

По жалобам граждан Денисова Александра Михайловича и Митрюхина Александра Дмитриевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 30 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"

Определение · № 350-О · от 12.07.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобам граждан Денисова Александра Михайловича и Митрюхина Александра Дмитриевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 30 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"

город Москва 12 июля 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 М.И.Клеандрова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалоб граждан А.М.Денисова и А.Д.Митрюхина,

у с т а н о в и л:

1. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане А.М.Денисов и А.Д.Митрюхин оспаривают конституционность статьи 30 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", положения которой послужили основанием к отказу в досрочном назначении им трудовой пенсии по старости с уменьшением общеустановленного пенсионного возраста на 10 лет. По мнению заявителей, эти положения, сужающие круг лиц, имеющих право на снижение пенсионного возраста, противоречат статьям 19, 39, 42 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, гражданин А.М.Денисов, 1954 года рождения, призванный как военнообязанный на военные сборы, в период с 27 апреля по 9 августа 1988 года принимал участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в 30-километровой зоне и в работах по объекту "Укрытие", что подтверждается в том числе выданным в 2003 году удостоверением участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1988 году с отметкой "Укрытие". По достижении 50-летнего возраста и имея трудовой стаж более 26 лет, А.М.Денисов обратился за досрочным назначением пенсии по старости, однако решением комиссии по рассмотрению вопросов реализации пенсионных прав граждан при управлении Пенсионного фонда Российской Федерации в Ершовском районе Саратовской области от 31 августа 2005 года ему было в этом отказано и разъяснено, что в силу части второй статьи 30 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" право на пенсию по старости он, как относящийся к категории граждан, указанных в пункте 4 части первой статьи 13 названного Закона, приобретет в 2009 году - с уменьшением пенсионного возраста на 5 лет.

Гражданину А.Д.Митрюхину, также призванному на военные сборы в мае 1988 года и участвовавшему в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, в том числе в июле - августе 1988 года в работах по объекту "Укрытие", по решению комиссии при управлении Пенсионного фонда Российской Федерации по городу Новомосковску и Новомосковскому району Тульской области от 14 июля 2005 года была прекращена выплата ранее назначенной пенсии по старости. Новомосковский городской суд Тульской области решением от 25 августа 2005 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Тульского областного суда от 22 сентября 2005 года, отказал А.Д.Митрюхину в установлении права на досрочное назначение пенсии, указав, что норма части первой статьи 30 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" не может носить расширительный характер и что, по ее буквальному смыслу, граждане, принимавшие участие в работах по объекту "Укрытие" в 1988-1990 годах, право на назначение пенсии с уменьшением пенсионного возраста на 10 лет не имеют.

2. Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", определяя статус граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, устанавливает 12 категорий граждан, на которых распространяется его действие, и гарантирует им возмещение вреда и меры социальной поддержки (в прежних редакциях - компенсации и льготы), различающиеся по объему в зависимости прежде всего от степени и последствий радиационного воздействия на организм человека.

В частности, в пунктах 3 и 4 части первой статьи 13 данного Закона называются две категории граждан, относящихся к участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в пределах зоны отчуждения, меры социальной поддержки которым предусматриваются частями первой и третьей статьи 15 и также различаются по объему в зависимости от времени выполнения соответствующих работ, как различаются и закрепленные статьей 30 условия пенсионного обеспечения этих граждан.

2.1. В пункте 3 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в первоначальной редакции (от 15 мая 1991 года) указывались граждане (в том числе временно направленные или командированные), принимавшие в 1986-1987 годах участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятые в этот период на работах, связанных с эвакуацией населения, материальных ценностей, сельскохозяйственных животных, и на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС, а также военнослужащие и военнообязанные, призванные на специальные сборы и привлеченные в этот период для выполнения работ, связанных с ликвидацией последствий указанной катастрофы, включая летный состав гражданской авиации, независимо от места дислокации и выполнявшихся работ, а также лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, проходившие службу в зоне отчуждения в 1986-1987 годах.

В пункте 4 части первой статьи 13 были указаны граждане (в том числе временно направленные или командированные), принимавшие в 1988-1990 годах участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятые в этот период на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС, а также военнослужащие и военнообязанные, призванные на специальные сборы и привлеченные в эти годы к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий указанной катастрофы независимо от места дислокации и выполняемых работ, а также лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, проходившие службу в зоне отчуждения в 1988-1990 годах.

Федеральным законом от 18 июня 1992 года N 3061-1 категория граждан, указанных в пункте 3 части первой статьи 13, была расширена, в частности к ней были отнесены военнослужащие и

военнообязанные, призванные на военные сборы и принимавшие участие в 1988-1990 годах в работах по объекту "Укрытие". Тем самым законодатель, признав работы, выполнявшиеся этими гражданами на объекте "Укрытие", по степени неблагоприятного воздействия на организм человека равными работам, проводимым в 1986-1987 годах в зоне отчуждения, распространил на них тот же правовой статус, какой имеют граждане, участвовавшие в эти годы в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах этой зоны.

2.2. В целях упорядочения применения пункта 3 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в редакции Федерального закона от 18 июня 1992 года N 3061-I совместным письмом Государственного комитета Российской Федерации по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других радиационных катастроф, Министерства Российской Федерации по атомной энергии, Министерства обороны Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации "О статусе лиц, принимавших участие в работах по объекту "Укрытие" (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 16 марта 1993 года N 180) было разъяснено, что под работами по объекту "Укрытие" в 1988-1990 годах понимаются все работы внутри защитного сооружения 4-го энергоблока Чернобыльской АЭС независимо от времени пребывания в нем и полученной дозовой нагрузки, а также практическое несение боевой службы военнослужащими внутренних войск МВД России по его охране на постах N 15-19, работы по контролю за несением службы, уровнем дозовых нагрузок на постах и проверке инженерно-технических средств охраны объекта по периметру, ограниченному указанными постами.

О придании гражданам из числа военнослужащих и военнообязанных, призванных на военные сборы и принимавших участие в 1988-1990 годах в работах по объекту "Укрытие", того же правового статуса, который имеют участники ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в 1986-1987 годах в пределах зоны отчуждения, свидетельствует утверждение Государственным комитетом Российской Федерации по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других радиационных катастроф, Министерством труда и социального развития Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по атомной энергии, Министерством обороны Российской Федерации, Министерством социальной защиты населения Российской Федерации и Министерством транспорта Российской Федерации Порядка оформления и выдачи удостоверений для граждан, принимавших участие в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, и лиц, приравненных к ним (направлен для руководства и исполнения письмом от 5 августа 1993 года N ВС-10-3618 "О порядке оформления и выдачи удостоверений", зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 15 сентября 1993 года N 342). Согласно его пункту 7.3 лицам, участвовавшим в 1988-1990 годах в работах по объекту "Укрытие", вместо выданных ранее удостоверений участника ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС 1988-1990 годов выдаются новые удостоверения, в которые вписывается 1986 год участия в работах на Чернобыльской АЭС и ставится штамп (типографская надпечатка) "Укрытие".

Данное предписание было подтверждено указанием Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства Российской Федерации по атомной энергии, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации "О порядке перерегистрации лиц, принимавших участие в работах по объекту "Укрытие" (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 13 ноября 1996 года N 1192).

В результате военнослужащие и военнообязанные, призванные на военные сборы и работавшие в 1988-1990 годах на объекте "Укрытие", пользовались теми же компенсациями и льготами, что и граждане, принимавшие участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в

1986-1987 годах. Распространение на них одних и тех же норм Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", гарантирующих меры социальной поддержки, подтверждается предоставлением всем гражданам, указанным в пункте 3 части первой его статьи 13, независимо от того, в какой период они были заняты на работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения, права на ежемесячную денежную выплату в одинаковом размере - 1000 рублей (статья 27-1, введенная Федеральным законом от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ).

Вместе с тем дополнение, внесенное в пункт 3 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", не коснулось статьи 30: согласно ее части первой гражданам, указанным в пункте 3 части первой статьи 13 (принимавшим в 1986-1987 годах участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы) пенсии по старости назначались с уменьшением возраста на 10 лет, а согласно части второй статьи 30 гражданам, указанным в пункте 4 части первой статьи 13 (принимавшим в 1988-1990 годах участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы) пенсии по старости назначались с уменьшением возраста на 5 лет. Поэтому правоприменительные органы, следуя буквальному смыслу приведенных законоположений, не относят военнослужащих и военнообязанных, призванных на военные сборы и принимавших участие в 1988-1990 годах в работах по объекту "Укрытие", к имеющим право на пенсию с уменьшением возраста на 10 лет.

3. Конституция Российской Федерации, в соответствии с целями социального государства (статья 7, часть 1) гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1), относит определение условий и порядка реализации данного конституционного права, в том числе установление видов пенсий, оснований приобретения права на них отдельными категориями граждан, правил их исчисления, к компетенции законодателя (статья 39, часть 2).

Установление льготных условий приобретения права на трудовую пенсию по старости, в том числе снижение возраста ее назначения, связано с неблагоприятным воздействием на организм человека различного рода производственных, климатических и иных факторов и призвано компенсировать причиненный вред здоровью. Применительно к гражданам, оказавшимся в зоне влияния радиационного излучения, возникшего вследствие чернобыльской катастрофы, признание и обеспечение права на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, составляет конституционную обязанность Российской Федерации как социального правового государства. При этом в объем возмещения вреда на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения включаются как льготы, денежные (материальные) компенсации, другие денежные доплаты к социальным выплатам, так и льготное (досрочное) пенсионное обеспечение.

Определяя категории граждан, в отношении которых государство признало обязанность по возмещению вреда здоровью, причиненного воздействием чернобыльской катастрофы, и льготные условия назначения им пенсий (в том числе снижение пенсионного возраста), законодатель должен действовать таким образом, чтобы при этом соблюдались конституционные принципы справедливости и равенства и требования к ограничениям прав и свобод граждан (статья 19 часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), поскольку различия в условиях приобретения отдельными категориями граждан права на пенсию и реализации пенсионных прав допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. Кроме того, в сфере пенсионного обеспечения соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает помимо прочего и запрет вводить

не имеющие объективного и разумного оправдания различия в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории (запрет неравного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

Такой вывод вытекает из правовых позиций, изложенных в сохраняющих свою силу постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации 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", 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", от 3 июня 2004 года N 11-П по делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

4. Отнеся граждан, в том числе военнослужащих и военнообязанных, призванных на военные сборы и принимавших участие в 1988-1990 годах в работах по объекту "Укрытие", наряду с участниками ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения в 1986-1987 годах к одной категории и предоставив им один и тот же правовой статус, законодатель тем самым признал работы по объекту "Укрытие" по степени неблагоприятного воздействия на организм человека радиации равными работам, проводимым в зоне отчуждения в 1986-1987 годах, а граждан, выполнявших эти работы, - имеющими право на возмещение вреда здоровью в том же объеме, что и другие граждане, указанные в пункте 3 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС". Это фактически предопределяет и решение вопроса о предоставлении им соответствующих льгот по пенсионному обеспечению.

5. Таким образом, положения статьи 30 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в системе действующего нормативно-правового регулирования не могут рассматриваться как лишающие граждан, в том числе военнослужащих и военнообязанных, призванных на военные сборы и принимавших участие в 1988-1990 годах в работах по объекту "Укрытие", права на назначение трудовой пенсии по старости с уменьшением пенсионного возраста на 10 лет (при соблюдении других условий).

Иное означало бы нарушение конституционного принципа равенства, поскольку фактически устанавливался бы разный объем возмещения вреда гражданам, в одинаковой мере пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы, а также отказ государства от выполнения принятых на себя публично-правовых обязательств.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 3 части первой статьи 43, частями первой и третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации
о п р е д е л и л:

1. Положения статьи 30 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" в системе действующего нормативно-правового регулирования не предполагают лишение граждан, принимавших участие в 1988-1990 годах в работах по объекту "Укрытие" (при соблюдении других условий), права на назначение трудовой пенсии по старости с уменьшением пенсионного возраста

на 10 лет.

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

2. Признать жалобы граждан Денисова Александра Михайловича и Митрюхина Александра Дмитриевича не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса 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 Денисова Александра Михайловича и Митрюхина Александра Дмитриевича, основанные на положениях статьи 30 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" 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 по данным жалобам окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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 350-О