



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданина В.В.Авдонина

город Санкт-Петербург

7 февраля 2012 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, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «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 явилась жалоба гражданина В.В.Авдонины. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, изучив представленные документы и иные материалы, в том числе объяснения полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции федеральных законов от 26 апреля 2004 года № 31-ФЗ и от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) гражданам, получавшим до вступления в силу данного Федерального закона возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, выплачивается ежемесячная денежная компенсация, предусмотренная пунктом 15 части первой статьи 14 или пунктом 4 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; в случае, если размер указанной компенсации не достигает ранее назначенной суммы возмещения вреда, ежемесячная денежная компенсация выплачивается в ранее назначенной сумме, но не превышающей максимального размера

ежемесячной страховой выплаты, установленного федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на очередной финансовый год.

1.1. Конституционность названных законоположений оспаривает гражданин В.В.Авдонин – бывший сотрудник органов внутренних дел, который 6 августа 1998 года был признан инвалидом III группы вследствие увечья, полученного при исполнении служебных обязанностей в связи с участием в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, с установлением 50 процентов утраты профессиональной трудоспособности (с 1 августа 2003 года инвалидность на указанных условиях ему установлена бессрочно).

В связи с изменениями в правовом регулировании, обусловленными принятием Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ, Министерством внутренних дел по Республике Мордовия с 15 февраля 2001 года В.В.Авдониному была назначена ежемесячная денежная компенсация в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы, в размере 1000 рублей и единовременно выплачена неполученная денежная сумма возмещения вреда за период с 22 июля 1998 года по 14 февраля 2001 года, исчисленная из денежного довольствия с учетом степени утраты трудоспособности.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Мордовия определением от 7 октября 2008 года отменила решение Ленинского районного суда города Саранска от 25 июня 2008 года, которым были частично удовлетворены требования В.В.Авдонина о перерасчете размера возмещения вреда (исходя из денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности) и взыскании недополученных сумм, и приняла новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, указав при этом, что статья 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ не предоставляет

инвалидам-чернобыльцам, впервые обратившимся за возмещением вреда после вступления данного Федерального закона в силу, право выбора способа определения размера ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 30 апреля 2009 года заявителю было отказано в передаче его надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

Полагая, что часть первая статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федеральных законов от 26 апреля 2004 года № 31-ФЗ и от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в ее конституционно-правовом истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 21-П, распространяется не только на военнослужащих, но и на сотрудников органов внутренних дел, В.В.Авдонин обратился в Верховный Суд Республики Мордовия с заявлением о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам определения судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Мордовия от 7 октября 2008 года, однако получил отказ. Оставляя данное заявление без удовлетворения, судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Мордовия в определении от 1 марта 2011 года отметила, что правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации распространяется только на инвалидов-чернобыльцев из числа военнослужащих, к каковым заявитель не относится. В передаче надзорных жалоб для рассмотрения в судебном заседании судов надзорных инстанций В.В.Авдонинову также было отказано (определение судьи Верховного Суда Республики Мордовия от 25 апреля 2011 года, определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2011 года).

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, оценивая как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Нарушение своих прав, гарантированных статьями 1, 2, 7, 10, 15, 17 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2), 42, 45, 53 и 55 Конституции Российской Федерации, примененной в его деле частью первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» заявитель усматривает в том, что она не предоставляет получающим пенсию за выслугу лет лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, участвовавшим в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения и до вступления данного Федерального закона в силу признанным инвалидами вследствие заболеваний, обусловленных воздействием радиации, право на соответствующую ежемесячную денежную компенсацию в возмещение вреда здоровью в размерах, исчисленных исходя из денежного довольствия указанных лиц с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности, на равных условиях с инвалидами-чернобыльцами из числа военнослужащих.

Соответственно, часть первая статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся

воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой содержащиеся в ней положения – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – препятствуют назначению ежемесячных денежных компенсаций в возмещение вреда здоровью в размере, определенном исходя из денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности, лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, которые были признаны инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы до 15 февраля 2001 года (т.е. до дня вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ), однако до этой даты не обращались за установлением соответствующих выплат и которым на основании статьи 3 названного Федерального закона была единовременно произведена выплата неполученных сумм возмещения вреда в размере, исчисленном из их денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности.

2. Согласно статье 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Данному праву корреспондирует вытекающая из статей 1, 2, 7, 18 и 53 Конституции Российской Федерации обязанность Российской Федерации как правового социального государства обеспечить охрану окружающей среды, предупреждение и ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф, в том числе радиационных, что предполагает признание и гарантирование со стороны государства права на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, и согласуется с обязанностью государства охранять достоинство личности (статья 21, часть 1, Конституции Российской Федерации), которое, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, выступает основой всех прав

и свобод человека и необходимым условием их существования и соблюдения (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 15 января 1999 года № 1-П, от 20 декабря 2010 года № 21-П; определения от 17 февраля 2005 года № 17-О, от 5 марта 2009 года № 376-О-П).

Вред, причиненный гражданам, оказавшимся в зоне влияния радиационного излучения и других неблагоприятных факторов, возникших в момент чернобыльской катастрофы, как относящийся к вреду реально невозполнимому и неисчисляемому, обязывает государство стремиться к его возможно более полному по объему возмещению (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П и от 19 июня 2002 года № 11-П). При этом, осуществляя правовое регулирование, которым определяются правила возмещения вреда, причиненного воздействием радиации в связи с аварией на Чернобыльской АЭС, федеральный законодатель связан конституционными принципами справедливости, равенства всех перед законом и вытекающего из них равенства ценности жизни и здоровья всех граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы, а также обязан учитывать, что любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в данной сфере, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июня 2004 года № 11-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П и от 10 ноября 2009 года № 17-П).

В целях реализации принятых на себя государством обязательств по возмещению указанного вреда Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» была установлена система денежных и других материальных компенсаций и льгот

для граждан, пострадавших от радиационного воздействия, а инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы было гарантировано возмещение вреда выплатой денежных сумм в размере среднего заработка (или соответствующей его части) с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности. Совершенствуя эту систему и внося изменения в условия и порядок возмещения вреда, причиненного здоровью граждан, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, уточняя критерии его дифференциации или адресности, законодатель – в силу конституционных принципов справедливости и соразмерности – не вправе допускать уменьшения ранее назначенного объема возмещения вреда (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2002 года № 11-П).

3. Исходя из необходимости сохранения достигнутого уровня социальной защиты инвалидов-чернобыльцев при переходе к выплате ежемесячной денежной компенсации, предусмотренной пунктом 15 части первой статьи 14 или пунктом 4 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», в твердых суммах в зависимости от группы инвалидности Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ для граждан, получавших до его вступления в силу возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, была закреплена специальная гарантия: в случае, если размер компенсации, установленный в зависимости от группы инвалидности, не достигает ранее назначенной суммы возмещения вреда, ежемесячная денежная компенсация выплачивается в ранее назначенной сумме, но не превышающей максимального размера ежемесячной страховой выплаты, установленного федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования

Российской Федерации на очередной финансовый год (часть первая статьи 2).

Такое правовое регулирование, направленное на обеспечение стабильности правового статуса лиц, пострадавших от радиационного воздействия вследствие чернобыльской катастрофы, должно было, как того требуют конституционные принципы равенства и справедливости, распространяться на всех граждан, получавших возмещение вреда по Закону Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Между тем судами общей юрисдикции оно рассматривалось как не допускающее после 15 февраля 2001 года установление, в частности, инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы из числа военнослужащих, получающих пенсию за выслугу лет, увеличенную на сумму минимального размера пенсии по инвалидности, право которых на возмещение вреда здоровью было признано Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 1997 года № 18-П, но которые не обращались за установлением соответствующих выплат до вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ, ежемесячной денежной компенсации в размере, исчисленном исходя из денежного довольствия, поскольку они считались впервые обратившимися за ее назначением и, следовательно, имеющими право на ее получение в твердом размере.

Применительно к данной категории граждан Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 21-П признал часть первую статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в ней положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не могут

рассматриваться как препятствующие назначению им ежемесячных денежных компенсаций в том же размере, в каком им были исчислены неполученные суммы возмещения вреда здоровью (исходя из денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности).

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 21-П, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике, а выраженная в данном Постановлении правовая позиция подлежит учету правоприменительными органами с момента его вступления в силу (статья 6 и часть пятая статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

4. Лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, проходившие службу в зоне отчуждения и признанные инвалидами вследствие заболеваний, обусловленных воздействием радиации в связи с чернобыльской катастрофой, наряду с военнослужащими и военнообязанными, призванными на специальные сборы и привлеченными к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы, а также с иными гражданами, здоровью которых был причинен вред радиационным воздействием, относятся к единой категории инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и в соответствии с действующим правовым регулированием на равных основаниях с военнослужащими имеют право на возмещение вреда и меры социальной поддержки, а также на пенсионное обеспечение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для граждан, ставших инвалидами вследствие военной травмы (абзац третий пункта 2 части первой статьи 13, статьи 14, 29 и 39 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

Согласно статье 16 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», в соответствии с которым осуществляется назначение пенсий лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, для лиц, ставших инвалидами вследствие военной травмы, пенсия за выслугу лет увеличивается на сумму минимального размера пенсии по инвалидности соответствующей группы.

В рамках правового регулирования, действовавшего до вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ, федеральный законодатель, предоставляя лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, проходившим службу в зоне отчуждения и признанным инвалидами вследствие заболеваний, обусловленных воздействием радиации в связи с чернобыльской катастрофой, право на меры социальной защиты на равных условиях с военнослужащими, принимавшими участие в ликвидации чернобыльской катастрофы, устанавливал для них и равные ограничения права на возмещение посредством ежемесячных денежных сумм вреда, причиненного воздействием радиации в связи с чернобыльской катастрофой, т.е. правовое положение этих лиц, по существу, не различалось.

Соответственно, не только военнослужащие, в отношении которых было принято Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П, но и лица из числа рядового и начальствующего состава органов внутренних дел приобрели право на ежемесячные денежные компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, предусмотренное для инвалидов-

чернобыльцев Федеральным законом от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ, что подтверждается также предписанием пункта 3 Порядка и условий возврата недополученных денежных компенсаций гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие чернобыльской катастрофы (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2001 года № 455), которым выплата неполученной денежной компенсации исходя из денежного довольствия в зависимости от степени утраты трудоспособности за период со 2 июня 1998 года по 15 февраля 2001 года была установлена как для военнослужащих, так и для лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел.

Тем самым правовая позиция, изложенная Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 1997 года № 18-П, в полной мере была распространена на лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, которые проходили службу в зоне отчуждения и были признаны инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, что согласуется с абзацем третьим пункта 2 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и конституционным требованием о возмещении ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, на основе принципов справедливости и равенства, т.е. за лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел на равных условиях с военнослужащими было признано право на возмещение вреда здоровью, а следовательно, и право на получение после 15 февраля 2001 года как недополученных ранее денежных сумм, исчисленных из денежного довольствия, так и ежемесячных компенсаций в возмещение вреда здоровью в размере, исчисленном из денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности.

Таким образом, часть первая статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ в системе действующего правового регулирования

не может рассматриваться как препятствующая назначению инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы из числа лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, получающих пенсию за выслугу лет, увеличенную на сумму минимального размера пенсии по инвалидности, ежемесячных денежных компенсаций в размере, в каком им были исчислены неполученные суммы возмещения вреда здоровью (исходя из денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, 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 часть первую статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в ней положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не могут рассматриваться как препятствующие назначению инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы из числа лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, получающих пенсию за выслугу лет, увеличенную на сумму минимального размера пенсии по инвалидности, ежемесячных денежных компенсаций в размере, в каком им были исчислены неполученные суммы возмещения вреда здоровью (исходя из денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности).

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Правоприменительные решения по делу гражданина Авдонина Владимира Васильевича подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 1-П