



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки Т.С.Овечкиной

город Санкт-Петербург

13 декабря 2017 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, С.М.Казанцева, 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 пункта 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Т.С.Овечкиной. 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, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» к гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, 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.

1.1. Оспаривающая конституционность данного законоположения Т.С.Овечкина (до заключения брака – Т.С.Становова) родилась 21 ноября 1989 года в деревне Кочергино Селивановского района Владимирской области, куда прибыла ее мать Л.П.Становова, которая 25 июня 1989 года, будучи беременной, добровольно в порядке переселения выехала из села Яловка Красногорского района Брянской области (включено в Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и отнесено к зоне отселения согласно постановлениям Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года № 1582 и от 8 октября 2015 года № 1074).

14 декабря 1993 года Администрацией Владимирской области заявительнице как лицу, выехавшему из зоны отселения, было выдано удостоверение о праве на компенсации и льготы, в котором было указано, что она проживала в данной зоне с февраля 1989 года по 25 июня 1989 года. 26 ноября 2012 года государственным казенным учреждением Владимирской области «Отдел социальной защиты населения по Кольчугинскому району» ей был выдан дубликат указанного удостоверения.

Решением директора указанного государственного казенного учреждения Владимирской области от 27 октября 2015 года было прекращено предоставление заявительнице мер социальной поддержки, предусмотренных для граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы, а именно: ежемесячной денежной компенсации на питание ребенка в дошкольном образовательном учреждении, ежегодной компенсации на оздоровление и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска продолжительностью 14 календарных дней, поскольку она в зоне радиоактивного загрязнения не проживала и в связи с этим отсутствуют основания для выдачи удостоверения о праве на соответствующие компенсации и льготы. Направленным в ее адрес 10 ноября 2015 года письмом Т.С.Овечкина была уведоmlена о данном решении. Кроме того, ей было предложено сдать имеющееся у нее удостоверение ввиду его недействительности.

Постановлением администрации Кольчугинского района Владимирской области от 25 декабря 2015 года Т.С.Овечкина на основании решения жилищной комиссии, датированного тем же числом, была исключена из списка участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы.

Решением Кольчугинского городского суда Владимирской области от 3 марта 2016 года, оставленным без изменения апелляционным определением

судебной коллегии по административным делам Владимирского областного суда от 31 мая 2016 года, заявительнице было отказано в удовлетворении административного иска о признании незаконными решений и постановления о прекращении предоставления ей мер социальной поддержки как пострадавшей от радиационного воздействия вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В обоснование данного решения суд указал на то, что пункт 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» предусматривает предоставление статуса лица, пострадавшего от чернобыльской катастрофы, лишь тем детям, которые находились в состоянии внутриутробного развития в момент эвакуации в 1986 году из зоны отчуждения. На детей, которые находились в состоянии внутриутробного развития при переселении или добровольном выезде их матерей из зоны отселения, действие данной нормы не распространяется.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Владимирского областного суда, 24 октября 2016 года Т.С.Овечкиной было отказано в удовлетворении кассационной жалобы.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой

подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых актов.

Заявительница полагает, что оспариваемое законоположение не соответствует статьям 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1), 40 (часть 1), 42 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку не позволяет относить к пострадавшим от чернобыльской катастрофы граждан из числа детей, находившихся в состоянии внутриутробного развития на момент переселения из зоны отселения, чем ставит их в худшие условия при реализации права на социальное обеспечение, предоставление жилого помещения и возмещение вреда, причиненного воздействием радиации, по сравнению с детьми, которые в состоянии внутриутробного развития были эвакуированы из названной зоны (населенных пунктов, находящихся на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению).

Таким образом, пункт 6 части первой статьи 13 Закона 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 на его основании решается вопрос об отнесении к гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, на которых распространяется действие данного Закона, граждан из числа детей, находившихся в состоянии внутриутробного развития на момент переселения из зоны отселения.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, 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 и 42). Возложение на государство обязанностей по признанию, соблюдению и защите прав и

свобод человека, равно как и созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, предполагает организацию охраны окружающей среды, предупреждение и ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф, в том числе радиационных (часть 1 статьи 7 и статья 18 Конституции Российской Федерации).

Обязанность Российской Федерации по возмещению вреда, причиненного техногенными авариями и катастрофами, предопределена также правом нынешнего и будущих поколений на защищенность от радиационного излучения, связанного с использованием ядерной энергетики, в том числе посредством обеспечения экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия, а также охраны здоровья граждан, оказавшихся в зоне радиационного риска, включая женщин и детей, которым в Российской Федерации как социальном государстве гарантируется государственная поддержка (преамбула, часть 2 статьи 7, части 1 и 2 статьи 41 Конституции Российской Федерации).

В рамках реализации этой обязанности на законодательном уровне разработана система мер социальной защиты лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС – экстраординарной по своим последствиям техногенной аварии XX века, приведшей к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям.

Оценивая в постановлениях от 1 декабря 1997 года № 18-П и от 19 июня 2002 года № 11-П конституционность законодательства, регулирующего вопросы возмещения вреда, причиненного вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что государство, с деятельностью которого в сфере освоения и использования ядерной энергии связано причинение этого вреда, при избрании способов его компенсации обязано руководствоваться вытекающими из статей 2, 19, 42 и 53 Конституции Российской Федерации

требованиями, в основе которых лежит признание в качестве конституционной ценности жизни и здоровья, имеющих равное, одинаковое значение для всех граждан, пострадавших в результате чернобыльской катастрофы.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, 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); различия в объеме прав граждан допустимы только в том случае, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 3 июня 2004 года № 11-П, от 15 июня 2006 года № 6-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 10 ноября 2009 года № 17-П и от 24 октября 2012 года № 23-П; определения от 4 декабря 2003 года № 415-О, от 27 июня 2005 года № 231-О и от 1 декабря 2005 года № 428-О).

2.1. Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» устанавливает для граждан Российской Федерации, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 года, либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы, гарантии возмещения вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие данной катастрофы, возмещения вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы, а также предоставления им мер социальной поддержки, в том числе при выезде с указанной территории на другое место жительства (статьи 1, 3 и 13).

Основным показателем, обуславливающим необходимость возмещения вреда и предоставления мер социальной поддержки гражданам, которые проживают на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, либо выезжают с таких территорий, является уровень дозы облучения населения, вызванного радиоактивностью в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС. Указанные территории в зависимости от радиационной обстановки и с учетом других факторов подразделяются на следующие зоны: зона отчуждения, зона отселения, зона проживания с правом на отселение и зона проживания с льготным социально-экономическим статусом (пункт 1 статьи 6 и часть вторая статьи 7 названного Закона).

2.2. В наибольшей степени радиоактивному загрязнению подверглись территории зоны отчуждения и зоны отселения.

К зоне отчуждения (именовавшейся в 1986–1987 годах 30-километровой зоной, а с 1988 года до 15 мая 1991 года – зоной отселения) наряду с территорией вокруг Чернобыльской АЭС отнесена часть территории Российской Федерации, загрязненная радиоактивными веществами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, из которой в соответствии с Нормами радиационной безопасности в 1986 и 1987 годах население было эвакуировано. В зоне отчуждения на территории Российской Федерации запрещается постоянное проживание населения, ограничивается хозяйственная деятельность и природопользование (статья 8 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года № 1582 и от 8 октября 2015 года № 1074 к зоне отчуждения на территории Российской Федерации отнесены несколько населенных пунктов Красногорского района Брянской области, откуда население было эвакуировано в августе 1986 года на основании постановления Совета Министров РСФСР от 1 августа 1986 года № 345-20.

Зона отселения характеризуется различными показателями радиоактивного загрязнения, с учетом которых оценивается возможность проживания на соответствующей территории. Если плотность загрязнения почв цезием-137 составляет свыше 40 Ки/кв. км, а среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения от радиоактивных выпадений может превысить 5.0 мЗв (0.5 бэр), проживание населения на таких территориях зоны отселения запрещается. Граждане подлежат обязательному отселению, а возможность их возвращения на указанные территории исключается вплоть до снижения риска радиационного ущерба до установленного приемлемого уровня. На остальной территории зоны отселения граждане, принявшие решение о выезде на другое место жительства, также имеют право на возмещение вреда и меры социальной поддержки (статьи 9 и 27 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»), Режим проживания жителей в зоне отселения и порядок хозяйственного использования ее территории (приложение № 2 к постановлению Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1992 года № 1008 «О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

Как следует из Российского национального доклада «30 лет чернобыльской аварии. Итоги и перспективы преодоления ее последствий в России. 1986–2016» и документов, представленных Правительством Брянской области, на основании распоряжения Совета Министров РСФСР от 5 октября 1989 года № 878-р «О переселении жителей отдельных населенных пунктов Брянской области, подвергшихся воздействию радиоактивного загрязнения в результате аварии на Чернобыльской АЭС» (издано во исполнение распоряжения Совета Министров СССР от 24 мая 1989 года № 912р), в период с 1989 по 1993 год проводилось переселение жителей из населенных пунктов Брянской области, в которых проведение

дезактивационных и агромелиоративных мероприятий не позволило обеспечить достижение установленного Минздравом СССР безопасного для здоровья людей предела индивидуальной дозы облучения в течение их жизни. В перечень таких населенных пунктов наряду с другими были включены поселки и села Красногорского района Брянской области, до настоящего времени относящиеся к зоне отселения, в том числе село Яловка.

Таким образом, основанием для обязательного выезда как из зоны отчуждения, так и из той части зоны отселения, риск проживания в которой не компенсировался проведением комплекса защитных мероприятий, является запрет постоянного проживания на соответствующих территориях.

2.3. При этом различия в степени радиационного риска в зонах отчуждения и отселения обуславливают применение различного порядка проведения эвакуации и переселения. По смыслу вышеприведенных положений, эвакуация представляет собой экстренный организованный выезд граждан за пределы территории, степень радиоактивного загрязнения которой создает угрозу для жизни и здоровья населения. Переселение из населенных пунктов, расположенных на территории с менее высоким уровнем радиоактивного загрязнения, носит планомерный характер и проводится по мере создания условий, необходимых для приема и обустройства граждан на новом месте жительства.

Однако выезд из населенных пунктов, относящихся как к зоне отчуждения, так и к зоне отселения (включая ту ее часть, откуда жители подлежали обязательному переселению), мог быть осуществлен и в добровольном порядке исходя из предоставленной гражданам объективной информации о радиационной обстановке, дозах облучения и возможных их последствиях для здоровья (пункт 5 статьи 6 и пункт 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»), что не лишает граждан, таким образом покинувших указанные территории, возможности присвоения им статуса пострадавших от

чернобыльской катастрофы и, соответственно, права на возмещение вреда и меры социальной поддержки, основанием возникновения которого, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, является воздействие радиации, а не какие-либо иные обстоятельства (определения от 14 июня 2006 года № 273-О и от 1 марта 2007 года № 26-О).

Следовательно, независимо от того, в каком порядке граждане покинули территории зоны отчуждения и зоны отселения – в порядке эвакуации, переселения или добровольно, они относятся к лицам, подвергшимся воздействию радиации, на которых в связи с этим распространяется действие названного Закона.

3. Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» относит к числу лиц, выехавших из зоны отчуждения или зоны отселения и имеющих право на возмещение вреда и меры социальной поддержки, не только совершеннолетних граждан, но и детей (пункт 6 части первой статьи 13).

3.1. Установление такого регулирования направлено как на возмещение вреда, причиненного воздействием радиации, так и на обеспечение приоритета охраны здоровья детей, оказавшихся на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, в качестве одного из важнейших и необходимых условий их физического и психического развития (часть 1 статьи 7 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Достижение указанных целей осуществляется в русле государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, которая гарантируется Конституцией Российской Федерации (часть 2 статьи 7 и статья 38), а также Конвенцией о правах ребенка от 20 ноября 1989 года, являющейся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации и возлагающей на государства-

участники обязаны по обеспечению в максимально возможной степени выживания и здорового развития ребенка.

Государственная политика Российской Федерации в отношении детей (включая находящихся в трудной жизненной ситуации в связи с экологическими и техногенными катастрофами) носит приоритетный характер и направлена в том числе на защиту детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие (статьи 1 и 4 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Основная обязанность по обеспечению физического, психического, духовного и нравственного развития детей, а также забота об их здоровье возлагается на родителей, которые являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий (пункт 1 статьи 63 и пункт 1 статьи 64 Семейного кодекса Российской Федерации).

Указанное правило носит универсальный характер, в силу чего подлежит применению и при осуществлении прав и обязанностей, предусмотренных статьей 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», статьями 18 и 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

По смыслу приведенных положений, родители, оказавшиеся вместе с ребенком на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, обязаны принять меры к его защите от воздействия ионизирующего излучения, вплоть до выезда с данной территории. Следовательно, правовой статус ребенка, не имеющего возможности самостоятельного принятия и осуществления решения как о выборе места жительства, так и о выезде за

пределы территории, загрязненной радиоактивными веществами, в случае, если он вместе с родителями покинул зону отчуждения или зону отселения, произведен от их статуса. В связи с этим в целях решения вопроса об отнесении детей к числу граждан, выехавших из зоны отчуждения или зоны отселения, отсутствует необходимость специального указания в пункте 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на то, каким образом осуществлялся их выезд с указанной территории (в порядке эвакуации, переселения или добровольно).

Независимо от того, в каком порядке был осуществлен выезд с территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, дети в равной мере с находившимися вместе с ними родителями испытали воздействие радиации, что является основанием для их отнесения к числу лиц, выехавших из зоны отчуждения или зоны отселения и приобретших право на возмещение вреда и меры социальной поддержки.

3.2. Наряду с совершеннолетними гражданами и детьми, которые подверглись непосредственному радиационному воздействию в зонах отчуждения и отселения, пункт 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» причисляет к лицам, выехавшим из этих зон, детей, находившихся на момент эвакуации в состоянии внутриутробного развития.

Исходя из того что моментом рождения ребенка является момент отделения плода от организма матери посредством родов (часть 1 статьи 53 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), наличие биологической связи между организмом матери и плодом обуславливает радиационное воздействие на плод в случаях, если беременная женщина подвергается такому воздействию в период нахождения на территории, загрязненной радионуклидами.

Беременные женщины наряду с некоторыми иными категориями граждан (детьми, пожилыми людьми и людьми с хроническими заболеваниями) являются наиболее чувствительными к воздействию ионизирующего излучения (пункт 4.6 Методических указаний МУ 2.6.1.34-2007 «Расчет квоты предела годовой дозы и допустимых уровней радиационных факторов для радиационно опасных предприятий», утвержденных заместителем руководителя Федерального медико-биологического агентства главным государственным санитарным врачом по обслуживаемым организациям и обслуживаемым территориям 7 декабря 2007 года).

К числу возможных последствий воздействия ионизирующего излучения на организм беременной женщины и, следовательно, на эмбрион (плод) относятся внутриутробные изменения состояния плода и новорожденного (регрессирующая беременность; внутриутробная гибель плода и др.). Облучение в период внутриутробного развития может привести к увеличению вероятности появления как общих, так и местных нарушений роста, которые проявляются в том числе в нарушениях физического и умственного развития (Методические рекомендации «Методы оценки репродуктивной функции женщин, работающих с источниками ионизирующего излучения», утвержденные заместителем Министра здравоохранения РСФСР 6 августа 1984 года). Этим обусловлено установление правового регулирования, направленного на исключение или минимизацию негативных последствий такого влияния на организм беременной женщины и нормальное развитие плода.

Следовательно, предусмотренные Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» специальные меры по защите беременной женщины, проживающей на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению вследствие чернобыльской катастрофы, от воздействия радиации направлены, главным образом, на минимизацию риска

неблагоприятных последствий такого воздействия для нормального развития плода. В частности, женщинам, постоянно проживающим или работающим в зоне отселения до их переселения в другие районы, предоставляется дородовой отпуск продолжительностью 90 календарных дней с проведением оздоровительных мероприятий за пределами территории радиоактивного загрязнения, гарантируется снабжение чистыми продовольственными товарами (т.е. продуктами питания, в которых содержание радионуклидов не превышает установленные международные нормы), содержащими необходимые ценные компоненты в повышенной концентрации (часть первая статьи 20, пункты 6 и 11 части первой статьи 18).

3.3. Поскольку источники ионизирующего излучения оказывают влияние не только на организм беременной женщины, но и на плод, с учетом показателей радиоактивного загрязнения на территории зоны отселения устанавливаются также повышенные гарантии социальной защиты для детей, находившихся на данной территории в состоянии внутриутробного развития и родившихся до 1 апреля 1987 года, равные установленным для граждан, проживавших на данной территории с 26 апреля 1986 года (пункт 1 части второй статьи 20 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

Тем самым при определении права на данную меру социальной поддержки дети, находившиеся на территории зоны отселения в состоянии внутриутробного развития и родившиеся до 1 апреля 1987 года, приравнены к гражданам, проживавшим на указанной территории в период после аварии на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 года, для которого были характерны максимальные показатели радиоактивного загрязнения местности. Следовательно, радиационный риск, которому подверглись дети, находившиеся на территории зоны отселения в состоянии внутриутробного развития, и граждане, проживавшие на указанной территории в соответствующий хронологический период, признается одинаковым.

Исходя из этого дети, находившиеся в состоянии внутриутробного развития на момент эвакуации, не выделены законодателем в отдельную категорию пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, а отнесены к лицам, покинувшим территории зоны отчуждения или зоны отселения. В отличие от детей первого и последующих поколений граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь или другие радиационно обусловленные заболевания, либо признанных инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, либо принимавших участие в работах по ликвидации ее последствий в 1986–1987 годах, либо выехавших из зоны отчуждения или зоны отселения, а также детей, страдающих болезнями вследствие чернобыльской катастрофы или обусловленными генетическими последствиями радиоактивного облучения одного из родителей (статья 25 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»), дети, находившиеся в состоянии внутриутробного развития на территории указанных зон, подверглись непосредственному радиационному воздействию, что дает им право на возмещение вреда и меры социальной поддержки.

4. Проживание беременной женщины на территории, загрязнение которой радионуклидами превышает установленные значения, в силу наличия биологической связи между организмом матери и плодом обуславливает радиационное воздействие на плод, равное радиационному воздействию на организм матери. Следовательно, статус ребенка, в состоянии внутриутробного развития находившегося на территории, загрязнение которой радионуклидами превышает установленные значения, не может отличаться от статуса матери, в том числе в случае ее выезда с данной территории в целях минимизации последствий радиационного риска.

В полной мере это относится к детям, которые находились в состоянии внутриутробного развития на момент выезда их матерей не только из зоны отчуждения, но и из тех населенных пунктов зоны отселения, проживание в

которых вследствие высокого радиационного риска было запрещено и где – вопреки требованиям об осуществлении мер по оздоровлению окружающей среды, устранению негативных экологических факторов, оказывающих влияние на генеративную функцию населения и приводящих к рождению больных и ослабленных детей, росту заболеваемости женщин и детей, предусмотренным в статье 38 утвержденных Законом СССР от 19 декабря 1969 года № 4589-VII Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении (в редакции Закона СССР от 22 мая 1990 года), – не могли быть обеспечены условия, безопасные для здоровья беременных женщин и нормального развития плода.

4.1. В процессе организации переселения людей из населенных пунктов зоны отселения, в которых проживание было запрещено, учитывались социальные факторы, к числу которых наряду с возрастом и состоянием здоровья была отнесена беременность. Постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 20 октября 1989 года № 886 «О дополнительных мерах по усилению охраны здоровья и улучшению материального положения населения, проживающего на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС» (пункт 11) на семьи, проживающие в населенных пунктах, в которых было введено ограничение потребления продуктов питания местного производства и личных подсобных хозяйств, а в населенных пунктах, в которых действовало частичное ограничение потребления молока и отдельных продуктов, – на семьи, имеющие в своем составе детей в возрасте до 14 лет, беременных женщин и лиц, которым по медицинским показаниям не рекомендовано проживание в этих населенных пунктах, были распространены порядок и условия выплаты денежной компенсации за утраченное в связи с переселением имущество и оплаты расходов, связанных с переездом на новое место жительства, если они изъявляют такое желание.

Следовательно, территории зоны отселения, где после аварии на Чернобыльской АЭС не могло быть обеспечено достижение безопасного для

здоровья людей предела индивидуальной дозы облучения в течение их жизни, в том числе не могли быть созданы условия, безопасные для здоровья беременных женщин и нормального развития плода, характеризовались показателями уровня радиационного риска, которые в течение определенного периода после аварии на Чернобыльской АЭС могли быть сопоставимы с показателями, имевшимися в населенных пунктах зоны отчуждения на территории Российской Федерации.

Будучи прямо обусловленным невозможностью безопасного для здоровья проживания на указанной территории зоны отселения, переселение на новое место жительства из расположенных там населенных пунктов, так же как и эвакуация из зоны отчуждения, имело вынужденный характер. Поскольку переселение из населенных пунктов зоны отселения, в которых проживание было запрещено, осуществлялось в силу тех же оснований, что и эвакуация из населенных пунктов, отнесенных к зоне отчуждения на территории Российской Федерации, постольку правовые последствия такого переселения должны быть аналогичны правовым последствиям эвакуации из зоны отчуждения – с учетом различий в номинальных показателях радиационного риска, обуславливающих как применение различного порядка организации выезда с данных территорий, так и дифференциацию объема социальной защиты, предоставляемой названным категориям граждан (статьи 17 и 32 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»).

Об отсутствии принципиальных различий в правовых последствиях эвакуации из зоны отчуждения и переселения из зоны отселения свидетельствует использование в отдельных нормах Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» термина «эвакуация» для обозначения вынужденного выезда из зоны отселения. Так, абзац четвертый пункта 2 части первой статьи 13 относит к инвалидам

вследствие чернобыльской катастрофы граждан, эвакуированных из зоны отчуждения и переселенных из зоны отселения либо выехавших в добровольном порядке из указанных зон после принятия решения об эвакуации; часть первая статьи 27 предусматривает возобновление постоянного проживания населения в населенных пунктах и районах зон отчуждения и отселения, в том числе путем реэвакуации населения; часть восьмая статьи 23 при установлении особенностей прохождения военной службы в зоне отселения предоставляет право на санаторно-курортное оздоровление гражданам, проживающим в зоне отселения и призванным для прохождения воинской службы в этой зоне, или гражданам из числа ранее эвакуированных.

Соответственно, использование законодателем в пункте 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» термина «эвакуация» для обозначения способа выезда с территории зоны отселения женщины, вынашивавшей ребенка, в целях решения вопроса о признании такого ребенка после его рождения гражданином, выехавшим из зоны отселения, не может исключать присвоения ему указанного статуса (а тем более возобновления такого статуса путем замены ранее выданного удостоверения) и в том случае, если его мать покинула зону отселения не в порядке эвакуации, а в порядке переселения.

4.2. В силу наличия биологической связи между организмом матери и плодом высокий радиационный риск, которому подвергалась беременная женщина, проживавшая на территории зоны отселения в одном из населенных пунктов, откуда население подлежало обязательному переселению, в период до завершения такого переселения, в равной степени угрожал и плоду. Защита ребенка, находившегося в состоянии внутриутробного развития, от неблагоприятных последствий радиационного воздействия была неотделима от защиты, предоставляемой вынашивавшей его женщине (матери), в том

числе посредством выезда на другое место жительства. Этим обусловлено равенство оснований для возмещения вреда и предоставления мер социальной поддержки и, соответственно, для присвоения статуса пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы гражданам из числа детей, находившихся в состоянии внутриутробного развития, и их матерям, безотносительно к тому, в каком порядке – в порядке эвакуации, переселения или добровольно – они покинули населенные пункты, находившиеся на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению.

Таким образом, пункт 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку он – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает возможности лишения граждан из числа детей, находившихся в состоянии внутриутробного развития на момент выезда их матерей из населенных пунктов зоны отселения, откуда население подлежало обязательному переселению, в период до завершения такого переселения, статуса лиц, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, если он раньше был им предоставлен, и, соответственно, права на возмещение вреда и меры социальной поддержки, установленные данным Законом.

Иное истолкование указанного законоположения не только нарушало бы конституционные принципы справедливости и юридического равенства, а также принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, но и снижало бы эффективность системы социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, направленной в том числе на преодоление медицинских и генетических последствий влияния радиоактивного излучения на население территорий, в наибольшей степени подвергшихся загрязнению радионуклидами.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 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 пункт 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку он – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает возможности лишения граждан из числа детей, находившихся в состоянии внутриутробного развития на момент выезда их матерей из населенных пунктов зоны отселения, откуда население подлежало обязательному переселению, в период до завершения такого переселения, статуса лиц, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, если он раньше был им предоставлен, и, соответственно, права на возмещение вреда и меры социальной поддержки, установленные данным Законом.

2. Правоприменительные решения в отношении гражданки Овечкиной Татьяны Сергеевны, если они вынесены на основании пункта 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, 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».

№ 40-П



Конституционный Суд
Российской Федерации