



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пунктов 1, 2 и 4 части второй статьи 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки Т.С.Чаплыгиной

город Санкт-Петербург

24 октября 2012 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пунктов 1, 2 и 4 части второй статьи 19 Закона

Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Т.С.Чаплыгиной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пунктам 1, 2 и 4 части второй статьи 19 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» гражданам, постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом, ежемесячные денежные компенсации в размерах 20 рублей и 80 рублей (с 1 января 2012 года соответственно 44,58 руб. и 178,3 руб.) и ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью семь календарных дней предоставляются при условии постоянного проживания (работы) в указанной зоне до 2 декабря 1995 года.

1.1. Оспаривающая конституционность названных законоположений гражданка Т.С.Чаплыгина, 1976 года рождения, до сентября 1992 года постоянно проживала в городе Железногорске Курской области, который распоряжением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 года № 237-р был включен в Перечень населенных пунктов, относящихся к территориям радиоактивного загрязнения (в настоящее время – утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года № 1582 Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской

АЭС), и отнесен к зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом. В период с 1992 года по 1995 год она проходила обучение в медицинском училище города Рыльска Курской области. С 14 марта 1995 года по 30 ноября 2001 года местом постоянного проживания Т.С.Чаплыгиной был город Рыльск, а в 2004 году она вернулась в город Железногорск, где и проживает в настоящее время.

Как лицо, постоянно проживающее на территории зоны с льготным социально-экономическим статусом (соответствующее удостоверение выдано ей администрацией города Железногорска 1 сентября 1993 года на основании действовавшего на тот период законодательства), Т.С.Чаплыгина обратилась в комиссию по назначению пособий и компенсаций при администрации города Железногорска с заявлением о предоставлении мер социальной поддержки, предусмотренных пунктами 1, 2 и 4 части второй статьи 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», в чем ей было отказано со ссылкой на то, что факт ее проживания на данной территории на 2 декабря 1995 года не подтвержден (решение от 1 декабря 2010 года).

На том же основании Железногорский городской суд Курской области решением от 14 февраля 2011 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда от 12 апреля 2011 года, отказал Т.С.Чаплыгиной в удовлетворении исковых требований к администрации города Железногорска о признании права на получение указанных мер социальной поддержки. В передаче надзорных жалоб на рассмотрение судов надзорных инстанций Т.С.Чаплыгиной также было отказано (определение судьи Курского областного суда от 2 июня 2011 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 августа 2011 года). Заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации оснований для несогласия с

определением судьи Верховного Суда Российской Федерации не выявлено (письмо от 8 ноября 2011 года).

1.2. Как следует из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых актов.

Гражданка Т.С.Чаплыгина полагает, что пункты 1, 2 и 4 части второй статьи 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», позволяя правоприменительным органам обуславливать предоставление гражданам, постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом, ежемесячных денежных компенсаций и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска фактом их проживания на территории данной зоны по состоянию на 2 декабря 1995 года, безотносительно к факту их постоянного проживания на этой территории до указанной даты (в том числе со дня аварии на Чернобыльской АЭС), и сужая тем самым круг лиц, имеющих право на соответствующие меры социальной

поддержки, нарушают принцип равенства и тем самым противоречат статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, положения пунктов 1, 2 и 4 части второй статьи 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку эти положения – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, – позволяют обуславливать предоставление предусмотренных ими мер социальной поддержки гражданам, постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом, фактом их постоянного проживания (работы) в данной зоне по состоянию на 2 декабря 1995 года.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42). Соответственно, в силу ее статей 2, 7 и 18 Российская Федерация как правовое и социальное государство, обязанность которого составляют признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, равно как и создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, должна принимать все возможные меры, включая законодательные, направленные на охрану окружающей среды, предупреждение, а также ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф, в том числе радиационных.

2.1. Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» гарантирует гражданам Российской Федерации, оказавшимся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 года, либо

принимавшим участие в ликвидации ее последствий, возмещение вреда, причиненного вследствие этой катастрофы их здоровью и имуществу, 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 (статьи 1, 3 и 13).

Определяя условия проживания населения на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, названный Закон Российской Федерации в качестве основного показателя, обуславливающего необходимость проведения защитных мероприятий, а также возмещения вреда, использует уровень дозы облучения, вызванного радиоактивностью в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, и в зависимости от радиационной обстановки и с учетом других факторов подразделяет эти территории на следующие зоны: зона отчуждения, зона отселения, зона проживания с правом на отселение и зона проживания с льготным социально-экономическим статусом (пункт 1 статьи 6 и часть вторая статьи 7); при этом в зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом помимо осуществления комплекса контрмер, включающего медицинские мероприятия по радиационной и радиоэкологической защите, предусматривается создание хозяйственно-экологической структуры, обеспечивающей улучшение качества жизни населения выше среднего уровня и компенсирующей отрицательное воздействие психоэмоциональной нагрузки, связанной с чернобыльской катастрофой и применением контрмер (статья 11), а для граждан, постоянно проживающих (работающих) на территории этой зоны, – система мер социальной поддержки (пункты 5, 7, 10 и 11 части первой статьи 18 и статья 19).

2.2. Такое основание предоставления отдельных мер социальной поддержки гражданам, проживающим (работающим) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом, как постоянное проживание (работа) на этой территории, первоначально не

предусматривалось, – оно было введено Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 179-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Поскольку при этом право на ежемесячные денежные компенсации и ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск было обусловлено фактом постоянного проживания (работы) на территории зоны с льготным социально-экономическим статусом до 1 января 1991 года, граждане, прибывшие для постоянного проживания на территорию такой зоны в период с 1 января 1991 года по 2 декабря 1995 года (даты вступления в силу соответствующих положений Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 179-ФЗ), оказались лишенными данного права, притом что ранее указанные меры социальной поддержки предоставлялись им безотносительно к факту постоянного проживания или работы в этой зоне.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П (подпункт «в» пункта 1 резолютивной части) абзацы второй, третий, четвертый и шестой подпункта 2 пункта 13 статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 179-ФЗ, как лишающие граждан, прибывших для постоянного проживания на территорию зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом в период с 1 января 1991 года до его вступления в силу, ежемесячных денежных компенсаций и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, были признаны не соответствующими статьям 42 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал, что при уточнении критериев дифференциации и адресности предоставления компенсаций и иных мер социальной поддержки, направленных в том числе на компенсацию отрицательного воздействия психоэмоциональной нагрузки, связанной с чернобыльской катастрофой и ее последствиями, законодатель обязан учитывать существующую радиационную обстановку, включая обоснованность статуса

соответствующих территориальных зон, и был вправе понизить объем выплат, связанных с проживанием и работой на загрязненных радиацией территориях, только в отношении лиц, которые приезжают в эти местности после вступления данного Федерального закона в силу.

2.3. 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», принятым в том числе в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П, условие предоставления предусмотренных пунктами 1, 2 и 4 статьи 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» ежемесячных денежных компенсаций и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска было определено как постоянное проживание (работа) в зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом до 2 декабря 1995 года.

В правоприменительной практике, как свидетельствуют материалы, представленные в Конституционный Суд Российской Федерации, это требование рассматривается как дающее право на соответствующие меры социальной поддержки только тем гражданам, кто постоянно проживал (работал) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом по состоянию на 2 декабря 1995 года, т.е. факт постоянного проживания (работы) на этой территории до 1 января 1991 года, с которым положения статьи 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 179-ФЗ связывали это право, во внимание не принимается.

Такое толкование указанных законоположений ставит граждан, которые постоянно проживали (работали) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом до 1 января 1991 года, но покинули ее до 2 декабря 1995 года и впоследствии (после 2 декабря 1995 года) вернулись туда на постоянное место жительства, в худшие условия с точки зрения объема предоставляемой им социальной поддержки по сравнению с гражданами, прибывшими на эту территорию в период с 1 января 1991 года по 2 декабря 1995 года, что не согласуется ни с выраженной в Постановлении от 1 декабря 1997 года № 18-П правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости установления равных условий социальной поддержки для граждан, постоянно проживавших (работавших) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом до 1 января 1991 года и в период с 1 января 1991 года до 2 декабря 1995 года, ни с аутентичной волей законодателя, во исполнение указанного Постановления внесшего в статью 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» соответствующие изменения.

3. Вводя Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 179-ФЗ дифференциацию оснований предоставления отдельных мер социальной поддержки граждан, постоянно проживающих (работающих) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом, федеральный законодатель исходил из степени риска постоянного проживания (работы) на этой территории до и после 1 января 1991 года, основным критерием оценки которого является уровень дозы облучения населения, вызванного радиоактивностью в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Как следует из статей 6, 7 и 11 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», допустимая доза

облучения, установленная по состоянию на 1 января 1991 года, применительно к зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом не должна превышать 1 мЗв (0,1 бэр). Такое же допустимое значение дозы облучения предусмотрено как в рамках специального правового регулирования (пункт 8 Концепции проживания населения в районах, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС, одобренной постановлением Кабинета Министров СССР от 8 апреля 1991 года № 164), так и в рамках общего правового регулирования в области радиационной безопасности населения (пункт 2 статьи 9 Федерального закона от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»). Наряду с показателями уровня дозы облучения населения законодатель учитывал также задачу снижения социально-психологической напряженности (стрессы, состояние страха или повышенной возбужденности), характерной для первых лет после катастрофы на Чернобыльской АЭС, т.е. исходил из того, что для граждан, которые постоянно проживали (работали) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом в разные хронологические периоды, могут быть предусмотрены различные по объему меры социальной поддержки, направленные на компенсацию отрицательного воздействия радиационного риска и психоэмоциональной нагрузки, связанной с чернобыльской катастрофой и применением контрмер.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при осуществлении правового регулирования, определяющего правила возмещения вреда, причиненного воздействием радиации в связи с аварией на Чернобыльской АЭС, федеральный законодатель связан конституционными принципами справедливости, равенства всех перед законом и вытекающей из этого равенства ценности жизни и здоровья всех граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы, а любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в данной сфере, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в

соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 3 июня 2004 года № 11-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 10 ноября 2009 года № 17-П и др.).

Действуя сообразно указанным конституционным принципам, федеральный законодатель в Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 179-ФЗ исходя из показателей (по состоянию на 1 января 1991 года) уровня дозы облучения населения, вызванного радиоактивностью в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, и в целях усиления адресности социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации и иных неблагоприятных факторов вследствие чернобыльской катастрофы, установил в качестве условия предоставления отдельных мер социальной поддержки, имеющих компенсаторный характер, необходимость постоянного проживания (работы) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом до 1 января 1991 года. Таким образом, за гражданами, которые постоянно проживали (работали) на данной территории до 1 января 1991 года, т.е. в период максимального радиационного риска, сопряженного с психоэмоциональной нагрузкой, обусловленной чернобыльской катастрофой, было признано право на социальную защиту в ранее установленном объеме.

Изменение в дальнейшем (Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ) границы данного периода, направленное на сохранение ранее предоставлявшегося объема социальной защиты гражданам, прибывшим на территорию зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом с 1 января 1991 года до 2 декабря 1995 года, в правоприменительной практике повлекло для граждан, которые постоянно проживали (работали) на территории этой зоны до 1 января 1991 года, но покинули ее до 2 декабря 1995 года и впоследствии (после 2 декабря 1995 года) вернулись туда на постоянное место жительства, отмену признанного

за ними (подтвержденного соответствующими удостоверениями) права на такие меры социальной поддержки, как ежемесячные денежные компенсации и ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск. Тем самым эти граждане – вопреки конституционным принципам равенства и справедливости, запрету издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, а также правовым позициям, выраженным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П, – ставятся в худшее положение с точки зрения набора мер социальной поддержки, а следовательно, и объема социальной защиты по сравнению с гражданами, прибывшими на территорию зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом после 1 января 1991 года, что противоречит требованиям статей 19 (часть 2), 42 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

4. Таким образом, положения пунктов 1, 2 и 4 части второй статьи 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 42 и 55 (часть 2), в той мере, в какой эти положения – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – препятствуют предоставлению ежемесячных денежных компенсаций и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска гражданам, которые постоянно проживали (работали) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом до 1 января 1991 года, затем покинули ее в период до 2 декабря 1995 года и впоследствии (после 2 декабря 1995 года) вернулись туда на постоянное место жительства.

Соответственно, федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, с тем чтобы гарантировать

гражданам, которые постоянно проживали (работали) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом до 1 января 1991 года, затем покинули ее в период до 2 декабря 1995 года и впоследствии (после 2 декабря 1995 года) вернулись туда на постоянное место жительства, право на предоставление ежемесячных денежных компенсаций и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 47¹, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения пунктов 1, 2 и 4 части второй статьи 19 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 42 и 55 (часть 2), в той мере, в какой эти положения – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, – препятствуют предоставлению ежемесячных денежных компенсаций и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска гражданам, которые постоянно проживали (работали) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом до 1 января 1991 года, затем покинули ее в период до 2 декабря 1995 года и впоследствии (после 2 декабря 1995 года) вернулись туда на постоянное место жительства.

2. Правоприменительные решения по делу гражданки Чаплыгиной Татьяны Сергеевны подлежат пересмотру в установленном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу после опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 23-П