

По делу о проверке конституционности примечания к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, в связи с жалобой граждан Ю.И.Кузичева и С.А.Плотникова

Постановление · № 9-П · от 01.04.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности примечания к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, в связи с жалобой граждан Ю.И.Кузичева и С.А.Плотникова

город Санкт-Петербург 1 апреля 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, с участием полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук А.С.Саломаткина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности примечания к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан Ю.И.Кузичева и С.А.Плотникова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - Е.А.Борисенко, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - А.Н.Максимова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно примечанию к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации (утвержден Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 13 августа 1993 года N 5625-1), работы, связанные с ликвидацией

последствий аварии на Чернобыльской АЭС, признаются таковыми при условии, если они выполнялись в зоне отчуждения по указанию государственных органов исполнительной власти.

1.1. Конституционность названного нормативного положения оспаривают граждане Ю.И.Кузичев и С.А.Плотников, которые, как указывается в жалобе, в августе - сентябре 1986 года, будучи студентам Брянского государственного технологического института, в составе студенческого строительного отряда участвовали в качестве рабочих 2-го разряда, принятых на временную работу в Красногорскую межхозяйственную передвижную механизированную колонну (МПМК), в строительных работах, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы на подвергшейся радиоактивному загрязнению территории Красногорского района Брянской области, в том числе в населенном пункте Барсуки, отнесенном к зоне отчуждения (постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года N 1582 "Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"); при этом решение ректората Брянского государственного технологического института о формировании студенческого строительного отряда было принято по согласованию с Брянским облисполкомом и Брянским областным комитетом КПСС, которые координировали деятельность таких отрядов, создаваемых при участии Брянского областного комитета ВЛКСМ, а инициатива их направления на работу в Красногорскую МПМК исходила от руководства государственного предприятия "Брянскагропромстрой".

Комиссия по рассмотрению заявлений и документов для оформления и выдачи удостоверений участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при департаменте строительства и архитектуры Брянской области, куда Ю.И.Кузичев и С.А.Плотников обратились, полагая, что имеются все основания для признания их участниками ликвидации последствий чернобыльской катастрофы наряду с другими работниками предприятия "Брянскагропромстрой", имеющими этот статус, оставила их заявления без удовлетворения, указав, что представленные ими документы, подтверждающие прием на работу в Красногорскую МПМК и начисление заработной платы в повышенном размере за участие в строительных работах на подвергшейся радиоактивному загрязнению территории, не отвечают требованиям пункта 6 Порядка и условий оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (утвержден совместным приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации от 8 декабря 2006 года N 727/831/165н).

Советский районный суд города Брянска, рассмотрев заявление Ю.И.Кузичева и С.А.Плотникова об установлении факта их участия в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, изучив представленные ими документы, заслушав свидетелей, пояснивших, что заявители выполняли работы по строительству жилья на территории Барсуковского сельского поселения Красногорского района Брянской области, решением от 4 февраля 2013 года (оставлено без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Брянского областного суда от 16 апреля 2013 года) отказал в удовлетворении заявленных требований, сославшись на отсутствие доказательств, подтверждающих факт выполнения ими работ в зоне отчуждения по указанию государственных органов исполнительной власти.

На том же основании определением судьи Брянского областного суда от 12 июля 2013 года С.А.Плотникову было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, а определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 8 октября 2013 года - в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Письмом заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2013 года С.А.Плотников был уведомлен, что оснований для передачи его кассационной жалобы для

рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Нарушение своего конституционного права на социальную защиту примечанием к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, граждане Ю.И.Кузичев и С.А.Плотников усматривают в том, что оно лишает их возможности пользоваться мерами социальной поддержки, установленными Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года N 1244-I "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", поскольку обуславливает признание перечисленных в данном Списке работ связанными с ликвидацией последствий аварии на Чернобыльской АЭС их выполнением в зоне отчуждения только по указанию государственных органов исполнительной власти и тем самым исключает признание статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы за гражданами, которые принимали участие в таких работах по направлению комсомольских органов в составе студенческих строительных отрядов, сформированных по согласованию с партийными и государственными органами.

1.2. Как следует из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой, частей третьей и четвертой статьи 3, статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации по жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемого законоположения, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе; Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" относит к числу участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС граждан (в том числе временно направленных или командированных), принимавших в 1986-1987 годах участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятых в этот период на работах, связанных с эвакуацией населения, материальных ценностей, сельскохозяйственных животных, и на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС, а также принимавших в 1988-1990 годах участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятых в этот период на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС (пункты 3 и 4 части первой статьи 13).

В правовом регулировании общественных отношений по возмещению вреда и предоставлению мер социальной поддержки участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС указанные законоположения находятся в неразрывном нормативном единстве со Списком работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, утвержденным Верховным Советом Российской Федерации, который до принятия Конституции Российской Федерации осуществлял функции органа законодательной власти. Положения данного Списка, включая примечание к нему, уточняют критерии отнесения граждан к категории "участник ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС" и наделяют их правом на получение предусмотренных Законом Российской Федерации "О социальной защите

граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" возмещения вреда и мер социальной поддержки, т. е. являются неотъемлемым элементом правового механизма признания граждан участниками ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, а потому - с учетом правовых позиций, неоднократно выраженных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 27 января 2001 года N 1-П, от 6 апреля 2004 года N 7-П, от 14 июля 2005 года N 8-П, от 14 мая 2009 года N 8-П и др.), - могут быть проверены в порядке конституционного судопроизводства по жалобе гражданина как в силу наличия прямой правовой связи с названным Законом Российской Федерации и невозможности его применения в отрыве от данного нормативного правового акта (вне этой связи), так и в силу принятия его органом законодательной власти (хотя и не в форме закона).

Таким образом, примечание к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на его основании правоприменительными органами решается вопрос об отнесении предусмотренных данным Списком работ, проводившихся в указанный период гражданами - членами студенческих строительных отрядов, к работам, связанным с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы, и, соответственно, о возможности признания таких граждан участниками ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью и возлагая на государство обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, а также созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, предоставляет каждому право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статьи 2, 7, 18 и 42).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации вытекает обязанность государства обеспечить охрану окружающей среды, предупреждение и ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф, в том числе радиационных, крупнейшей из которых по масштабам радиоактивного загрязнения биосферы стала произошедшая 26 апреля 1986 года авария на Чернобыльской АЭС, затронувшая судьбы миллионов людей, проживающих на огромных территориях, что потребовало от государства организации и проведения работ по ликвидации ее последствий и оказанию помощи пострадавшим.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, сам факт причинения вреда здоровью граждан, которые оказались в зоне влияния радиационного излучения и других неблагоприятных факторов, возникших вследствие чернобыльской катастрофы, обуславливает возникновение конституционно-правовых отношений по поводу возмещения вреда между государством, с деятельностью которого в сфере ядерной энергетики было связано причинение вреда, и гражданами; применительно к гражданам, привлеченным по решению государственных органов к работам по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, которые выполняли свои профессиональные и служебные обязанности в публичных интересах в условиях, сопряженных с опасностью для их жизни и здоровья, непосредственно подвергаясь воздействию радиации, превышающему допустимые для человека уровни, конституционно-правовая обязанность государства по возмещению вреда, причиненного чернобыльской катастрофой, возникает не только в случае реального причинения вреда (полученная или перенесенная лучевая болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием, инвалидность), но и в связи с риском причинения такого вреда, обусловленным работой на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни (постановления от 1 декабря 1997 года N 18-П, от 19 июня 2002 года N 11-П и от 24 октября 2012 года N 23-П).

Осуществляя правовое регулирование социальной защиты граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, федеральный законодатель должен исходить из того, что соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях), а любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года N 8-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, от 15 июня 2006 года N 6-П, от 5 апреля 2007 года N 5-П и от 10 ноября 2009 года N 17-П).

Соответственно, как при установлении мер социальной поддержки, так и при определении критериев отнесения граждан к категориям лиц, имеющих право на их получение, федеральный законодатель, связанный требованиями статей 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обязан обеспечивать равенство лиц, в равной мере подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и не вправе допускать введения исключительно формальных критериев, которые служили бы единственным основанием для отказа в предоставлении указанных мер.

3. Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" гарантирует гражданам Российской Федерации, принимавшим участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, наряду с другими категориями пострадавших от радиации возмещение вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни, а также предоставление мер социальной поддержки (статьи 1, 3 и 13).

Статья 13 названного Закона Российской Федерации, устанавливающая категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, относит к участникам ликвидации ее последствий, в частности, граждан (в том числе временно направленных или командированных), принимавших в 1986-1987 и в 1988-1990 годах участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятых на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС, а в 1986-1987 годах - также на работах, связанных с эвакуацией населения, материальных ценностей, сельскохозяйственных животных (пункты 3 и 4 части первой). Согласно Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, в их число входят строительно-монтажные работы по строительству новых, реконструкции и ремонту (приспособлению) существующих зданий и сооружений, включая прокладку разводящих сетей, водопроводных линий, линий электропередач, автомобильных дорог, столовых, душевых и других вспомогательных сооружений.

Исходя из этого граждане, которые в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года принимали участие в предусмотренных данным Списком работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения, признаются участниками ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Соответственно, приобретение такими гражданами статуса участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС обусловлено, главным образом, подтверждением факта их непосредственного участия в работах, виды которых перечислены в Списке и которые производились в зоне отчуждения в указанный период.

По смыслу взаимосвязанных положений частей четвертой и пятой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие

катастрофы на Чернобыльской АЭС" и принятых во исполнение их предписаний Порядка и условий оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, для приобретения статуса участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС эти граждане должны представить в органы, уполномоченные Правительством Российской Федерации на оформление и выдачу удостоверений, дающих право на предоставление предусмотренных названным Законом Российской Федерации мер социальной поддержки, документы, подтверждающие их участие в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения. К таковым, согласно пункту 6 указанного Порядка, относятся командировочные удостоверения с отметками о пребывании в населенных пунктах (пункте), находящихся в зоне отчуждения, справки об участии в работах в зоне отчуждения, выданные в 1986-1990 годах предприятием, организацией, учреждением, воинскими частями, выполнявшими работы непосредственно в зоне отчуждения, трудовые книжки с записью о работе в зоне отчуждения, табели учета рабочего времени в зоне отчуждения, справки о праве на повышенный размер оплаты труда (о выплате денежного содержания в повышенных размерах) за работу в зоне отчуждения (в зонах опасности внутри зоны отчуждения) и другие документы.

При установлении факта участия гражданина в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения уполномоченные органы наряду с Порядком и условиями оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС применяют норму, содержащуюся в примечании к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, в силу которой связь произведенных в зоне отчуждения работ из числа предусмотренных данным Списком с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы признается лишь при условии их выполнения по указанию государственных органов исполнительной власти.

На граждан, таким образом, возлагается обязанность представить помимо документов, определенных указанным Порядком, документы, подтверждающие, что работы, в которых они принимали участие, выполнялись в зоне отчуждения по указанию государственных органов исполнительной власти. Тем самым исключается возможность установления факта участия в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, равно как и отнесение к числу участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы тех граждан, кто фактически принимал участие в таких работах, но выполнял их в составе студенческих строительных отрядов, сформированных в высших учебных заведениях комсомольскими органами, в рамках мероприятий, проводимых на основании совместных решений партийных и советских (государственных) органов. Между тем следует учитывать, что в период проведения первого этапа работ по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы (1986-1987 годы) многие вопросы, входящие в компетенцию соответствующих государственных органов власти и управления, в силу действия положений Конституции СССР о роли Коммунистической партии Советского Союза решали ее организационные структуры, осуществляя тем самым, как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 года N 9-П, государственно-властные полномочия. Наряду с решением политических, организационных и кадровых вопросов Коммунистическая партия Советского Союза в лице своих центральных органов совместно с органами государственной власти и управления обеспечивала руководство хозяйственной, социально-культурной и правоохранительной деятельностью, в том числе при возникновении экстраординарных (чрезвычайных) ситуаций. В частности, в рамках организации и осуществления работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС постановлением Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 5 июня 1986 года N 664 "О трудоустройстве и обеспечении жильем и социально-бытовым обслуживанием населения, эвакуированного из зоны Чернобыльской АЭС" Совету Министров Украинской ССР и Совету Министров Белорусской ССР было разрешено привлекать

в 1986 году к отдельным видам строительных работ необходимое количество студенческих строительных отрядов.

План формирования студенческих отрядов, как следует из постановления Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 26 мая 1976 года N 386 "О мерах по дальнейшему улучшению организации летних работ студенческих отрядов", ежегодно утверждался Центральным Комитетом ВЛКСМ и Министерством высшего и среднего специального образования СССР, а их распределение по народнохозяйственным объектам осуществлялось по согласованию с Госпланом СССР с участием заинтересованных министерств и ведомств; при этом советам министров союзных республик, министерствам и ведомствам, предприятиям и организациям вменялось в обязанность обеспечивать организованный прием и размещение студентов, прибывающих в составе студенческих отрядов, а также организацию их производственной деятельности на основании заключаемых ими хозяйственных договоров.

Таким образом, формирование студенческих строительных отрядов и организация их деятельности осуществлялись действующими под руководством партийных органов комсомольскими органами различных уровней (от Центрального Комитета ВЛКСМ до комитета комсомола вуза) совместно, по согласованию и (или) при участии исполнительных и распорядительных органов государственной власти. Следовательно, студенческие строительные отряды могли участвовать в работах на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, лишь по направлению комсомольских органов, согласованному с исполнительными и распорядительными органами государственной власти и, соответственно, с партийными органами, которые обеспечивали формирование и функционирование единой системы органов и организаций, задействованных в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы.

4. Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", определяя статус участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, устанавливает, что условием его присвоения является выполнение работ в зоне отчуждения в период с 1986 года по 1990 год, а объем социальной поддержки, предоставляемой гражданам, имеющим этот статус, исходя из различий в степени риска радиационного воздействия с учетом изменения радиационной ситуации дифференцируется в зависимости от того, в какой период (в 1986-1987 годах или в 1988-1990 годах) в зоне отчуждения проводились работы по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, в которых они были задействованы (пункты 3 и 4 части первой статьи 13 и статья 15).

Согласно статье 8 названного Закона Российской Федерации зона отчуждения представляет собой территорию вокруг Чернобыльской АЭС, а также часть территории Российской Федерации, загрязненные радиоактивными веществами, из которых в соответствии с Нормами радиационной безопасности в 1986 и в 1987 годах население было эвакуировано; в зоне отчуждения на территории Российской Федерации запрещается постоянное проживание населения, ограничивается хозяйственная деятельность и природопользование. Во исполнение предписания данной статьи Правительством Российской Федерации принято постановление от 25 декабря 1992 года N 1008 "О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", содержащее исчерпывающий перечень видов деятельности, которая может осуществляться в зоне отчуждения при обязательном ведении контроля нахождения на ее территории людей по времени и полученным дозовым нагрузкам.

Поскольку условия проведения работ по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в зоне отчуждения характеризуются максимальными показателями радиоактивного облучения, а граждане, выполнявшие такие работы в зоне отчуждения в один и тот же период, подвергались одинаковому риску радиационного воздействия и, следовательно, составляют единую категорию - пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, подтверждение факта непосредственного участия гражданина в работах по ликвидации ее последствий в зоне отчуждения в соответствующий период

должно выступать основным условием присвоения ему статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и выдачи удостоверения, на основании которого ему будут предоставляться меры социальной поддержки.

Между тем примечание к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, рассматривается судами общей юрисдикции (о чем свидетельствуют, в частности, материалы, представленные заявителями по настоящему делу) как связывающее возможность присвоения статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы с подтверждением факта проведения соответствующих работ именно по указанию государственных органов исполнительной власти. Данное требование, установленное Верховным Советом Российской Федерации в 1993 году без учета особенностей осуществления государственного управления в СССР (в том числе в период проведения работ по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы), приобретает, таким образом, характер правового препятствия в присвоении статуса участника ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и, соответственно, в реализации права на возмещение вреда и предоставление мер социальной поддержки, обусловленного наличием данного статуса, гражданами, выполнявшими в составе студенческих строительных отрядов по направлениям комсомольских органов, согласованным с исполнительными и распорядительными органами государственной власти и партийными органами, работы по строительству объектов в населенных пунктах на территории зоны отчуждения и подвергавшимися при этом радиационному воздействию (при условии, если сам факт выполнения в указанный период таких работ в населенных пунктах, находящихся в зоне отчуждения, получил надлежащее подтверждение).

Такое правовое регулирование при наличии одинаковых для всех граждан, принимавших участие в осуществлявшихся в один и тот же период работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в зоне отчуждения, угроз жизни и здоровью, равно как и заслуг перед обществом - в нарушение конституционного принципа равенства и в отступление от правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 года N 9-П, от 1 декабря 1997 года N 18-П, от 19 июня 2002 года N 11-П, от 10 ноября 2009 года N 17-П, от 20 декабря 2010 года N 21-П и от 24 октября 2012 года N 23-П, - приводит к необоснованным различиям в определении условий признания таких граждан участниками ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и, соответственно, получения ими возмещения вреда и мер социальной поддержки, что не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, а также с запретом вводить не имеющие объективного и разумного оправдания ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года N 8-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, от 15 июня 2006 года N 6-П и от 5 апреля 2007 года N 5-П).

Таким образом, примечание к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации (утвержден Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 13 августа 1993 года N 5625-1), не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 42 и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой содержащееся в нем нормативное положение - как по своему буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, - не позволяет относить предусмотренные данным Списком работы, которые в указанный период выполнялись членами студенческих строительных отрядов в населенных пунктах, находящихся в зоне отчуждения, к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и тем самым препятствует признанию осуществлявших такие работы граждан участниками ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и предоставлению им права на возмещение вреда и меры социальной поддержки.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать примечание к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации (утвержден Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 13 августа 1993 года N 5625-1), не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 42, 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой содержащееся в нем нормативное положение не позволяет относить предусмотренные данным Списком работы, которые в указанный период выполнялись членами студенческих строительных отрядов в населенных пунктах, находящихся в зоне отчуждения, к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и тем самым препятствует признанию осуществлявших такие работы граждан участниками ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и предоставлению им права на возмещение вреда и меры социальной поддержки.
2. Правоприменительные решения по делу граждан Кузичева Юрия Ивановича и Плотникова Сергея Анатольевича, основанием для вынесения которых примечание к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, послужило в той мере, в какой оно признано настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 9-П