

По жалобе граждан Ковалева Василия Никитовича, Ковалева Игоря Васильевича, Ковалева Эдуарда Васильевича и Ковалевой Валентины Михайловны на нарушение их конституционных прав положениями пункта 6 части первой статьи 13, пункта 5 части первой и пункта 3 части третьей статьи 27-1 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"

Определение · № 273-О · от 14.06.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе граждан Ковалева Василия Никитовича, Ковалева Игоря Васильевича, Ковалева Эдуарда Васильевича и Ковалевой Валентины Михайловны на нарушение их конституционных прав положениями пункта 6 части первой статьи 13, пункта 5 части первой и пункта 3 части третьей статьи 27-1 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"

город Москва 14 июня 2006 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, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи А.Я.Сливы, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан В.Н.Ковалева, И.В.Ковалева, Э.В.Ковалева и В.М.Ковалевой,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане В.Н.Ковалев, И.В.Ковалев, Э.В.Ковалев и В.М.Ковалева просят признать противоречащими статьям 2, 19, 39 и 42 Конституции Российской Федерации следующие положения Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС":

пункт 6 части первой статьи 13, предусматривающий, что к гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, на которых распространяется действие данного Закона, относятся граждане, эвакуированные (в том числе выехавшие добровольно) в 1986 году из зоны отчуждения или переселенные (переселяемые), в том числе выехавшие добровольно, из зоны отселения в 1986 году и в последующие годы, включая детей, в том числе детей, которые в момент эвакуации находились (находятся) в состоянии внутриутробного развития;

пункт 5 части первой и пункт 3 части третьей статьи 27-1 (статья включена Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ), закрепляющие право граждан, указанных в пункте 6 части первой статьи 13 данного Закона из числа граждан, эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) в 1986 году из зоны отчуждения, на ежемесячную денежную выплату.

Как следует из представленных материалов, семья Ковалевых в период с 26 апреля 1986 года (дата

катастрофы на Чернобыльской АЭС) по 11 марта 1987 года проживала в поселке Буковец Красногорского района Брянской области, распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 1991 года N 237-р отнесенном к зоне отчуждения (постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года N 1582 из зоны отчуждения данный поселок исключен). Администрацией Урицкого района Орловской области 7 июня 1994 года заявителям как гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения, были выданы удостоверения о праве на компенсации и льготы, предусмотренные Законом Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС". 16 марта 2005 года управление Пенсионного фонда Российской Федерации в Урицком районе Орловской области отказало им в праве на ежемесячную денежную выплату, предоставляемую гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, в соответствии со статьей 27-1, на том основании, что эта выплата установлена для граждан, эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) из зоны отчуждения в 1986 году, к каковым Ковалевы не относятся. Правильность отказа подтверждена решением Урицкого районного суда Орловской области от 3 мая 2005 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 13 июля 2005 года.

2. Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2).

К числу конституционно признаваемых и защищаемых прав относятся права на охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду (статьи 41 и 42 Конституции Российской Федерации).

Обеспечение реализации и защита этих прав, возлагаемые на государство, предполагают выполнение им как обязанности предусматривать и осуществлять комплекс различных мероприятий, предотвращающих нанесение вреда здоровью граждан и окружающей среде, так и обязанности принимать меры к возмещению вреда, причиненного здоровью граждан.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в постановлениях от 1 декабря 1997 года N 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" и от 19 июня 2002 года N 11-П по делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", "О минимальном размере оплаты труда" и "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации", признание и обеспечение права граждан, оказавшихся в зоне влияния радиационного излучения, возникшего вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, составляет конституционную обязанность Российской Федерации как социального правового государства. Сам факт массового причинения вреда здоровью граждан, оказавшихся в зоне влияния радиационного излучения, обуславливает возникновение конституционно-правовых отношений по поводу возмещения вреда, причиненного их здоровью, между гражданами и государством, с деятельностью которого в сфере освоения и использования ядерной энергии связано причинение вреда. Особенности этих отношений предполагают обеспечение государством гарантированной стабильности при реализации закрепленного статьей 42 Конституции Российской Федерации права каждого на возмещение ущерба.

По смыслу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, при

переходе с 1 января 2005 года к новому правовому регулированию обеспечения мерами социальной поддержки в отношении граждан, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, должны быть предусмотрены соответствующие правовые механизмы, позволяющие с учетом специфики правового статуса этих лиц обеспечить сохранение достигнутого уровня защиты их прав и свобод, гарантий их социальной защищенности.

3. В пункте 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" выделены две категории пострадавших от радиационного излучения граждан - эвакуированные (в том числе выехавшие добровольно) в 1986 году из зоны отчуждения и переселенные (переселяемые), в том числе выехавшие добровольно, из зоны отселения. В отношении первой категории, таким образом, указан точно год эвакуации, в отношении же второй категории установлено иное правило: принадлежащие к ней граждане могли быть переселены (выехать добровольно) как в 1986 году, так и в последующие годы.

По сложившейся практике граждане, эвакуированные (в том числе выехавшие добровольно) из зоны отчуждения в 1987 году, к числу которых относятся заявители, приравнивались к первой категории - им выдавались такие же удостоверения и предоставлялись такие же льготы и компенсации, как и выехавшим в 1986 году, исходя из того что радиационное излучение повлияло на них в не меньшей, а то и в большей степени.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ часть льгот, предоставлявшихся ранее Законом Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в натуральной форме, была заменена на денежные выплаты. В частности, включенной им в названный Закон статьей 27-1 предусмотрена ежемесячная денежная выплата в размере 800 рублей гражданам, указанным в пункте 6 части первой его статьи 13 из числа тех, кто был эвакуирован (в том числе выехал добровольно) из зоны отчуждения в 1986 году.

4. Ежемесячная денежная выплата по своей правовой природе является элементом механизма возмещения потерь для граждан-чернобыльцев, ранее являвшихся получателями льгот и гарантий в натуральной форме, и по своему целевому назначению направлена на сохранение ранее достигнутого уровня их социальной защиты. Поэтому, предусматривая взамен части ранее установленных в натуральной форме социальных гарантий компенсаторный механизм покрытия соответствующих потерь (в денежном выражении), федеральный законодатель должен был исходить из необходимости обеспечения всем гражданам-чернобыльцам, как лицам с особым правовым статусом, реальных возможностей располагать социальными благами, включая денежные компенсации, в объеме, сопоставимом с объемом ранее предоставлявшейся им социальной защиты в натуральной форме.

Признание права граждан, эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) из зоны отчуждения, на возмещение вреда здоровью не может быть поставлено в зависимость от времени выезда (эвакуации) из зоны отчуждения, поскольку основанием для возмещения вреда в соответствии со статьями 7, 8 и 13 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" является воздействие радиации, а не какие-либо иные обстоятельства.

Факт признания государством права граждан, эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) из зоны отчуждения в 1987 году или позже, на равный объем возмещения вреда с гражданами, эвакуированными (в том числе выехавшими добровольно) из зоны отчуждения в 1986 году, подтверждается тем, что выдаваемые им удостоверения имели отметку о праве на возмещение вреда и на меры социальной поддержки (ранее - льготы и компенсации) в таком же объеме (предусмотрен статьей 17 названного Закона). Иными словами, до 1 января 2005 года правоприменительная практика исходила из широкой сферы действия положения пункта 6 части

первой статьи 13 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" - как относящегося ко всем гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения. Законность предоставления этим гражданам одинаковых мер социальной поддержки органами государственной власти не ставилась под сомнение и не опровергалась.

Введение Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ нового правового регулирования - без учета сложившегося толкования нормы пункта 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" - привело к тому, что граждане из числа эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) из зоны отчуждения в 1987 году или позже лишились части мер социальной поддержки в натуральной форме, входящих в объем возмещения вреда здоровью, причиненного катастрофой на Чернобыльской АЭС, а право на ежемесячную денежную выплату, предназначенную для их замещения, не приобрели.

По сути, это означает уменьшение объема возмещения вреда, причиненного здоровью указанных граждан чернобыльской катастрофой, уже признанного государством и предоставлявшегося им. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что федеральный законодатель, определяя порядок обеспечения функционирования механизма возмещения вреда, может избирать различные способы возмещения вреда - льготы, денежные (материальные) компенсации, входящие в объем возмещения вреда на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения, однако независимо от того, о каких способах возмещения идет речь, он не вправе отменять или уменьшать уже признанный государством объем возмещения вреда - такой объем должен безусловно соблюдаться (постановления от 1 декабря 1997 года N 18-П, от 19 июня 2002 года N 11-П и др.).

5. Таким образом, положения пункта 6 части первой статьи 13, пункта 5 части первой и пункта 3 части третьей статьи 27-1 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) не исключают для граждан, эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) из зоны отчуждения в 1987 году, право на получение ежемесячной денежной выплаты, которое имеют граждане, указанные в пункте 6 части первой статьи 13 данного Закона из числа граждан, эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) из зоны отчуждения в 1986 году.

Иное означало бы неправомерное ограничение закрепленного в статье 42 Конституции Российской Федерации права на возмещение ущерба, причиненного здоровью, нарушение стабильности длящихся конституционно-правовых отношений и тем самым - нарушение статьи 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, приводило бы к нарушению принципа равенства и правовой справедливости, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правовом и социальном государстве, в том числе права на социальное обеспечение.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, 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. Положения пункта 6 части первой статьи 13, пункта 5 части первой и пункта 3 части третьей статьи 27-1 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в системе действующего нормативно-правового регулирования не исключают для граждан, эвакуированных (в том числе выехавших добровольно) из

зоны отчуждения в 1987 году, право на установленную в статье 27-1 названного Закона ежемесячную денежную выплату.

В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" выявленный в настоящем Определении на основании ранее выраженных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций конституционно-правовой смысл указанных законоположений является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу граждан Ковалева Василия Никитовича, Ковалева Игоря Васильевича, Ковалева Эдуарда Васильевича и Ковалевой Валентины Михайловны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленных заявителями вопросов не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делам граждан Ковалева Василия Никитовича, Ковалева Игоря Васильевича, Ковалева Эдуарда Васильевича и Ковалевой Валентины Михайловны, основанные на положениях пункта 6 части первой статьи 13, пункта 5 части первой и пункта 3 части третьей статьи 27-1 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным 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 "Российской газете", "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

N 273-О