



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданки Боровиковой Надежды Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»

город Санкт-Петербург

2 апреля 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей 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.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданки Н.Ф.Боровиковой,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Н.Ф.Боровикова оспаривает конституционность пункта 6 части первой статьи 2 Федерального закона от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», согласно

которому гражданам, получившим в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, превышающую 25 сЗв (бэр), гарантируется такая мера социальной поддержки, как ежемесячная выплата денежной компенсации в размере 200 рублей на приобретение продовольственных товаров.

Как следует из представленных материалов, Н.Ф.Боровикова с 1941 года по 1994 год проживала в селе Казбек Бородулинского района Семипалатинской области, включенном в Перечень населенных пунктов бывшей Казахской ССР, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 1995 года № 356-р), и получила суммарную (накопленную) дозу облучения более 25 сЗв (бэр). 12 мая 2006 года ей было выдано удостоверение о праве на льготы, предусмотренные названным Федеральным законом, и установлена ежемесячная выплата денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров в размере 200 рублей.

Полагая, что данная выплата подлежит индексации, Н.Ф.Боровикова обратилась с соответствующим иском к Управлению социальной защиты населения Железнодорожного района города Екатеринбурга в Железнодорожный районный суд города Екатеринбурга, который решением от 6 ноября 2008 года отказал в удовлетворении ее требования со ссылкой на пункт 6 части первой статьи 2 названного Федерального закона, как не предусматривающий индексацию указанной выплаты.

По мнению заявительницы, пункт 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» не соответствует статьям 1, 2, 7, 19, 42, 53 и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривает индексацию фиксированного размера ежемесячной выплаты денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров, чем нарушает ее право на возмещение вреда, причиненного радиационным воздействием, и вопреки

принципам справедливости и равенства всех перед законом неоправданно ограничивает ее в правах в сравнении с иными категориями граждан, подвергшихся воздействию радиационного излучения, для которых действующим законодательством предусмотрена индексация подобных выплат.

2. Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42). Из данного положения во взаимосвязи со статьями 1, 2, 7 и 53 Конституции Российской Федерации вытекает, что признание и обеспечение права на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, – конституционная обязанность Российской Федерации как социального правового государства.

Обязанность государства по возмещению вреда от экологических бедствий предопределена также правом нынешнего и будущих поколений на защищенность от радиационного излучения, связанного с использованием ядерной энергетики, которая согласно статье 71 (пункт «и») Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации и объекты которой находятся исключительно в федеральной собственности. Данная обязанность конкретизируется в федеральных законах от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (статьи 15 и 53), от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (статья 18) и от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (статьи 22, 25 и 26), предусматривающих систему мер, направленных на обеспечение радиационной безопасности, защиту населения от чрезвычайных ситуаций и возмещение в полном объеме вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, подвергшихся радиационному облучению в результате радиационного воздействия, в том числе мер социальной поддержки, предполагающей предоставление льгот, денежных компенсаций и иных выплат.

Правовая природа таких выплат для граждан, подвергшихся радиационному воздействию, была определена Конституционным Судом

Российской Федерации, который в постановлениях от 1 декабря 1997 года № 18-П и от 19 июня 2002 года № 11-П указал, что льготы, денежные компенсации, другие денежные доплаты к социальным выплатам входят в объем возмещения вреда на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения; их предоставление является конституционной обязанностью государства по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, что предполагает также обязательность их индексации; механизм индексации таких выплат должен гарантировать регулярность и стабильность ее проведения при надлежащем финансовом обеспечении в условиях роста цен и стоимости жизни.

Выраженные в названных постановлениях правовые позиции имеют общее значение для характеристики конституционно-правовых отношений по поводу возмещения вреда между государством, с деятельностью которого в сфере ядерной энергии было связано причинение вреда, и гражданами, подвергшимися радиационному воздействию. Определяя условия и порядок реализации государством обязанности по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, оказавшихся в зоне влияния радиационного излучения, включая формы социальной поддержки пострадавших лиц и их дифференциацию, в частности в зависимости от объема вреда, а также процедуры назначения и определения размера денежных компенсационных выплат, федеральный законодатель должен устанавливать такие правовые механизмы, которые с учетом специфики правового статуса пострадавших лиц позволяли бы обеспечить надлежащий уровень их социальной защищенности (определения от 4 октября 2005 года № 364-О, от 4 декабря 2007 года № 960-О-П, от 4 декабря 2007 года № 964-О-П).

3. До принятия Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» граждане, пострадавшие вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, пользовались отдельными мерами социальной защиты, предусмотренными Законом Российской

Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», в порядке, установленном Федеральным законом от 19 августа 1995 года № 149-ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

Федеральный закон «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», непосредственно регулирующий соответствующие отношения, направлен на обеспечение мер социальной поддержки граждан Российской Федерации, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. Он предусматривает наряду с иными мерами социальной поддержки (внеочередное обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях и аптеках, преимущественное обеспечение местами в пансионатах ветеранов или домах-интернатах для престарелых и инвалидов и др.) ежемесячную денежную выплату, размер которой подлежит индексации в порядке и в сроки, определенные Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» для индексации размера базовой части трудовой пенсии (статья 4¹), а также ежемесячную выплату денежной компенсации в размере 200 рублей на приобретение продовольственных товаров (пункт 6 части первой статьи 2), об индексации которой данный Федеральный закон не упоминает.

Вместе с тем Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», направленный на защиту прав и интересов и социальную поддержку граждан Российской Федерации, которые оказались в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, либо принимали участие в ликвидации ее последствий, предусматривает, что размеры всех установленных им выплат, включая ежемесячную денежную компенсацию на приобретение

продовольственных товаров, ежегодно индексируются исходя из уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (статья 5).

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1998 года № 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» на граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, в порядке, установленном данным Законом, распространено действие Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (статья 1). Как следствие, все распространенные на граждан, подвергшихся радиационному воздействию в связи с аварией на производственном объединении «Маяк» и сбросом радиоактивных отходов в реку Теча, денежные выплаты, установленные Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», также подлежат ежегодной индексации исходя из уровня инфляции. Помимо этого, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 4 декабря 2007 года № 964-О-П, индексации подлежат размеры и иных видов денежных компенсаций, установленных непосредственно в Федеральном законе «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», – несмотря на то что порядок такой индексации данным Федеральным законом прямо не предусмотрен.

Признание за гражданами, подвергшимися радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне,

права на возмещение вреда свидетельствует о принятии государством на себя обязанности по его возмещению посредством предоставления мер социальной поддержки, в том числе выплаты ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров. Исполнение такой обязанности предполагает обязательность индексации указанной выплаты, так как иное в условиях инфляции и связанного с ней роста цен на товары, включая продукты питания, означало бы, вопреки требованию обеспечения надлежащего уровня их социальной защищенности, уменьшение объема возмещаемого им вреда и ставило бы их в худшее положение в сравнении с иными категориями граждан, подвергшихся воздействию радиационного излучения, для которых действующим законодательством предусмотрена индексация аналогичных выплат.

4. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 19 июня 2002 года № 11-П, все лица, здоровью которых в результате техногенной катастрофы причинен вред, как правило, не устранимый с течением времени, имеют равное право на возмещение расходов, возникших в связи с потерей и (или) ухудшением здоровья, поэтому федеральный законодатель, устанавливая меры социальной поддержки граждан, подвергшихся радиационному воздействию, должен исходить из конституционных принципов справедливости (статьи 1 и 7 Конституции Российской Федерации) и равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств (статья 19 Конституции Российской Федерации).

В силу статьи 71 (пункт «б») Конституции Российской Федерации государство обязано регулировать и защищать права и свободы человека и гражданина, что требует от федерального законодателя использования эффективных правовых механизмов возмещения вреда здоровью, в том числе причиненного воздействием радиационного излучения и других неблагоприятных факторов, в условиях инфляции и роста цен.

Ежемесячная денежная компенсация на приобретение продовольственных товаров, входящая в объем возмещения вреда,

причиненного здоровью вследствие воздействия радиационного излучения, призвана компенсировать потерпевшим дополнительные расходы на приобретение продовольственных товаров в пределах суммы, определенной законодателем, исходя из цен на такие товары, сложившихся ко времени установления данной выплаты. Длительный характер указанной выплаты, не сопряженный с обязательностью индексации, влечет ее обесценивание в условиях инфляции, роста цен, динамики стоимости жизни, в результате чего потерпевшим не обеспечиваются возможно более полное по объему возмещение вреда, восстановление нарушенных прав ввиду недостаточности такого возмещения, а также гарантированная статьей 42 Конституции Российской Федерации стабильность при реализации права каждого на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Соответственно, отсутствие в пункте 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» положений об индексации ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров, которая, по существу, является одной из форм возмещения вреда здоровью граждан, причиненного в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, что повлекло получение ими суммарной (накопленной) эффективной дозы облучения, превышающей 25 сЗв (бэр), не предполагает освобождение государства от обязанности обеспечить ее индексацию исходя из уровня инфляции. Иное вопреки требованиям статей 1, 7, 19, 39, 42 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации означало бы неправомерное ограничение права каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью экологическим правонарушением, нарушение принципов равенства и правовой справедливости, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правовом и социальном государстве, включая право на возмещение вреда здоровью, причиненного воздействием радиационного излучения и других неблагоприятных факторов.

Таким образом, пункт 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», закрепляющий право граждан, подвергшихся радиоактивному облучению в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и получивших суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, превышающую 25 сЗв (бэр), на ежемесячную денежную компенсацию на приобретение продовольственных товаров в размере 200 рублей, – в системе действующего нормативно-правового регулирования и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в его решениях, сохраняющих свою силу, – не предполагает лишение указанной категории граждан права на индексацию данной выплаты.

В силу этого федеральному законодателю надлежит в первоочередном порядке установить механизм индексации ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров для граждан, получивших суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, превышающую 25 сЗв (бэр) в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, обеспечивающий покупательную способность указанной выплаты в условиях инфляции, роста цен и динамики стоимости жизни.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью четвертой статьи 71, частью первой статьи 79 и статьей 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Пункт 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», закрепляющий право граждан, подвергшихся радиоактивному облучению в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и получивших

суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, превышающую 25 сЗв (бэр), на ежемесячную денежную компенсацию на приобретение продовольственных товаров в размере 200 рублей, – в системе действующего нормативно-правового регулирования и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в его решениях, сохраняющих свою силу, – не предполагает лишение указанной категории граждан права на индексацию данной выплаты.

Конституционно-правовой смысл пункта 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе правовых позиций, ранее выраженных им в сохраняющих свою силу решениях, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу гражданки Боровиковой Надежды Федоровны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленных заявительницей вопросов не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делу гражданки Боровиковой Надежды Федоровны, основанные на пункте 6 части первой статьи 2 Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М.Данилов

№ 476-О-П