

По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы..."

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации · № 18-П · от 01.12.1997 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.1997 г. № 18-П (Собрание законодательства Российской Федерации от 1997 г., № 50, ст. 5711; "Российская газета" от 18.12.1998 г.)

Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений
статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О
внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации
"О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации
вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"

город Москва 1 декабря 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего Г.А.Гаджиева, судей Н.В.Витрука,
Л.М.Жарковой, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина,
Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,
с участием представителя стороны, направившей запрос в
Конституционный Суд Российской Федерации, - полномочного
представителя Президента Российской Федерации в Конституционном
Суде Российской Федерации С.М.Шахрая, а также граждан
В.Ф.Бородкина, Д.Х.Габбасова и А.И.Загоруйко, обратившихся с
жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации; представителя
Федерального Собрания как стороны, принявшей оспариваемый акт, -
кандидата юридических наук Ф.С.Хейфеца,
руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2 и часть 4)
Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 и пунктом
3 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 и пунктом 3 части
второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99
Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде
Российской Федерации",
рассмотрел в открытом заседании дело о проверке
конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона
от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон
Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся

воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС". Поводом к рассмотрению дела явился запрос Президента Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в части, касающейся норм, признанных определением Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 1997 года подлежащими проверке на соответствие Конституции Российской Федерации, а также жалобы граждан А.П.Борщевского, А.Д.Буруновой, В.Ф.Бородкина, Д.Х.Габбасова и А.И.Загорулько о проверке конституционности отдельных положений Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года.

Учитывая, что запрос Президента Российской Федерации и жалобы граждан касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве. Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения представителей сторон, заключение эксперта - доктора юридических наук К.Б.Ярошенко, выступления приглашенных в заседание заместителя Председателя Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике О.А.Шенкарева, представителей: от Министерства труда и социального развития Российской Федерации - Н.И.Тимошенкова, от Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - А.С.Моисеева, от Министерства обороны Российской Федерации - А.В.Корсакевича, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. 15 мая 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", который впоследствии в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 июня 1992 года был изложен в новой редакции. Принимая данный Закон, направленный на защиту прав и интересов граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, законодатель исходил из того, что государство признает ответственность перед гражданами за последствия крупнейшей по масштабам радиоактивного загрязнения биосферы экологической катастрофы, затронувшей судьбы миллионов людей, проживающим на огромных территориях.

Эта экстраординарная по своим последствиям техногенная авария XX века привела к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям. В результате были существенно нарушены не только право на

благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции Российской Федерации), но и, как следствие этого, другие конституционные права и интересы граждан, связанные с охраной жизни, здоровья, жилища, имущества, а также право на свободное передвижение и выбор места пребывания и жительства, которые ущемлены столь значительно, что причиненный вред оказался реально невозполнимым. Это порождает особый характер отношений между гражданином и государством, заключающийся в том, что государство принимает на себя обязанность возмещения такого вреда, который, исходя из его масштабов и числа пострадавших, не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством. Данная конституционно-правовая обязанность государства корреспондирует праву граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологической катастрофой, и вытекает из положений статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации, согласно которым признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, а также из статьи 53 Конституции Российской Федерации, закрепляющей обязанность возмещения государством вреда, связанного с осуществлением государственной деятельности в различных ее сферах, независимо от возложения ответственности на конкретные органы государственной власти или должностных лиц.

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 пункту "и" части первой статьи 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации и объекты которой относятся исключительно к федеральной собственности. Данная конституционно-правовая обязанность государства конкретизируется в Федеральных законах от 21 ноября 1995 года "Об использовании атомной энергии", от 21 декабря 1994 года "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и от 9 января 1996 года "О радиационной безопасности населения", предусматривающих систему мер, направленных на обеспечение радиационной безопасности населения и защиту его от чрезвычайных ситуаций, к которым относится и ситуация, возникшая в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС.

Забота государства о восстановлении нарушенных вследствие этой катастрофы конституционных прав и интересов граждан, в том числе путем возмещения вреда, реализуется в русле обеспечения радиационной безопасности и экологического благополучия исходя из целей и принципов правового и социального государства, провозглашенных в статьях 1, 2 и 7 Конституции Российской Федерации.

2. Вред, причиненный гражданам, оказавшимся в зоне влияния радиационного излучения и других неблагоприятных факторов, возникших в момент чернобыльской катастрофы и продолжающих действовать вследствие риска проживания (работы) на радиационно загрязненных (сверх допустимого уровня) территориях, как относящийся к вреду реально невосполнимому и неисчислимому, обязывает государство стремиться к его возможно более полному по объему возмещению. Это вытекает из смысла статей 42 и 53 Конституции Российской Федерации, а также прямо подтверждено в статье 15 Федерального закона от 21 ноября 1995 года "Об использовании атомной энергии", которая в соответствии с конституционными принципами предусматривает возмещение в полном объеме вреда, причиненного радиационным воздействием.

Установление в части первой статьи 3 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" обязанности государства возмещать вред, причиненный гражданам вследствие чернобыльской катастрофы, посредством установленных Законом денежных и других материальных компенсаций и льгот вызвано также и фактической невозможностью его возмещения в обычном судебном порядке, которое должно было бы обеспечить потерпевшим полное восстановление их нарушенных прав.

Следовательно, независимо от того, о каких способах возмещения идет речь в оспариваемом Законе - о льготах, денежных (материальных) компенсациях, других денежных доплатах к социальным выплатам, все они входят в объем возмещения вреда на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения. Вместе с тем законодатель вправе вносить изменения в способы возмещения, уточнять критерии его дифференциации или адресности. Однако такие решения не должны противоречить конституционно значимым целям, умалять или ограничивать права граждан, в том числе установленные статьей 42 Конституции Российской Федерации. С этой точки зрения признанный государством объем возмещения вреда должен безусловно соблюдаться.

Это вытекает также из особенностей конституционно-правовых отношений между гражданами и государством, которое должно обеспечить гарантированную стабильность при реализации предусмотренного статьей 42 Конституции Российской Федерации права каждого на возмещение ущерба. Стабильность в сфере конституционно-правовых отношений между государством и гражданами не должна быть меньшей по своему уровню, чем в сфере других правоотношений, складывающихся на основе норм отраслевого законодательства, как не допускается, во всяком случае, снижение установленного объема и размера возмещаемого вреда в гражданско-правовом порядке (часть третья статьи 1085 Гражданского кодекса Российской Федерации и статья 4 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации").

Федерации о возмещении работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей").

3. Предметом проверки в настоящем деле являются оспариваемые Президентом Российской Федерации положения Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в части, принятой Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению (определение от 3 июля 1997 года), а также изменения, внесенные этим Законом в пункт 6 части первой статьи 18, пункт 1 и абзац третий пункта 2 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", оспариваемые в жалобах граждан, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации.

По мнению заявителей, оспариваемые ими нормы либо понижают уровень возмещения вреда в форме компенсаций, льгот и доплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, либо сужают круг лиц, пользующихся ими, либо отменяют право на возмещение вреда в форме компенсаций, доплат или других денежных выплат, причиненного их здоровью и имуществу, и потому противоречат положениям статей 10, 15 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 40 (часть 3), 42, 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Оспариваемый Федеральный закон, действительно, ввел для многих категорий граждан уменьшенный объем выплат, направленных на возмещение вреда, что означает сокращение объема обязательств, ранее принятых на себя государством. Между тем законодатель, внося изменения в нормы о возмещении вреда пострадавшим от катастрофы на Чернобыльской АЭС, обязан был 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.

4. Внеочередное одноразовое обеспечение граждан, эвакуированных из зоны отчуждения и переселенных (переселяемых) из зоны отселения, благоустроенной жилой площадью в жилищном фонде с тем или иным правовым статусом увязывается в оспариваемом Федеральном законе с условием сдачи имеющейся жилой площади по прежнему месту жительства. Это дополнительное условие, введенное абзацем одиннадцатым подпункта 1 пункта 11 статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года в пункт 7 части первой статьи 17 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года, по мнению Президента Российской Федерации, умалило право указанных граждан на внеочередное обеспечение жильем.

Из содержания нормы, закрепленной в пункте 1 статьи 37 Жилищного кодекса РСФСР, следует, что гражданам, жилище которых в результате стихийного бедствия стало непригодным для жилья, жилое помещение предоставляется вне очереди, без каких-либо дополнительных условий. Данный подход законодателя социально оправдан, так как обусловлен характером чрезвычайных ситуаций, являющихся результатом стихийного бедствия, и направлен на защиту жизни, здоровья и восстановление нарушенных условий нормальной жизнедеятельности людей.

Такое техногенное бедствие, как чернобыльская катастрофа, наряду с другими последствиями сделало невозможным проживание людей в зонах отчуждения и отселения: их жилье в результате радиоактивного излучения стало непригодным для проживания, что, как и в случаях стихийного бедствия, исключает для граждан возможность его использования. Таким образом, при внеочередном предоставлении жилья гражданам, эвакуируемым из зоны отчуждения и переселенным (переселяемым) из зоны отселения, имеющаяся у них жилая площадь должна признаваться непригодной для проживания по тем же основаниям, которые установлены нормой пункта 1 статьи 37 Жилищного кодекса РСФСР.

Введение законодателем дополнительных требований для внеочередного обеспечения жильем граждан, пострадавших от техногенного бедствия такого масштаба, как чернобыльская катастрофа, является нарушением конституционного принципа справедливости, а также равенства всех перед законом, закрепленного в статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, этим изменением законодатель распространил институт сдачи жилья, находящегося в государственной собственности, на жилую площадь, находящуюся в жилищном фонде с иным правовым статусом, включая частный, чем ограничил также предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 35, часть 3) гарантии права частной собственности.

Такого рода ограничения не могут быть обоснованы конституционно значимыми целями, закрепленными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Следовательно, введенное законодателем в качестве предпосылки для внеочередного получения жилья по новому месту жительства ограничительное требование предварительно сдать ранее занимаемую жилую площадь, препятствуя созданию жилищных условий, необходимых для компенсации вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан радиоактивным излучением, противоречит положениям статей 19, 35, 42, 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Использование подобного условия в отдельных случаях было бы допустимо лишь для пресечения злоупотребления правом на внеочередное предоставление жилья.

5. В запросе Президента Российской Федерации оспариваются существенное понижение ежемесячных денежных компенсаций, выплачиваемых гражданам, постоянно проживающим (работающим) на территориях зоны проживания с правом на отселение и зоны отселения

до переселения в другие районы; отмена таких компенсаций, выплачиваемых гражданам, постоянно проживающим (работающим) на территории зоны проживания с льготным социально - экономическим статусом, в связи с введением такого критерия дифференциации, как время проживания (работы); установление иного способа определения размеров компенсационных доплат к пенсиям и пособиям, которые выступают в качестве одной из форм возмещения вреда, включая изменение фиксированного процентного размера таких доплат (эти изменения внесены абзацами первым, третьим и четвертым подпункта 2 пункта 12 статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года соответственно в пункты 1, 5 и 6 части первой статьи 18 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года; абзацами вторым, третьим и четвертым подпункта 2 пункта 13 статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года соответственно в пункты 1, 2 и 3 части первой статьи 19 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года; подпунктами 2, 4 и 5 пункта 14 статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года соответственно в пункты 1, 3 и 4 статьи 20 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года). Норма пункта 6 части первой статьи 18 в редакции от 24 ноября 1995 года оспаривается и в жалобе гражданки А.Д.Буруновой, неработающей пенсионерки по возрасту, проживающей с мая 1995 года на территории зоны проживания с правом на отселение, у которой в связи с введением названных критериев дифференциации размер пенсии уменьшился более чем на 30%. Введение таких изменений, по мнению заявителей, умаляет право граждан на возмещение вреда, закрепленное в статье 42 Конституции Российской Федерации.

Для неработающих пенсионеров, инвалидов, детей-инвалидов, безработных в зоне проживания с правом на отселение и зоне отселения до переселения в другие районы оспариваемым Федеральным законом дифференцированы размеры ежемесячных денежных компенсаций и доплат к пенсиям и пособиям в качестве одной из форм возмещения вреда, причиненного их здоровью в результате чернобыльской катастрофы, в зависимости от времени проживания по следующим периодам: с 26 апреля 1986 года, с 1 января 1987 года и с 1 января 1991 года. До внесения этих изменений ежемесячные денежные компенсации и доплаты для указанных категорий граждан выплачивались независимо от времени их проживания в соответствующей зоне. Следовательно, для граждан, проживающих в этих зонах с 1 января 1987 года и с 1 января 1991 года, размер возмещаемого вреда существенно уменьшился.

Кроме того, введение нового порядка определения компенсационных доплат к пенсиям и пособиям для граждан, о которых идет речь в пункте 6 части первой статьи 18, пункте 3 части первой статьи 19 и пункте 4 статьи 20 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года, привело (в зависимости от размера ранее назначенной пенсии или пособия) в одних случаях к повышению, а в других - к снижению размеров доплат, хотя условия проживания граждан на территориях с одинаковым уровнем радиационного загрязнения

определяют их одинаковые потребности в дополнительных расходах в связи с причиненным их здоровью вредом, и государством ранее в отношении всех этих граждан признавался одинаковый размер возмещения.

Введя указанные изменения в размеры компенсаций, государство умалило право названных категорий граждан на возмещение вреда, закрепленное в статье 42 Конституции Российской Федерации, нарушив тем самым ее статью 55 (часть 2), а также допустив в отношении некоторых групп граждан отступление от конституционного принципа равенства перед законом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Что касается граждан, проживающих (работающих) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом (пункты 1, 2 и 3 части первой статьи 19 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года), то в соответствии с новой редакцией перечисленных норм правом на получение в прежнем размере ежемесячных денежных компенсаций и ежемесячных (также компенсационного характера) денежных доплат к пенсиям и пособиям пользуются лишь те из них, кто прибыл в указанную зону до 1 января 1991 года. В результате граждане, приехавшие в эту зону после 1 января 1991 года и постоянно в ней проживающие, лишились имевшегося у них до принятия оспариваемого Федерального закона права на возмещение вреда в названной форме.

Лишение этих граждан права на возмещение государством вреда, причиненного радиационной катастрофой на Чернобыльской АЭС, также противоречит по изложенным выше основаниям статьям 42 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

6. В запросе Президента Российской Федерации оспаривается существенное уменьшение продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска либо отмена его для проживающих (работающих) в зонах радиационного загрязнения и ранее использовавших такие отпуска (эти изменения внесены абзацем вторым подпункта 2 пункта 12, абзацем шестым подпункта 2 пункта 13, подпунктом 3 пункта 14 статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года соответственно в пункт 2 части первой статьи 18, пункт 4 части первой статьи 19, пункт 2 статьи 20 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года). По мнению заявителя, введение таких изменений умалило право этих граждан на возмещение вреда, закрепленное в статье 42 Конституции Российской Федерации.

Ежегодные оплачиваемые дополнительные отпуска были установлены в Законе Российской Федерации от 18 июня 1992 года в качестве одной из форм возмещения вреда, причиненного здоровью граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы. Предоставление таких отпусков по своему характеру, как указано в Законе, направлено также на компенсацию отрицательного воздействия психоэмоциональной нагрузки, связанной с чернобыльской катастрофой и ее последствиями.

В 1995 году законодатель дифференцировал продолжительность

ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, предоставлявшегося в порядке компенсации за причиненный здоровью вред гражданам, работающим в зоне проживания с правом на отселение и зоне отселения до переселения в другие районы, в зависимости от времени проживания по следующим периодам: с 26 апреля 1986 года, с 1 января 1987 года и с 1 января 1991 года. Ранее продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска была различной в каждой из названных зон, но не дифференцировалась в зависимости от времени проживания (работы).

Введенная дифференциация существенно уменьшила для граждан, проживающих (работающих) в этих зонах с 1 января 1987 года и с 1 января 1991 года, продолжительность отпуска. В результате сократился также объем признанного ранее возмещения государством вреда, компенсировавшегося в такой форме. Причем граждане, проживающие (работающие) на территориях с льготным социально-экономическим статусом с 1 января 1991 года, вообще лишились права на дополнительный отпуск продолжительностью в семь календарных дней, который до принятия Федерального закона от 24 ноября 1995 года им также предоставлялся.

Следовательно, внесенные законодателем изменения противоречат статьям 42 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, так как умаляют право на возмещение причиненного здоровью указанных категорий граждан вреда, который ранее компенсировался в том числе путем предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска.

7. В запросе Президента Российской Федерации оспаривается норма о лишении не посещающих школы и детские дошкольные учреждения детей, проживающих на территориях зоны отселения и зоны проживания с правом на отселение или эвакуированных и переселенных из зон отчуждения, отселения и зоны проживания с правом на отселение, права на получение ежемесячной денежной компенсации, равной средней стоимости питания в школах и детских дошкольных учреждениях, если им выплачиваются иные денежные компенсации, предусмотренные в Законе Российской Федерации от 18 июня 1992 года (это изменение внесено подпунктом 2 пункта 19 статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года в пункт 3 части второй статьи 25 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года). По мнению заявителя, такое ограничение права на возмещение вреда противоречит статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Оспариваемая норма лишила указанные группы детей права получения такой компенсации на питание во всех случаях, когда им выплачиваются какие-либо иные денежные компенсации. В отношении других групп детей, получающих компенсации, в частности указанные в пункте 22 части первой статьи 14, части первой статьи 17, пунктах 1, 9 и 10 части первой статьи 18, пунктах 1 и 7 части первой статьи 19, пункте 1 статьи 20 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года, подобное ограничение не предусмотрено.

Тем самым дети, в отношении которых установлено это ограничение, необоснованно поставлены в неравное с иными категориями детей положение. Отмеченное неравенство в праве на возмещение вреда в виде получения специальной компенсации на питание усугубляется еще и тем, что обычно такие дети не посещают школы и дошкольные учреждения именно по состоянию здоровья. Следовательно, ограничение, установленное в последнем предложении пункта 3 части второй статьи 25 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года, противоречит статьям 19 (часть 1), 42 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

8. В жалобах граждан В.Ф.Бородкина, Д.Х.Габбасова и А.И.Загорулько содержится требование проверить конституционность нормы абзаца третьего пункта 2 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года в связи с тем, что на основании этой нормы военнослужащим, ставшим инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, получающим обычную для всех военнослужащих пенсию за выслугу лет, выплата сумм возмещения вреда не производится. По мнению заявителей, указанная норма противоречит статьям 15 (часть 4), 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1), 42 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Из материалов дела следует, что заявители, командированные в период прохождения военной службы в качестве офицеров для ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, признаны врачебно-трудовыми экспертными комиссиями инвалидами вследствие увечья, полученного при исполнении ими воинских обязанностей и связанного с катастрофой на Чернобыльской АЭС. В настоящее время по Закону Российской Федерации от 12 февраля 1993 года "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей" им выплачивается пенсия за выслугу лет, увеличенная для инвалидов I и II групп на сумму трех, а для инвалидов III группы - на сумму полутора минимальных размеров пенсии по возрасту. Такое увеличение размера получаемых пенсий за выслугу лет предусмотрено для всех категорий военнослужащих-инвалидов вследствие военной травмы, включая и ставших инвалидами вследствие аварии на Чернобыльской АЭС. Помимо этого согласно пункту 25 части первой статьи 14 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года для граждан, признанных инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, предусмотрено и возмещение вреда, причиненного здоровью, в размере заработка (или соответствующей его части) в зависимости от степени утраты трудоспособности. Размер возмещения вреда определяется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для случаев возмещения вреда, связанного с исполнением работниками трудовых обязанностей. Он установлен в статье 1085 Гражданского кодекса Российской Федерации и в Правилах возмещения работодателями вреда,

причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей (утверждены постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 года, с последующими изменениями и дополнениями по состоянию на 24 ноября 1995 года). Однако на основании оспариваемого заявителями абзаца третьего пункта 2 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года военным служащим-инвалидам, получающим военную пенсию за выслугу лет с увеличением ее на указанные суммы, возмещение вреда, предусмотренное пунктом 25 части первой статьи 14 этого же Закона, не производится.

Права гражданина в области пенсионного обеспечения производны от его трудовой или иной общественно полезной деятельности. Пенсии военным служащим за выслугу лет заработаны предшествующей военной службой. Они носят характер трудовых пенсий, и им не может придаваться не свойственное их социально-правовой природе значение - быть выплатой, возмещающей гражданам вред, причиненный их здоровью вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, тем более что нормами, действующими в отношении заявителей по данному делу, доплат к пенсии за выслугу лет фактически придается значение пенсии по инвалидности, в силу чего они рассматриваются как форма возмещения вреда названным категориям военным служащим. Такая трактовка также не соответствует правовому назначению указанных доплат к пенсии за выслугу лет. Данный вывод согласуется с частью второй статьи 1085 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой при определении утраченного заработка (дохода) пенсия по инвалидности, назначенная потерпевшему в связи с увечьем или иным повреждением здоровья, а равно другие пенсии, пособия и иные подобные выплаты, назначенные как до, так и после причинения вреда здоровью, не принимаются во внимание и не влекут уменьшения размера возмещения вреда, т. е. не засчитываются в счет возмещения.

Военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, независимо от получения ими пенсии за выслугу лет, по смыслу статьи 42 Конституции Российской Федерации, должны иметь право на возмещение вреда, равно как и иные граждане, пострадавшие от чернобыльской катастрофы. Лишение их этого права на основе оспариваемой нормы противоречит не только статье 42, но и положениям статьи 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. Такое дискриминационное ущемление прав противоречит также целям, перечисленным в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, исключающей не соответствующие этим целям ограничения прав граждан.

Таким образом, как следует из содержания рассмотренных выше оспариваемых положений, при возмещении вреда, причиненного экстраординарной радиационной катастрофой, законодатель в названных случаях отступил от конституционно-правовой обязанности, вытекающей

из смысла статей 1, 2, 7, 18, 42 и 53 Конституции Российской Федерации, чем умалил, а в ряде случаев и недопустимо ограничил конституционно защищаемые права и интересы граждан.

9. В запросе Президента Российской Федерации оспаривается новая редакция положения пункта 1 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года, согласно которому при назначении пенсии по инвалидности и пенсии по случаю потери кормильца вследствие чернобыльской катастрофы отменена такая гарантия, как предусматривавшийся ранее минимальный размер пенсий, исчисляемый из расчета семикратной суммы установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда.

Поскольку указанная гарантия была отменена законодателем до начала производства в Конституционном Суде Российской Федерации и заявителем не представлены какие-либо данные, свидетельствующие о снижении в связи с изменением нормы назначенного уровня пенсионного обеспечения по инвалидности и по случаю потери кормильца, то согласно части второй статьи 43 и статье 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по делу в этой части подлежит прекращению.

10. В жалобе гражданина А.П.Борщевского содержится требование проверить конституционность положения пункта 1 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года, согласно которому пенсия по инвалидности вследствие чернобыльской катастрофы назначается в размере, установленном для пенсий от трудового увечья, профессионального заболевания в соответствии с Законом Российской Федерации от 20 ноября 1990 года "О государственных пенсиях в Российской Федерации", а не в размере фактического ущерба, как это было до внесения изменений. Из материалов дела следует, что в 1987 году гражданин А.П.Борщевский был направлен в командировку для участия в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. В 1989 году ему, как утратившему 80% профессиональной трудоспособности вследствие чернобыльской катастрофы, была установлена инвалидность II группы и назначена пенсия в размере возмещения фактического вреда. После принятия Федерального закона от 24 ноября 1995 года пенсия А.П.Борщевскому была установлена по нормам пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, в связи с чем ее размер существенно уменьшился. Снижение уровня пенсионного обеспечения, по мнению заявителя, умаляет его право на социальное обеспечение, закрепленное в статье 39 Конституции Российской Федерации, и право на возмещение вреда, закрепленное статьей 42 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 39 (часть 2) Конституции Российской Федерации государственные пенсии, в частности их размеры, устанавливаются законом. Пенсия по инвалидности А.П.Борщевскому установлена в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года в редакции Федерального закона от 24

ноября 1995 года. Однако содержание этой нормы следует оценивать в совокупности с новой редакцией нормы пункта 25 части первой статьи 14 этого же Закона, согласно которой инвалидам-чернобыльцам государством гарантируется возмещение вреда, вызванного повреждением здоровья вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, за счет средств федерального бюджета.

До внесения изменений в пункт 1 части первой статьи 29 пенсия по инвалидности выполняла не свойственные ей функции, так как она фактически являлась выплатой, возмещающей причиненный вред. Со 2 марта 1996 года (дата вступления в силу в этой части Федерального закона от 24 ноября 1995 года) пенсии по инвалидности возвращена ее изначальная социально-правовая природа - быть основным и постоянным источником средств к существованию для инвалидов-чернобыльцев. Кроме того, с учетом пункта 25 части первой статьи 14 оспариваемая заявителем норма, по существу, не снизила уровень социальной защиты, гарантируемый государством для граждан, ставших инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Следовательно, данное положение пункта 1 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года не противоречит Конституции Российской Федерации.

11. В запросе Президента Российской Федерации оспаривается новая редакция статьи 47 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", в соответствии с которой законодательным (представительным) и исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации предоставляется право осуществлять контроль за исполнением названного Закона. По мнению заявителя, данная норма в части, допускающей указанный контроль со стороны законодательных органов, противоречит конституционному принципу разделения властей, закрепленному в статье 10 Конституции Российской Федерации.

Контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, федеральными законами, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы ее осуществления.

Конституция Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов обеспечение соответствия законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Тем самым в соответствии с положениями, закрепленными в пунктах "а" и "б" части первой статьи 7 Конституции Российской Федерации, обеспечиваются исполнение законов и иных нормативных актов федерального уровня, защита прав и свобод человека и гражданина, законность и правопорядок. Реализация субъектами Российской Федерации этих функций невозможна без осуществления органами власти субъектов

Российской Федерации - в присущих им формах - контроля за исполнением на своей территории федеральных законов в той мере, в какой это предусмотрено федеральными законами.

Таким образом, если каждый орган законодательной и исполнительной власти как федерального уровня, так и на уровне субъектов Российской Федерации действует при осуществлении контроля за исполнением Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в пределах своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, то это не противоречит конституционному принципу разделения властей, закрепленному в статье 10 Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 75, 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 нарушающими конституционно-правовую обязанность государства по возмещению вреда, причиненного чернобыльской катастрофой, а также не соответствующими Конституции Российской Федерации следующие положения Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС":

а) условие о сдаче жилой площади по прежнему месту жительства при внеочередном обеспечении жильем граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, введенное абзацем одиннадцатым подпункта 1 пункта 11 статьи 1,

- поскольку оно противоречит статьям 19 (часть 1), 42 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации;

б) снижение размера ежемесячных денежных компенсаций и доплат к пенсиям и пособиям гражданам, прибывшим на территории зоны проживания с правом на отселение и зоны отселения до переселения в другие районы в период с 1 января 1987 года до вступления в силу оспариваемого Закона, вытекающее из абзацев первого, третьего и четвертого подпункта 2 пункта 12, подпунктов 2, 4 и 5 пункта 14 статьи 1,

- поскольку оно противоречит статьям 19 (часть 1), 42 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации;

в) лишение граждан, прибывших для постоянного проживания на территорию зоны с льготным социально-экономическим статусом в период с 1 января 1991 года до вступления в силу оспариваемого Закона, ежемесячных денежных компенсаций и доплат к пенсиям и пособиям, вытекающее из абзацев второго, третьего и четвертого подпункта 2 пункта 13 статьи 1,

уменьшение дополнительных отпусков для граждан, прибывших на территории зоны проживания с правом на отселение и зоны отселения

до переселения в другие районы в период с 1 января 1987 года до вступления в силу оспариваемого Закона, вытекающее из абзаца второго подпункта 2 пункта 12 и подпункта 3 пункта 14 статьи 1, лишение граждан, прибывших на территорию зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом в период с 1 января 1991 года до вступления в силу оспариваемого Закона, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, вытекающее из абзаца шестого подпункта 2 пункта 13 статьи 1,

- поскольку они противоречат статьям 42 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации;

г) ограничение права на получение денежных доплат на питание для детей, вытекающее из предложения второго подпункта 2 пункта 19 статьи 1,

- поскольку оно противоречит статьям 19 (часть 1), 42 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации;

д) лишение военнослужащих, получающих пенсию за выслугу лет и ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, права на возмещение вреда, вытекающее из абзаца четвертого подпункта 1 пункта 23 статьи 1,

- поскольку оно противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 42 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации следующие положения Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС":

а) новый порядок исчисления пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца вследствие чернобыльской катастрофы, вытекающий из абзаца первого подпункта 1 пункта 23 статьи 1;

б) возложение контроля за исполнением Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" на законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, закрепленное в абзаце втором пункта 31 статьи 1.

3. Положения, признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации пунктом 1 резолютивной части настоящего Постановления, за исключением абзаца первого подпункта "а", утрачивают силу по истечении шести месяцев с момента провозглашения настоящего Постановления.

Федеральному Собранию в течение шести месяцев с момента провозглашения настоящего Постановления надлежит внести изменения в Закон Российской Федерации от 18 июня 1992 года "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года, вытекающие из настоящего Постановления.

4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской

Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете".

Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации" с одновременным опубликованием определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 1997 года об отказе в принятии к рассмотрению запроса Президента Российской Федерации в части, касающейся отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС".

Конституционный Суд
Российской Федерации

N 18-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Т.Г.Морщаковой по делу о проверке конституционности
отдельных положений статьи 1 Федерального закона от
24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений
в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан,
подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы
на Чернобыльской АЭС"

В соответствии с частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" излагаю особое мнение в отношении решения, содержащегося в пункте 3 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 1 декабря 1997 года. Согласно этому пункту признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации положения рассмотренного Закона утрачивают силу по истечении шести месяцев с момента провозглашения постановления, а Федеральному Собранию в тот же срок надлежит с учетом постановления Конституционного Суда внести изменения в Закон Российской Федерации от 18 июня 1992 года "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в редакции Федерального закона от 24 ноября 1995 года.

Как вытекает из статьи 75 Закона о Конституционном Суде, Конституционный Суд вправе определять порядок вступления в силу и сроки исполнения собственных постановлений. В данном случае решение, сформулированное в пункте 3 резолютивной части постановления, означает, что нормы, признанные не соответствующими

Конституции, будут действовать еще в течение шести месяцев. Однако остается неясным, какие правовые предписания должны применяться по истечении этого срока.

Из решения Конституционного Суда следует, что законодателю предложено предпринять новое регулирование в связи с признанием неконституционными положений Закона 1995 года, которыми были внесены изменения в Закон 1992 года. Поручение законодателю не могло бы вызвать возражений, если бы оно увязывалось лишь с необходимостью законодательно предусмотреть (прежде всего в законе о бюджете) расходы, обусловленные правовой позицией Конституционного Суда, согласно которой возмещение вреда гражданам, оказавшимся в зонах радиационного загрязнения до вступления в силу Закона 1995 года, по своему общему объему не может быть меньшим, чем получаемое ими в соответствии с прежними правилами, принятыми в 1992 году.

Однако Конституционный Суд посчитал, что Федеральному Собранию надлежит внести изменения в неконституционные положения Закона 1995 года. Следовательно, действие Закона 1992 года в отношении лиц, чьи права признаны ущемленными, не восстановлено, а действие неконституционных положений, внесенных в этот Закон в 1995 году, продлено вплоть до принятия по данному вопросу какого-либо нового акта, т. е. на неопределенный срок.

Таким образом, из постановления Конституционного Суда вытекает, что предусмотренные Законом 1992 года компенсации гражданам, сокращенные в 1995 году, не могут выплачиваться в прежних размерах по правилам 1992 года не только в настоящее время, но и через шесть месяцев, по истечении которых решение Конституционного Суда вступает в силу. С этим нельзя согласиться.

Конституционный Суд признал редакцию Закона 1995 года умаляющей или ограничивающей права граждан на возмещение признанного государством вреда, исходя в том числе и из сравнения этой новой редакции с ранее действовавшей. Причем подтверждено, что в отношении граждан, которые прибыли и прибывают на радиационно загрязненные территории после вступления в силу Закона 1995 года, нормы этого Закона могут применяться. Предусмотренные в 1995 году выплаты не носили по отношению к указанной категории граждан характера возмещения вреда, так как эти граждане ранее не подвергались вредному радиационному воздействию и, следовательно, отсутствовали основания для восстановления их нарушенных прав.

Установленные для них выплаты выступают в качестве мер социальной защиты в связи с возможными будущими вредными последствиями пребывания на территориях с радиоактивным загрязнением.

Таким образом, фактически следовало признать, что нормы Закона от 24 ноября 1995 года не соответствуют Конституции Российской Федерации по порядку их введения в действие, а именно вследствие их распространения на лиц, прибывших в районы экологического бедствия до его принятия и ранее уже имевших право на возмещение вреда. Без

учета временного момента, с которого рассмотренные нормы могли бы быть введены в действие, с одной стороны, и реально были введены - с другой, нельзя было признать их неконституционность по содержанию в отношении одних граждан или их конституционность - в отношении других.

Признание положений Закона 1995 года, указанных в пункте 1 резолютивной части постановления Конституционного Суда, неконституционными по порядку их введения в действие позволило бы не только обосновать, что Закон 1995 года продолжает применяться в отношении граждан, которые попали в зоны загрязнения уже после его вступления в силу, но и подтвердить, что действие норм Закона 1992 года, которые были изменены в 1995 году, восстанавливается в отношении граждан, ранее уже приобретших право на такое возмещение вреда. Права именно этих граждан были ущемлены и подлежали защите. Постановление Конституционного Суда, признавшее неконституционность такого ущемления, должно действовать непосредственно. Однако в силу пункта 3 резолютивной части это требование не может быть реализовано: решение вопроса отложено до нового урегулирования законом, что не обеспечивает безусловного восстановления нарушенных прав, а именно восстановления ранее признанного государством объема возмещения причиненного вреда, поскольку возвращение к прежнему объему возмещения зависит от нового решения законодателя.

При этом законодатель, следуя постановлению Конституционного Суда, может либо восстановить (продублировать) прежнюю редакцию Закона 1992 года в отношении того круга лиц, к которым он уже ранее применялся, либо сформулировать ограничительные правила о порядке введения в действие принятой в 1995 году редакции Закона, исходя из того, что объем возмещения вреда не может быть уменьшен. Но это было бы, по существу, лишь повторением решения, сформулированного в пункте 1 резолютивной части постановления Конституционного Суда по данному делу. Такое повторение излишне, так как подтверждение решений Конституционного Суда со стороны законодателя не требуется. Законодатель вправе осуществить и иное, полностью новое регулирование. Но Конституционный Суд не имеет оснований обязывать к принятию новых законов по урегулированным вопросам, если в предпринятом ранее регулировании Конституционный Суд отвергает, в сущности, лишь порядок введения его в действие.

Пункт 3 резолютивной части постановления Конституционного Суда вообще исключает такую ситуацию, при которой положения пункта 1 резолютивной части постановления могут действовать непосредственно, так как, согласно решению Конституционного Суда, в течение шести месяцев и до нового урегулирования считается подлежащей применению признанная неконституционной редакция Закона 1995 года, а в случае нового урегулирования будут действовать принятые законодателем новые нормы, что, естественно, сделает постановление Конституционного Суда беспредметным.

И, наконец, самое главное: реальная защита прав предполагает

доступ к правосудию в судах общей юрисдикции. Однако такой доступ в соответствии с пунктом 3 резолютивной части постановления Конституционного Суда фактически также ограничивается, причем не только на время формальной отсрочки исполнения постановления, но и на весь последующий период вплоть до появления нового Закона. Доступ к правосудию не может быть ограничен. Каждый гражданин, в отношении которого применен неконституционный закон (а в данном случае неконституционность признана Конституционным Судом), вправе предъявить свои претензии по возмещению вреда в компетентных судах общей юрисдикции. Граждане, права которых были ущемлены Законом 1995 года, во всяком случае могут требовать взыскания сумм в порядке возмещения ущерба, недополученных ими после вступления в силу постановления Конституционного Суда. Указывая на необходимость замены норм 1992 года новым регулированием, Конституционный Суд существенно затруднил эту возможность, так как лишил суды при рассмотрении таких претензий нормативной основы, содержащейся в Законе 1992 года. В то же время положения Закона 1995 года по истечении шести месяцев с момента их признания неконституционными в отношении граждан, ранее получавших большие компенсации, также не могут применяться. Уменьшение на их основании объема возмещения ущерба после вступления в силу постановления Конституционного Суда является незаконным.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В.Витрука
по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1
Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и
дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите
граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на
Чернобыльской АЭС

Конституционный Суд Российской Федерации своим постановлением от 1 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" признал существование неотчуждаемого основного права человека и гражданина на возмещение ущерба, причиненного в результате экологической катастрофы, вызванной аварией на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 года. Речь идет о конституционно-правовом институте возмещения вреда, имеющего существенные особенности в отличие от аналогичных институтов в других отраслях права.

Основное право человека и гражданина на возмещение ущерба, в том числе понесенного в результате техногенных катастроф (в данном случае чернобыльской аварии), не является безграничным.

Конституционный Суд Российской Федерации определил критерии (принципы), исходя из которых возможно установление объема и

порядка реализации этого основного права человека и гражданина. Возмещение ущерба, нанесенного гражданам в результате чернобыльской катастрофы, в конституционно-правовом смысле осуществлено всеобщим методом, то есть путем издания специальных законов (от 15 мая 1991 года, от 18 июня 1992 года и от 24 ноября 1995 года), установивших компенсацию для всех лиц, находящихся на загрязненных радиацией территориях (дифференцированных по зонам), конкретные способы возмещения вреда в виде денежных и иных компенсаций, других доплат к социальным выплатам, льгот и преимуществ, в своей совокупности призванных (с учетом наличия у государства материальных средств) наиболее полно возместить ущерб (не исчисляемый в каждом конкретном случае), нанесенный здоровью, имуществу граждан. Возмещение ущерба в данном случае осуществляется, как справедливо отмечается в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения. Вместе с тем, указывается далее в названном постановлении Суда, законодатель вправе вносить изменения в способы возмещения, уточнять критерии его дифференциации или адресности.

Федеральным законом от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" как раз была углублена дифференциация вреда, нанесенного здоровью граждан, находящихся в различных территориальных зонах, определенных статьями 7-11 настоящего Закона, и, следовательно, дифференциация и адресность его возмещения в этих зонах путем установления фиксированного процентного размера ежемесячных денежных компенсаций и доплат к пенсиям и пособиям, продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска в зависимости от времени проживания по следующим периодам: с 26 апреля 1986 года, с 1 января 1987 года и с 1 января 1991 года.

Таким образом, Федеральным законом от 24 ноября 1995 года был уточнен круг лиц, имеющих право на ежемесячную денежную компенсацию, на ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, их объем и размер в результате введения дополнительного критерия по определению нанесенного вреда здоровью граждан, связанного с продолжительностью проживания на загрязненных территориях (с сохранением различия по их зонам).

Следует согласиться с тем, что условия проживания граждан на территориях с определенным уровнем радиационного загрязнения одинаковы, однако вред, причиненный их здоровью, не одинаков, что зависит от продолжительности воздействия негативных факторов, то есть от времени проживания на загрязненных территориях, и, следовательно, не могут быть одинаковы потребности в дополнительных расходах в связи с причинением вреда здоровью.

Дополнительный критерий определения объема вреда и его

возмещения, введенный законодателем по Федеральному закону от 24 ноября 1995 года, в большей мере отвечает принципу справедливости, так как снимает уравнильный подход к определению объема ущерба и его возмещения. Очевидно, что несоизмерим вред, причиненный здоровью граждан, попавших под радиационный удар 26 апреля 1986 года, и граждан, приехавших на загрязненные территории через год или пять лет спустя или еще позднее. Поэтому не может быть одинаковой компенсации полученного вреда для всех граждан независимо от срока их пребывания на загрязненных территориях. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации сказано, что законодатель "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 (от 24 ноября 1995 года - Н.В.) в силу". Следовательно, признается, что вред, причиняемый здоровью граждан, зависит от времени проживания на загрязненных радиацией территориях и поэтому его возмещение может существенно разниться. В силу этого открытым остается вопрос, почему этот критерий может быть введен после вступления в силу Федерального закона от 24 ноября 1995 года и не может быть введен по отношению к гражданам, приехавшим в более поздние периоды времени с момента аварии на Чернобыльской АЭС.

Законодатель, конкретизируя либо устанавливая новые правила по возмещению вреда (определяя круг лиц, которым нанесен ущерб, критерии установления нанесенного ущерба, способы его возмещения и т. п.), должен исходить из наличия у него материальных (денежных) средств, иначе право человека и гражданина будет провозглашено, но не обеспечено, не гарантировано. Необходимость уточнения правил по возмещению вреда может вытекать из потребности преодоления правотворческой ошибки, допущенной в результате недостоверной либо неполной информации о состоянии радиационной обстановки, о характере и объеме причиненного вреда здоровью гражданам и т. п.

Конституционный Суд Российской Федерации, квалифицируя как не соответствующие Конституции Российской Федерации положения Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС":

- о снижении размера или отмену ежемесячных денежных компенсаций гражданам, прибывшим на территорию зоны проживания с правом на отселение и зоны отселения до переселения в другие районы в период с 1 января 1987 года до вступления в силу названного Закона (абзацы первый, третий и четвертый подпункта 2 пункта 12, подпунктов 2, 4 и 5 пункта 14 статьи 1);
- изменение или отмену дополнительных отпусков для граждан, прибывших на территорию зоны проживания с правом на отселение и зоны отселения до переселения в другие районы в период с 1 января 1987 года до вступления в силу названного Закона (абзац второй

подпункта 2 пункта 12 и подпункта 3 пункта 14 статьи 1;

- лишение граждан, прибывших для постоянного проживания на территорию зоны с льготным социально-экономическим статусом в период с 1 января 1991 года до вступления в силу оспариваемого Закона, ежемесячных денежных компенсаций и доплат к пенсиям и пособиям (абзацы второй, третий и четвертый подпункта 2 пункта 13 статьи 1);

- лишение граждан, прибывших на территорию зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом в период с 1 января 1991 года до вступления в силу оспариваемого Закона ежегодно дополнительно оплачиваемые отпуска (абзац шестой подпункта 2 пункта 13 статьи 1),

- исходил прежде всего из установки о нецелесообразности введения дополнительного критерия дифференциации полученного гражданами ущерба в зависимости от продолжительности проживания на зараженной радиацией территории (по конкретным зонам) и соответствующей дифференциации его компенсации, что входит исключительно в компетенцию Федерального Собрания Российской Федерации как законодателя, а не Конституционного Суда Российской Федерации.

Вопрос о реальном состоянии радиации и последствиях ее воздействия на организм проживающих на зараженных территориях людей не исследовался в судебном заседании Конституционного Суда Российской Федерации, да и не мог быть предметом такого рассмотрения, так как это входит в компетенцию законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Устанавливая различный размер компенсации в зависимости от объективного критерия - объема полученного ущерба, законодатель не нарушает юридический (формальный) принцип равенства всех перед законом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации), так как закон устанавливает для всех равный критерий, в данном случае связанный с продолжительностью проживания на зараженной радиацией территории, равно как установление такого рода критерия не является ограничением права на возмещение ущерба в смысле статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В данном случае применение единого критерия означает применение равного масштаба к неравным людям (в этом состоит преимущество правового регулирования, равно как и его недостаток). Это есть способ реализации основного права человека и гражданина на возмещение вреда, а не его ограничение. В установлении единого критерия по определению объема вреда и соответственно его возмещения нельзя видеть и умаление права человека и гражданина в смысле части второй статьи 55 Конституции Российской Федерации. В данном случае законодатель уточнил размер вреда, полученного гражданами, и, соответственно, размер его компенсации.

Юридически некорректной является и ссылка на гарантированную стабильность основного права каждого на возмещение ущерба, которая якобы "не должна быть меньшей по своему уровню, чем в сфере других

правоотношений, складывающихся на основе норм отраслевого законодательства, как не допускается, во всяком случае, снижение установленного объема и размера возмещаемого вреда в гражданско-правовом порядке". Действительно, такой подход правомерен в гражданском праве, ибо объем ущерба и его возмещения устанавливается на основе норм гражданского права в индивидуальном порядке, в каждом отдельном случае, в то время как в конституционно-правовом порядке объем ущерба и его возмещения устанавливается всеобщим методом, на основе специального закона. Таким образом, отсутствуют достаточные конституционно-правовые основания для признания вышеназванных положений Федерального закона от 24 ноября 1995 года не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 42, 55 (части 2 и 3).
