

По делу о проверке конституционности положения части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в связи с жалобой гражданки В.Н.Фоминой

Постановление · № 11-П · от 16.03.2018 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ по делу о проверке конституционности положения части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в связи с жалобой гражданки В.Н.Фоминой город Санкт-Петербург 16 марта 2018 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, 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, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положения части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС". Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки В.Н.Фоминой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение. Заслушав сообщение судьи-докладчика К.В.Арановского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Заявительница по настоящему делу гражданка В.Н.Фомина - вдова умершего в 2008 году инвалида вследствие чернобыльской катастрофы оспаривает конституционность положения части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", согласно которому меры социальной поддержки, предусмотренные пунктами 2, 3, 7, 8, 12 - 15 части первой данной статьи, распространяются на семьи, потерявшие кормильца из числа граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также на семьи умерших инвалидов, на которых распространялись такие меры социальной поддержки.

Решением Кораблинского районного суда Рязанской области от 25 декабря 2015 года был установлен юридический факт нахождения В.Н.Фоминой на иждивении умершего супруга, что послужило основанием для назначения ей ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, в размере 4084 руб. 57 коп.; в назначении ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров, которую получал при жизни ее супруг, В.Н.Фоминой было отказано.

Оставляя без удовлетворения требования В.Н.Фоминой о назначении ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров, Железнодорожный районный суд города

Рязани в решении от 11 апреля 2016 года исходил из того, что в силу части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" указанная выплата устанавливается членам семьи умершего инвалида-чернобыльца лишь в том случае, если они имели право на нее при жизни умершего, и что пункт 1 Правил предоставления ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 907), не относит вдов инвалидов-чернобыльцев к лицам, имеющим право на данную компенсацию. Решение суда первой инстанции оставлено без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Рязанского областного суда от 15 июня 2016 года. Определением от 22 июля 2016 года судья Рязанского областного суда отказал В.Н.Фоминой в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

Нарушение оспариваемым законоположением своих прав гражданка В.Н.Фомина усматривает в том, что оно позволяет правоприменительным органам отказывать в назначении членам семьи умершего инвалида-чернобыльца ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров ввиду отсутствия у них при жизни умершего права на эту выплату, что, как полагает заявительница, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7, 10, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (часть 2), 39 (части 1 и 2), 42, 45, 53 и 55.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", часть четвертая статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на ее основании решается вопрос об установлении членам семей умерших инвалидов-чернобыльцев, находившимся на их иждивении, ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров.

2. Конституция Российской Федерации закрепляет в качестве основополагающей обязанности государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 2) и провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и в котором охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, устанавливаются гарантии социальной защиты (статья 7), включая социальное обеспечение в случае потери кормильца (статья 39, часть 1).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими ее положениями, закрепляющими право на охрану здоровья (статья 41, часть 1), право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42), обязывают государство устанавливать систему социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в частности таких, как катастрофа на Чернобыльской АЭС. Наряду с мерами, направленными непосредственно на возмещение пострадавшим гражданам вреда, причиненного радиационным воздействием, соответствующая система социальной защиты должна включать меры, адресованные нетрудоспособным членам их семей, цель которых - восполнение поддержки, утраченной ими в том числе в связи со смертью кормильца.

3. Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" предусматривает в рамках закрепленной им системы различные виды денежных выплат (ежемесячную денежную выплату, компенсации за вред здоровью, на оздоровление, на приобретение продовольственных товаров, компенсации

работающим или осуществляющим предпринимательскую деятельность в зонах радиоактивного загрязнения, выплаты в повышенном размере пенсий и пособий и т.д.) и устанавливаемых в дополнение к ним мер социальной поддержки, которые направлены на создание для пострадавших граждан наиболее благоприятных (льготных) условий реализации конкретных прав и доступа к социально значимым благам и услугам (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2009 года № 17-П).

Наиболее широкий перечень таких мер с учетом характера и степени вреда, причиненного радиационным воздействием, а также его последствий (как фактически наступивших, так и прогнозируемых) установлен Законом Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" для граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы, а также для инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы (пункты 1 и 2 части первой статьи 13, статьи 14, 27-1, 29 и 39).

Одновременно с этим названный Закон предоставляет членам семей граждан из числа указанных категорий право на единовременную и ежемесячную денежные компенсации в возмещение вреда, причиненного смертью кормильца (часть вторая статьи 14 и часть четвертая статьи 39), и пенсию по случаю потери кормильца, которая назначается независимо от других видов пенсий, пособий и доходов (часть третья статьи 29), обеспечивая тем самым восполнение (замещение) части дохода или иной помощи умершего кормильца, которая была для членов его семьи постоянным и основным источником средств к существованию.

3.1. Часть четвертая статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" распространяет ряд предусмотренных частью первой той же статьи мер социальной поддержки, включая ежемесячную денежную компенсацию на приобретение продовольственных товаров, на семьи, потерявшие кормильца из числа граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также на семьи умерших инвалидов, на которых распространялись такие меры социальной поддержки.

По буквальному смыслу названной нормы, ежемесячная денежная компенсация на приобретение продовольственных товаров предоставляется членам семьи умершего инвалида, которому данная выплата производилась или могла производиться, безотносительно к тому, получали ли они сами такую компенсацию при жизни кормильца. Аналогичным образом сформулирован абзац второй пункта 1 Правил предоставления ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2010 года № 751), в котором среди получателей данной выплаты прямо названы не только поименованные в пункте 13 части первой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы, инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы, а также проживающие с ними дети, не достигшие 14-летнего возраста, но и граждане, указанные в части четвертой той же статьи. Приведенные законоположения в их взаимосвязи толкуются правоприменительными органами как наделяющие правом на ежемесячную денежную компенсацию на приобретение продовольственных товаров только тех членов семей умерших граждан из числа получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы, инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, которые получали данную выплату при жизни кормильца. Подобный подход нашел отражение в определении Судебной коллегии по

гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2016 года № 5-КГ15-125, которым были отменены вынесенные нижестоящими судами решения об удовлетворении исковых требований вдовы инвалида-чернобыльца об установлении ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров и принято решение об отказе в иске. Данное дело включено в Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 за 2016 год, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 6 июля 2016 года. Тем самым выраженная в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации правовая позиция приобрела характер ориентира для нижестоящих судов при рассмотрении дел той же категории.

Между тем ранее, в том числе после вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2010 года № 751, которым в Правила предоставления ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, были внесены изменения, Верховный Суд Российской Федерации удовлетворял аналогичные требования о назначении данной выплаты. Расходятся правоприменительные органы в толковании части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" во взаимосвязи с пунктом 13 части первой данной статьи и по вопросу определения размера ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров, устанавливаемой членам семей инвалидов-чернобыльцев, который - в отличие от вопроса о размере ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда - не получил четкого законодательного разрешения.

3.2. Противоречивая практика судебного истолкования части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в значительной степени обусловлена сложностью выявления правовой природы и целевого предназначения ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров в контексте развития правового регулирования социальной защиты граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы.

По буквальному смыслу пункта 13 части первой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", предусмотренная им компенсация гарантируется гражданам из числа получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы, инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, а также проживающим с ними детям, не достигшим 14-летнего возраста, что свидетельствует об адресном назначении данной выплаты, неразрывно связанной с личностью инвалида и призванной способствовать восстановлению и поддержанию его здоровья, а также для надлежащего исполнения им семейных обязанностей в отношении малолетних детей.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, 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 (Определение от 2 апреля 2009 года № 476-О-П). Данный вывод подтверждается тем, что первоначально социальная защита, направленная на обеспечение доступности для инвалидов-чернобыльцев полноценного рационального питания в условиях продовольственного дефицита предоставлялась в натуральной форме (за половину стоимости). В дальнейшем - с изменением социально-экономических условий - законодателем было принято решение о предоставлении этой меры социальной защиты в денежной форме, что позволяло ее получателям свободно распоряжаться соответствующей денежной суммой, расходуя ее не только на приобретение продовольственных товаров, но и на другие цели.

Такое изменение в правовом регулировании породило в правоприменительной практике сомнения относительно наличия прямой целевой связи между ежемесячной компенсацией на приобретение продовольственных товаров и восстановлением здоровья инвалидов-чернобыльцев, особенно с учетом того, что Законом Российской Федерации от 18 июня 1992 года № 3061-1, которым Закон РСФСР от 15 мая 1991 года № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" был изложен в новой редакции, право на получение данной выплаты было предоставлено не только самим гражданам из числа получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы, инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, но и проживающим с ними детям, не достигшим возраста 14 лет. В результате члены семей инвалидов-чернобыльцев стали рассматриваться как сохраняющие право на ежемесячную компенсацию на приобретение продовольственных товаров лишь при условии, что они получали ее при жизни кормильца, безотносительно к тому, что инвалид-чернобылец при жизни мог расходовать причитающиеся лично ему средства, составляющие данную выплату, на семейные нужды. Таким образом, при неизменности нормативного содержания части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в разных субъектах Российской Федерации в различные хронологические периоды имеет место различное понимание правоприменителем как круга лиц, которые вправе рассчитывать на предоставление соответствующих мер социальной поддержки, включая ежемесячную денежную компенсацию на приобретение продовольственных товаров, так и условий установления данной выплаты, что свидетельствует о неопределенности ее предписаний, позволяющих принимать прямо противоположные решения - как о назначении данной выплаты тем членам семей, которые при жизни кормильца ее не получали (в частности, вдовам инвалидов-чернобыльцев), так и об отказе в ее назначении.

4. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что без соблюдения общеправового критерия определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, который вытекает из закрепленных в Конституции Российской Федерации, ее статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2), принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, невозможно ее единообразное понимание и, соответственно, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы может быть вполне достаточно для признания такой нормы противоречащей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.).

Поскольку при реализации предписаний части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" - в силу неопределенности их нормативного содержания в системе действующего правового регулирования - допускается возможность принятия прямо противоположных решений по вопросу об установлении ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров членам семей инвалидов-чернобыльцев, не получавшим данную выплату при жизни кормильца, социальная поддержка граждан, относящихся к одной категории - членов семей умерших инвалидов-чернобыльцев, нуждающихся в социальной защите в связи со смертью кормильца, несмотря на совпадение правовых и фактических оснований для предоставления данной выплаты оказывается в разном объеме. Тем самым нарушается конституционный принцип равенства, означающий, помимо прочего, запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковой или сходной ситуации, что противоречит Конституции

Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 42.

Соответственно, федеральному законодателю надлежит - с учетом требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - незамедлительно принять меры, направленные на устранение неопределенности нормативного содержания части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" .

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47-1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 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 положение части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 42, в той мере, в какой его предписания в силу неопределенности их нормативного содержания допускают в системе действующего правового регулирования различный подход к установлению ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров членам семей умерших инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, если при жизни кормильцев эта выплата им не предоставлялась.
2. Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" .
3. Правоприменительные решения, принятые по делу гражданки Фоминой Валентины Николаевны на основании части четвертой статьи 14 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" , подлежат пересмотру после приведения положений названного Закона в соответствие с Конституцией Российской Федерации во исполнение настоящего Постановления.
4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 11-П