впорядкував систему надання пільг, компенсаційних виплат та соціальної допомоги чорнобильцям. У зв'язку з цим вважаємо, що буде доцільним реалізувати Стратегію упорядкування системи надання пільг окремих категоріям громадян, згідно з якою пільги повинні призначатися з урахуванням двох критеріїв:

заслуг перед Батьківщиною; відповідно до чого права на пільги, компенсації та гарантії мають лише учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, їхні вдови та вдівці;

доходу окремих категорій громадян з метою соціальної підтримки найменш захищених осіб.

Водночас урахування цих критеріїв у сфері соціального захисту чорнобильців матиме певні труднощі, зокрема тому, що частка осіб, визнаних здоровими серед населення, постраждалого від Чорнобильської катастрофи (включно з дітьми), на цей час становить лише 20,7%. У майбутньому під час визначення рівня доходу, виходячи з якого можна було б надавати пільги, компенсації та допомоги, слід також урахувати витрати на підтримку здоров'я чорнобильців.

Крім того, слід відзначити, що реалізація потреби зважати на ці критерії вимагає виконання ще двох умов: запровадження системи медичного страхування для більш ефективного та якісного медичного забезпечення всіх громадян держави, у тому числі й чорнобильців, що передбачає прискорення ухвалення Закону України "Про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування", і впровадження політики фінансової децентралізації з метою зацікавленості місцевої влади в більш ефективному вирішенні питань соціального захисту чорнобильців.

Слід зазначити також, що актуальність упорядкування системи надання пільг чорнобильцям впливає з того, що в 2010 р. ДУ НДІ соціально-трудова відносин було здійснено спробу розробки нової редакції Закону №796 не тільки з позиції унесення доповнень та змін в окремі його статті, а й із застосуванням принципово нового статусного підходу, який успішно застосовується в Білорусії, де є закон "Про соціальний захист громадян, постраждалих від катастрофи на Чорнобильській АЕС та інших радіаційних аварій". Доцільність використання цього підходу обумовлена потребою розширити коло пільг потерпілим громадянам (включаючи дітей), які зазнали впливу радіоактивного випромінювання внаслідок інших, крім Чорнобильської, ядерних катастроф.

Проте нова редакція Закону №796, розроблена за "білоруським варіантом", має суттєві відмінності від закону Білорусії, і, зокрема, чітко засвідчує, що кількість компенсаційних виплат та пільг, що надаються населенню, пострадалому внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС в Україні, значно перевищує кількість виплат, допомоги та пільг, що надаються відповідно до законодавства наших сусідів. Так, громадяни, які захворіли на променеву хворобу, інваліди (в тому числі діти-інваліди) внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС та інших радіаційних аварій мають право: за ст.18 закону Білорусії — лише на 22 пільги, а за чинним Законом №796 та новою його редакцією — на 31 пільгу. У зв'язку з цим стратегію України, спрямовану на впорядкування пільг, компенсаційних виплат та допомог чорнобильцям, слід розглядати як позитивну та соціальну.

Розробка нової редакції Закону №796 вимагала також зміцнення соціально-організаційних підходів, що викликало потребу в переробці розділу "Загальні положення" та введенні нового розділу "Державне управління соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та інших ядерних інцидентів". Зауважимо, що нинішня структура Загальних положень не відповідає загальноприйнятим вимогам або стандартам розробки таких розділів. З метою підсилення соціального аспекту Закону №796 пропонуємо, зокрема, ввести до ст.1 Загальних положень такі поняття й терміни, які статус, соціальний захист, медичне забезпечення, пенсійне забезпечення; Державний реєстр України; пільги, компенсація та допомога; учасники ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших ядерних аварій; потерпілі громадяни; діти громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, та прирівняних до них осіб.

Введення до нової редакції Закону №796 додаткового розділу "Державне управління соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та інших ядерних інцидентів" обумовлено тим, що вирішення соціальних чорнобильських проблем покладено в основному на МНС та Мінсоцполітики України, однак чинним Законом їхні повноваження не закріплені. Виходячи з цього назріла нагальна потреба введення до чин-

ного Закону №796 (його нової редакції) нового розділу щодо державного управління соціальним захистом чорнобильців та віднесених до них громадян. Цей розділ посилисть відповідальність центральних органів виконавчої влади за вирішення чорнобильських проблем та забезпечить раціональне використання бюджетних коштів.

У зв'язку з введенням нового розділу, який стосується державного управління соціальним захистом чорнобильців, до ст.63 Закону №796, на нашу думку, слід включити абзац щодо головного розпорядника коштів державного бюджету, яким має бути центральний орган виконавчої влади з питань соціальної політики (тобто Мінсоцполітики України).

Отже, підсумовуючи викладене вище, вважаємо за потрібне запропонувати висновки та пропозиції щодо вирішення таких законодавчих проблем:

- усунення неузгодженості чинного законодавства України з положеннями Конституції України і Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що відповідатиме проголошеному конституційному принципу верховенства права;

- припинення практики ухвалення судових рішень на користь окремих громадян за рахунок обмеження гарантованих державою прав на одержання чорнобильських соціальних виплат інших постраждалих громадян;

- поширення норм Закону №796 у сфері соціального захисту не лише на чорнобильців, а й на громадян, які були учасниками ліквідації наслідків інших радіаційних аварій, ядерних випробувань та військових навчань із застосуванням ядерної зброї;

- регулювання правових норм, які є основою розрахунків компенсаційних виплат, доплат та допомоги;

- упорядкування системи надання пільг;

- створення єдиної системи управління соціальним захистом чорнобильців та посилення відповідальності центральних органів влади — МНС та Мінсоцполітики України.

У зв'язку з викладеним вище вважаємо також доцільним: запровадження нових стратегічних напрямів, які забезпечать раціональне використання бюджетних коштів. Це стосується передусім розробки та впровадження Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян та відповідно її критеріїв: урахування заслуг перед Батьківщиною та доходу окремих категорій громадян з метою соціальної підтримки найменш захищених серед них. Запровадження цього стратегічного напрямку на практиці має супроводжуватися одночасним формуванням системи державного медичного страхування та політики фінансової децентралізації;

визначення Мінсоцполітики України єдиним центральним органом виконавчої влади, який би вирішував усі питання соціального захисту чорнобильців. З цією метою слід визначити Мінсоцполітики України головним розпорядником коштів, котрі виділяються з держбюджету на вирішення чорнобильських питань, що ліквідує розпорощення бюджетних чорнобильських коштів та унеможливить фінансові порушення під час їхнього використання;

унесення структурних змін до нової редакції Закону №796. Зокрема, слід суттєво розширити зміст розділу "Загальні положення" та ввести новий розділ "Організація управління соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок впливу радіації".

Олена КРАВЧЕНКО,
кандидат юридичних наук, директор Департаменту соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи,
Мінсоцполітики України;
Сергій МЕЛЬНИК,
кандидат економічних наук, директор ДУ НДІ СТВ,
заслужений економіст України;
Галина КОШЕЛЕВА,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник ДУ НДІ СТВ