

Ф/16
29.12.21

ПФР
№5/44004 от 29.12.2021
Листов:14 Прил.:-



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки А.Н.Меджидовой

город Санкт-Петербург

23 декабря 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 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 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки А.Н.Меджидовой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» право на ежемесячную денежную выплату имеют дети и подростки в возрасте до 18 лет, проживающие в зоне отселения и зоне проживания с правом на отселение, эвакуированные и переселенные из зон отчуждения, отселения, проживания с правом на отселение, включая тех, которые на день эвакуации находились во внутриутробном состоянии, а также дети первого и последующих поколений граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, родившиеся после радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей.

1.1. Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданка А.Н.Меджидова, обратившаяся в Конституционный Суд Российской Федерации в интересах своей несовершеннолетней дочери А.С.Меджидовой.

Как следует из жалобы и приложенных к ней материалов, А.Н.Меджидова является дочерью Н.Р.-Г.Насрутдинова, в 1987 году принимавшего участие в работах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и в дальнейшем признанного инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы. 3 июля 2019 года у нее родилась дочь, которая Н.Р.-Г.Насрутдинову приходится внучкой и, значит, является ребенком второго поколения применительно к гражданину, относящемуся к категории инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы. В августе

того же года А.Н.Меджидова обратилась в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации с заявлением об установлении ее дочери ежемесячной денежной выплаты в соответствии с оспариваемым законоположением, однако получила отказ со ссылкой на непредставление документов, свидетельствующих о радиоактивном облучении одного из родителей ребенка.

В ноябре 2019 года А.Н.Меджидова обратилась в региональную общественную организацию инвалидов и ветеранов «Союз Чернобыль» Республики Дагестан с просьбой защитить в суде права и законные интересы ее дочери. Названная организация предъявила к территориальному органу Пенсионного фонда Российской Федерации иск о признании незаконным решения об отказе установить ежемесячную денежную выплату несовершеннолетней А.С.Меджидовой как внучке инвалида-чернобыльца, о возложении на ответчика обязанности по установлению данной выплаты и о взыскании образовавшейся задолженности.

Решением Ленинского районного суда города Махачкалы от 29 июля 2020 года иск удовлетворен, однако по апелляционной жалобе ответчика определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан от 28 октября 2020 года решение отменено и вынесено новое – об отказе в удовлетворении исковых требований. Определением судебной коллегии по гражданским делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 23 марта 2021 года апелляционное определение оставлено без изменения. В передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации также отказано определением судьи этого суда от 28 мая 2021 года.

1.2. По мнению заявительницы, оспариваемая норма противоречит статьям 1 (часть 1), 2, 7, 15 (часть 1), 17, 18, 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку характеризуется неопределенностью и по смыслу,

придаваемому ей правоприменительной практикой, обуславливает возможность установить ежемесячную денежную выплату детям второго поколения граждан, признанных инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, наличием у родителей таких детей удостоверения о том, что они подверглись радиоактивному облучению.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в той мере, в какой на его основании решается вопрос о назначении ежемесячной денежной выплаты детям второго поколения, т.е. внукам граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, предоставляет каждому права на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, и возлагает на государство обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод, а равно по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статьи 2, 7, 18, 41 и 42). Это предполагает предупреждение и ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф, включая радиационные, и установление системы социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чрезвычайных ситуаций техногенного характера, в частности катастрофы на Чернобыльской АЭС (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2018 года № 11-П). Соответственно, Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на

Чернобыльской АЭС» гарантирует возмещение вреда, причиненного вследствие чернобыльской катастрофы здоровью и имуществу граждан, возмещение вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы, а также предоставление мер социальной поддержки (статья 3).

Устанавливая систему мер социальной защиты граждан, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС, законодатель предусмотрел их зависимость от характера и степени причиненного гражданину вреда и от степени риска, обусловленного радиационным воздействием в связи с проживанием и работой на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению. Основанием для предоставления социальной защиты могут быть либо формально подтвержденные неблагоприятные последствия радиационного воздействия (например, лучевая болезнь или другое радиационно обусловленное заболевание, признание инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы), либо презумпция риска таких последствий (в случаях проживания или работы на загрязненных радионуклидами территориях – обусловленная определенными в надлежащем порядке показателями среднегодовой эффективной эквивалентной дозы облучения населения и плотности радиоактивного загрязнения почвы) (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2012 года № 23-П и от 1 апреля 2014 года № 9-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2015 года № 1007-О и др.). Сообразно этим критериям в части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» закреплен перечень категорий граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы и потому имеющих право на меры социальной защиты, а в его статьях 14–22 для каждой такой категории предусмотрены возмещение вреда и меры социальной поддержки с определением в ряде случаев условий их

предоставления. Исходя же из того, что неблагоприятные последствия чернобыльской катастрофы (в том числе отдаленные по времени как от ее даты, так и от работ по ликвидации ее последствий) могут затрагивать интересы не только непосредственно подвергшихся воздействию радиации граждан, но и членов их семей, отдельные такие меры данный Закон предусматривает и для этих лиц, включая детей, которым в России как социальном государстве гарантируется государственная поддержка и защита (статья 7, часть 2; статья 38, часть 1, Конституции Российской Федерации).

3. Меры социальной поддержки для детей, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, установлены с учетом того, что такие дети могут непосредственно подвергаться воздействию радиации, проживая в зонах радиоактивного загрязнения, либо страдать заболеваниями, обусловленными чернобыльской катастрофой или генетическими последствиями облучения одного из родителей, либо иметь риск возникновения у них заболеваний из-за радиоактивного облучения одного из родителей и (или) родственников по прямой восходящей линии.

3.1. Статья 25 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в первоначальной редакции именовалась «Социальная защита, медицинское обеспечение и оздоровление детей и подростков». Она предусматривала следующие категории детей: проживающие в зонах радиоактивного загрязнения – зоне отселения, зоне проживания с правом на отселение или зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом; эвакуированные и переселенные из зон отчуждения, отселения и проживания с правом на отселение, включая тех, которые на день эвакуации находились во внутриутробном состоянии; страдающие болезнями, связанными с лучевой нагрузкой вследствие чернобыльской катастрофы или обусловленными генетическими последствиями радиоактивного облучения их родителей. Детям,

относящимся к первым двум категориям, предоставлялись меры социальной защиты, направленные на охрану здоровья (бесплатное санаторно-курортное лечение по медицинским показаниям в санаториях соответствующего профиля, бесплатный отпуск лекарств по рецептам врачей, ежегодное бесплатное оздоровление в других оздоровительных учреждениях и др.).

Детям же, страдающим болезнями, связанными с лучевой нагрузкой вследствие чернобыльской катастрофы или обусловленными генетическими последствиями радиоактивного облучения их родителей, были гарантированы компенсации и льготы, предусмотренные статьей 14 данного Закона для граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации ее последствий, а также инвалидов вследствие таковой. При этом законодатель принимал во внимание соотносимость неблагоприятных для здоровья детей последствий радиационного воздействия на самого ребенка либо на его родителей и радиационного воздействия на лиц, перенесших лучевую болезнь или иные радиационно обусловленные заболевания либо признанных инвалидами. Одновременно было предусмотрено, что эти же компенсации и льготы распространяются и на последующие поколения детей. В редакции Закона от 18 июня 1992 года № 3061-I условие предоставления мер социальной защиты последующим поколениям было уточнено: по существу, эта возможность – как и для первого поколения детей – была увязана с возникновением у них заболеваний вследствие чернобыльской катастрофы или обусловленных генетическими последствиями радиоактивного облучения их родителей. Причем для выдачи удостоверения, подтверждающего названный статус, помимо документов, позволяющих оценить риск возникновения неблагоприятных для здоровья ребенка последствий чернобыльской катастрофы (например, выданное одному из родителей удостоверение участника ликвидации ее последствий либо справка об эвакуации или переселении), должно быть

представлено заключение межведомственного экспертного совета об установлении причинной связи развившихся заболеваний с последствиями чернобыльской катастрофы (статья 24 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; подпункт «в» пункта 2 и пункт 4 Порядка, утвержденного приказом от 8 декабря 2006 года № 728/832/166н «Об утверждении Порядка и условий оформления и выдачи удостоверения гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы», изданным министерствами, уполномоченными Правительством Российской Федерации осуществлять соответствующее регулирование, а именно МЧС России, Минздравсоцразвития России и Минфином России).

3.2. Наряду с уточнением критериев отнесения к последующим поколениям детей, страдающих болезнями, связанными с лучевой нагрузкой вследствие чернобыльской катастрофы или обусловленными генетическими последствиями радиоактивного облучения их родителей, Закон от 18 июня 1992 года № 3061-1 дополнил перечень категорий детей, имеющих право на социальную защиту в связи с чернобыльской катастрофой. Вновь введенную категорию составили дети первого и последующих поколений граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», родившиеся после радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей.

Таким образом, правом на получение мер социальной защиты были наделены дети, т.е. лица, не достигшие 18 лет (совершеннолетия) (пункт 1 статьи 54 Семейного кодекса Российской Федерации и абзац второй статьи 1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных

гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»). Следующее условие отражает наличие родственных связей с теми лицами из числа пострадавших от чернобыльской катастрофы, которые подверглись наибольшему радиационному воздействию, а именно: получили или перенесли лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием или с работами по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС; стали инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы; принимали в 1986–1987 годах участие в работах по ликвидации ее последствий; были эвакуированы (в том числе выехали добровольно) в 1986 году из зоны отчуждения или переселены (переселяются), в том числе выехали 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. Поскольку в части первой статьи 25 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» названы дети первого и последующих поколений таких лиц, граждане, указанные в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, должны приходиться ребенку родственниками по прямой восходящей линии (родителями, дедушками и бабушками, прадедушками и прабабушками и т.д.). Третье условие выражено формулой «родившиеся после радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей», определенное понимание которой, как следует из дела А.Н.Меджидовой, как раз и стало основанием для отказа в установлении ежемесячной денежной выплаты ее дочери.

Тем не менее, безотносительно к пониманию смысла указанного условия, можно с уверенностью утверждать, что к данной категории были отнесены дети, которые сами не подвергались радиационному воздействию в период проживания в зонах радиоактивного загрязнения, а также не имеют заболеваний, связанных с лучевой нагрузкой вследствие чернобыльской катастрофы или обусловленных генетическими

последствиями радиоактивного облучения их родителей. Меры социальной защиты предоставляются им в порядке профилактики наступления неблагоприятных для их здоровья последствий радиоактивного облучения одного из родителей и (или) иных родственников по прямой восходящей линии. Тем самым законодатель, преследуя цель обеспечить защищенность настоящего и будущих поколений от вредного воздействия ионизирующего излучения вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, стремился компенсировать посредством предоставления мер социальной защиты не только фактически наступившие неблагоприятные для здоровья детей последствия, но и потенциальную возможность возникновения таких последствий у здоровых детей, которые непосредственно воздействию радиации не подвергались.

3.3. Несмотря на то что в статью 25 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» с 1992 года неоднократно вносились изменения, условия отнесения детей к данной категории лиц, имеющих право на меры социальной защиты, оставались неизменными.

Не были они скорректированы и после 1 января 2005 года, когда вступил в силу Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Он дополнил Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» статьей 27¹, которой в рамках мероприятий по замене натуральных льгот денежной компенсацией для граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы, была введена ежемесячная денежная выплата как мера социальной поддержки, по своей природе предназначенная для восполнения потерь граждан с особым правовым статусом, ранее являвшихся получателями натуральных льгот, путем обеспечения им реальной возможности располагать определенными социальными благами в объеме, сопоставимом с объемом социальной защиты, ранее предоставлявшейся им в натуральной форме (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года

№ 502-О и от 4 июня 2007 года № 521-О-О). В этой статье в числе прочих категорий граждан, которым назначается ежемесячная денежная выплата, также названы дети первого и последующих поколений граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, родившиеся после радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей.

Иными словами, при реформировании системы социальной защиты критерии отнесения детей к названной категории и, соответственно, условия предоставления им мер социальной поддержки, в том числе при изменении формы ее предоставления, остались прежними.

4. Между тем стабильность законодательного регулирования и неизменность нормативного содержания части первой статьи 25 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» – формулировка которой применительно к условиям предоставления ежемесячной денежной выплаты детям первого и последующих поколений граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, родившимся после радиоактивного облучения их родителей, воспроизведена в пункте 9 части первой его статьи 27¹ и сохраняет актуальность – не стали препятствием для изменения практики применения этих норм.

4.1. Некоторое время правоприменительные органы принимали решения об установлении внукам названных граждан мер социальной защиты, включая ежемесячную денежную выплату, толкуя использованный законодателем термин «дети последующих поколений» буквально, а термин «родители» – расширительно, понимая под ними не только родителей в том смысле, который данному термину придается семейным законодательством, т.е. отца и мать, записанных родителями ребенка в книге записей рождений (статьи 47–51 Семейного кодекса Российской Федерации), но и прочих родственников по прямой восходящей линии, в частности дедушек и бабушек. Следовательно, если

дедушка или бабушка ребенка относились к указанным в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона категориям граждан, то их внукам устанавливалась ежемесячная денежная выплата как детям второго поколения таких лиц.

Однако впоследствии Пенсионный фонд Российской Федерации, на территориальные органы которого частью пятой статьи 27¹ данного Закона возложены полномочия по установлению и выплате ежемесячной денежной выплаты, стал применять иное толкование соответствующих норм. Как следует из полученных Конституционным Судом Российской Федерации ответов Пенсионного фонда Российской Федерации и полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации, основанием для изменения правоприменительной практики при назначении ежемесячной денежной выплаты внукам граждан, относящихся к названным категориям пострадавших от чернобыльской катастрофы, стало письмо Минтруда России от 13 февраля 2019 года № 13-7/В-229, которое было подготовлено в связи с запросом департамента социальных выплат Пенсионного фонда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 28-12/25937. В письме говорится, что необходимое условие для приобретения права на ежемесячную денежную выплату детьми второго поколения (внуками) названных граждан – факт радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей ребенка (внука таких граждан), а значит, для назначения данной выплаты, наряду со свидетельством о рождении ребенка, один из родителей должен предъявить удостоверение, подтверждающее его принадлежность к числу лиц, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 июля 2021 года № АКПИ21-348 отказано в удовлетворении административного иска о

признании указанного письма Минтруда России частично недействующим, как противоречащего действительному смыслу пункта 9 части первой статьи 27¹ данного Закона и неправомерно возлагающего обязанность представлять не предусмотренное законом удостоверение на административного истца – дочь гражданина, принимавшего в 1986 году участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, и мать несовершеннолетнего ребенка, в ежемесячной денежной выплате на которого было отказано. В обоснование решения суд сослался на то, что оспариваемый акт издан полномочным органом государственной власти, поскольку Минтруд России – согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 610, – является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения, в том числе граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, и дает разъяснения по вопросам, отнесенным к его компетенции, в случаях, предусмотренных законодательством. В силу же подпункта 6.6 этого Положения Минтруд России дает юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к его сфере деятельности, в части оказания государственных услуг и управления государственным имуществом. Письмо в оспариваемой части, как указал суд, соответствует Закону Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и не содержит разъяснений, изменяющих предусмотренный пунктом 9 части первой его статьи 27¹ круг лиц, имеющих право на получение ежемесячной денежной выплаты.

4.2. В дальнейшем позиция Минтруда России по означенному вопросу была подкреплена ссылками на Методические указания по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации и администрацией г. Байконура переданных им полномочий Российской Федерации по предоставлению, в том числе по доставке,

компенсаций и других выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации (утверждены приказом Минтруда России от 22 апреля 2019 года № 280н, зарегистрированным Минюстом России 10 октября 2019 года). Согласно их пункту 13 при принятии решения о предоставлении получателю компенсаций, предусмотренных пунктом 3 части первой статьи 25 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», детям второго и последующих поколений граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, родившимся после облучения одного из родителей, следует учитывать, что документами, подтверждающими рождение детей второго и последующих поколений именно после радиоактивного облучения одного из родителей, являются свидетельство о рождении этого ребенка и удостоверение, имеющееся у родителя, подтверждающее факт его облучения. Поскольку же условия предоставления такой категории детей мер социальной поддержки, включая ежемесячную денежную выплату, часть первая статьи 25 и пункт 9 части первой статьи 27¹ данного Закона определяют идентично, Минтруд России в письме от 24 декабря 2019 года № 13-7/В-2247 сослался на эти Методические указания и дополнительно разъяснил, что документом, подтверждающим факт радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы родителя ребенка второго поколения, является соответствующее удостоверение, имеющееся у одного из родителей, а предоставления мер социальной поддержки и ежемесячной денежной выплаты детям в результате радиоактивного облучения одного из их дедушек (бабушек) вследствие чернобыльской катастрофы закон не предусматривает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2021 года № АКПИ21-373 оставлен без удовлетворения административный иск о признании частично недействующим абзаца второго пункта 13 этих Методических указаний, как противоречащего части первой статьи 25 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан,

подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», которая, по мнению истца, предоставляет детям, внукам, правнукам граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, право на ряд мер социальной поддержки вне зависимости от риска причинения вреда их родителям вследствие радиоактивного облучения в результате чернобыльской катастрофы.

4.3. Толкования оспариваемой нормы, приведенного в вышеназванных актах Минтруда России, чье соответствие закону было подтверждено решениями Верховного Суда Российской Федерации, стала придерживаться и судебная практика, о чем свидетельствуют многочисленные судебные постановления, вынесенные судами различных инстанций (например, апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 18 июня 2020 года по делу № 33-2485/2020, апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 26 июня 2020 года по делу № 33-3914/2020 и определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 января 2021 года № 88-1571/2021). При этом в ряде случаев суды отказывают в удовлетворении требования об установлении ежемесячной денежной выплаты младшему ребенку в семье, в которой старший такую выплату получает, как назначенную в период до изменения правоприменительной практики (например, определения Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 5 ноября 2020 года № 88-8291/2020 и Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 8 апреля 2021 года № 88-6875/2021).

Следовательно, дети, относящиеся к одной и той же категории – внуков граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», родители которых не получили радиоактивного облучения, фактически оказываются в разном положении при решении вопроса о праве на ежемесячную денежную выплату. Налицо, таким

образом, неодинаковое понимание круга лиц, которые вправе рассчитывать на эту выплату, что позволяло в различные хронологические периоды принимать прямо противоположные решения – как о назначении, так и об отказе в ее назначении внукам граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона.

5. При вынесении соответствующих решений оспариваемое положение неоднозначно толкуется именно в той части, в какой определяется степень родства ребенка с лицом, подвергшимся наибольшему радиационному воздействию в связи с чернобыльской катастрофой, т.е. неопределенным является само основание предоставления таким детям социальной защиты, предназначенной для компенсации возможных неблагоприятных для здоровья ребенка последствий чернобыльской катастрофы.

Оспариваемая норма изначально характеризовалась внутренним противоречием, что и послужило причиной различного ее понимания и применения. С одной стороны, в числе получателей ежемесячной денежной выплаты были названы дети первого и последующих поколений граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», что предполагает их родственную связь по прямой восходящей линии с лицами, пострадавшими от воздействия радиации, не только в качестве детей, но и в качестве внуков и т.д. С другой стороны, указывалось на необходимость наличия факта радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей. Тем самым требования пункта 9 части первой статьи 27¹ данного Закона можно понимать как необходимость принадлежности одного из родственников ребенка по прямой восходящей линии к гражданам, указанным в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой его статьи 13. Одновременно один из родителей ребенка должен подтвердить, что он получил радиоактивное облучение вследствие чернобыльской катастрофы. Но в этом случае упоминание о других

родственников, кроме родителей, с позиций юридической техники становится излишним.

Один из возможных подходов, следовательно, основывается на презумпции отсутствия риска неблагоприятных последствий радиационного воздействия на граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, для их внуков, чьи родители не пострадали от воздействия радиации. В то же время можно исходить и из того, что единственным условием приобретения ребенком права на социальную защиту служит наличие родственной связи по прямой восходящей линии с одним из названных граждан. В этом случае смысловой акцент может быть перенесен на факт рождения ребенка после радиоактивного облучения его родственника, поскольку только при таких обстоятельствах допустимо предполагать возможность риска неблагоприятных последствий, связанных с облучением, и сохранения опасности для здоровья последующих поколений. При подобном понимании, которое могло бы основываться на предположении законодателя, что риски не исчезают, если в первом поколении не проявились соответствующие заболевания (неблагоприятные последствия), не вполне корректно указание на одного из родителей ребенка как на родственника по прямой восходящей линии, который получил радиоактивное облучение. Вместе с тем законодатель, возможно, хотел подчеркнуть, что риск неблагоприятных последствий изначально возникает в связи с рождением ребенка (детей) у родителей, подвергшихся радиационному воздействию и относящихся в связи с этим к категориям граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, однако для последующих поколений не утрачивает своего значения.

Сказанное свидетельствует о неопределенности оспариваемого положения, позволяющей в различные хронологические периоды принимать решения: сначала о назначении, затем об отказе в назначении ежемесячной денежной выплаты внукам названных граждан. Причем ни

одно из указанных решений при однозначной – на основе объективной оценки соответствующих рисков – формулировке условий предоставления этой меры социальной защиты не могло бы рассматриваться как не согласующееся с конституционными предписаниями.

Означенный дефект долго не обнаруживался правоприменителями, поскольку право на получение социальной защиты предоставлялось и второму, и последующим поколениям детей, а реализовывалось лишь детьми первого поколения. Однако динамика возрастной структуры получателей мер социальной защиты предопределила изменение соотношения числа тех граждан, кому такие меры предоставляются в целях возмещения реального вреда от чернобыльской катастрофы, и тех, кому такие меры призваны компенсировать вероятность (риск) наступления неблагоприятных последствий. Так, с течением времени постепенно росло количество детей, рожденных после радиоактивного облучения в связи с чернобыльской катастрофой одного из родителей, относящегося к соответствующим категориям пострадавших. Начиная с 5 августа 1992 года такие дети получили право на меры социальной защиты, а с 1 января 2005 года им стала устанавливаться ежемесячная денежная выплата. В дальнейшем они, сами становясь родителями, инициировали предоставление мер социальной защиты, включая ежемесячную денежную выплату, своим детям, которые приходились гражданам, указанным в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», детьми второго поколения, т.е. внуками.

5.1. Момент установления регулирования, предоставляющего названной категории детей право на меры социальной защиты, был отделен весьма непродолжительным интервалом как от самой аварии на Чернобыльской АЭС, так и от завершения работ по ликвидации ее последствий, от эвакуации из зоны отчуждения и от первого этапа переселения из зоны отселения. Потому отсутствовали долгосрочные

наблюдения за состоянием здоровья населения, подвергнутого воздействию радиации, которые позволяли бы оценивать риски возникновения онкологических или генетических патологий не только у детей, но и у внуков граждан, пострадавших от радиации.

Однако сегодня оценка рисков может быть проведена с использованием данных Национального радиационно-эпидемиологического регистра, который согласно статье 24¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», введенной Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 329-ФЗ, представляет собой государственную информационную систему персональных данных граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, других радиационных аварий, ядерных испытаний и иных радиационных катастроф и инцидентов. Его формирование и ведение осуществляются в целях обеспечения учета изменений состояния здоровья таких граждан в течение их жизни, использования результатов обязательного специального медицинского наблюдения (диспансеризации) за состоянием здоровья зарегистрированных в нем граждан для оказания им адресной медицинской помощи, а также прогнозирования медицинских радиологических последствий, в том числе отдаленных.

Учет сведений о состоянии здоровья граждан, оказавшихся после аварии на Чернобыльской АЭС в сфере действия неблагоприятных радиационных факторов, ведется начиная с первого этапа ликвидации последствий чернобыльской катастрофы – первоначально через Всесоюзный распределенный регистр, затем через Российский государственный медико-дозиметрический регистр (Постановление Совета Министров РСФСР от 15 мая 1990 года № 155 «О мерах по улучшению медицинского обслуживания и социального обеспечения лиц, принимавших участие в работах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС», приказ Минздрава РСФСР от 22 июня 1990 года

№ 103 «О мерах по улучшению медицинского обслуживания и социального обеспечения лиц, принимавших участие в работах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС», приказ Минздрава России от 26 ноября 1993 года № 281 «О порядке ведения Российского государственного медико-дозиметрического регистра лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и др.). Следовательно, учет таких сведений характеризуется преемственностью, предполагает их анализ и использование, в том числе для принятия решений, касающихся социальной защиты пострадавших от чернобыльской катастрофы граждан и их потомков, в частности при решении вопроса об обоснованности предоставления социальной защиты детям, родители которых непосредственно воздействию радиации в связи с чернобыльской катастрофой не подвергались. Установлению соответствующего правового регулирования должно предшествовать исследование вопроса о том, является ли радиационное воздействие, которому подверглись дедушки и бабушки в связи с чернобыльской катастрофой, достаточным основанием для предоставления социальной защиты их внукам, не имеющим заболеваний, которые могли бы быть поставлены в причинно-следственную связь с таким воздействием.

Использование Национального радиационно-эпидемиологического регистра при решении вопроса об обоснованности предоставления мер социальной поддержки внукам названных граждан предполагает, в числе прочего, согласование категорий граждан, имеющих право на социальную защиту, и категорий лиц, подлежащих регистрации в Регистре. В настоящее время часть первая статьи 24¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в перечне лиц, информация о состоянии здоровья и об изменениях состояния здоровья которых подлежит включению в Регистр, называет потомков (в первом, во втором и в третьем поколении) граждан, указанных в пункте 1, абзацах

втором – четвертом пункта 2, пунктах 3 и 4 части первой статьи 13 данного Закона. В то время как часть первая статьи 25 и пункт 9 части первой статьи 27¹ данного Закона предусматривают предоставление мер социальной поддержки и ежемесячной денежной выплаты детям первого и последующих поколений граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой его статьи 13, родившимся после радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей. Такая несогласованность может поставить под сомнение обоснованность законодательных решений, касающихся социальной защиты тех категорий лиц, информация о которых не содержится в Регистре. Отсутствие этой информации исключает объективную оценку риска возникновения у них неблагоприятных последствий радиационного воздействия, которому подверглись их родственники по прямой восходящей линии (родители, дедушки и бабушки, прадедушки и прабабушки и т.д.), в том числе при уточнении по прошествии длительного времени с момента чернобыльской катастрофы критериев дифференциации возмещения вреда, ею причиненного, или адресности социальной защиты, направленной на компенсацию риска отдаленных медицинских радиологических последствий.

Кроме того, условия предоставления мер социальной поддержки, направленных на компенсацию как фактических последствий чернобыльской катастрофы, так и возможного риска их возникновения, не могут быть определены без учета соотносимости оснований социальной защиты, предусмотренной для различных категорий детей, названных в статьях 25 и 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». В частности, детям, страдающим заболеваниями, обусловленными генетическими последствиями радиоактивного облучения их родителей, меры социальной поддержки не могут предоставляться на условиях, менее благоприятных, чем детям, не имеющим таких заболеваний.

5.2. Определяя категории граждан, которые пострадали вследствие чернобыльской катастрофы или имеют риск наступления связанных с ней неблагоприятных последствий, законодатель не может действовать произвольно, поскольку статья 42 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 7, 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) требуют, с одной стороны, чтобы все пострадавшие от экологического правонарушения получили – сообразно возникшим последствиям и (или) степени риска их наступления – право на социальную защиту в целях компенсации таких вреда и (или) риска, а с другой – чтобы было исключено необоснованное предоставление социальной защиты лицам, в отношении которых такие последствия или риск не нашли объективного подтверждения.

Равным образом и все дальнейшие решения, направленные на адаптацию системы социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, к изменению параметров радиационного воздействия, в том числе снижению интенсивности облучения, обусловленному как естественными процессами, так и мерами по преодолению негативных последствий чернобыльской катастрофы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 года № 18-П и от 19 июня 2002 года № 11-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2014 года № 2636-О и № 2671-О), должны приниматься в рамках законодательного процесса на основе объективной (включая экспертную) оценки динамики радиационных рисков с обязательным использованием данных Национального радиационно-эпидемиологического регистра.

6. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что без соблюдения общеправового критерия определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, который вытекает из закрепленных в Конституции Российской Федерации, ее статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2), принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, невозможно единообразное понимание и применение правовых норм. Неоднозначность,

нечеткость и противоречивость регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод. Поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы может быть вполне достаточно для признания ее противоречащей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.).

Поскольку при реализации предписаний пункта 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» – в силу неопределенности их нормативного содержания в системе действующего правового регулирования – допускается возможность принятия прямо противоположных решений по вопросу об установлении ежемесячной денежной выплаты внукам граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, чем нарушается конституционный принцип равенства, означающий, помимо прочего, запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковой или сходной ситуации, постольку эти предписания противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 42.

Соответственно, федеральному законодателю надлежит – с учетом требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – принять меры, направленные на устранение неопределенности нормативного содержания пункта 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Не предрешая конкретного содержания требуемых изменений в правовом регулировании и при этом имея в виду необходимость особенно тщательной подготовки соответствующего законодательного решения,

Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», во избежание возникновения пробела в правовом регулировании считает возможным установить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

впредь до внесения соответствующих изменений в действующее правовое регулирование ежемесячная денежная выплата на основании пункта 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» детям второго поколения (внукам) граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, подлежит назначению при условии подтверждения факта радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей таких детей;

после вступления в силу соответствующих изменений вопрос о назначении ежемесячной денежной выплаты детям второго поколения (внукам) граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», решается на их основании;

назначенная детям второго поколения (внукам) граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», до вступления в силу настоящего Постановления ежемесячная денежная выплата выплачивается до наступления оснований прекращения ее выплаты в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 42, в той мере, в какой данное положение в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное его истолкование, допускает в системе действующего правового регулирования различный подход к решению вопроса о праве внуков граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, на ежемесячную денежную выплату.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания пункта 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Впредь до внесения соответствующих изменений в действующее правовое регулирование ежемесячная денежная выплата на основании пункта 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» детям второго поколения (внукам) граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, подлежит назначению при условии подтверждения факта радиоактивного облучения вследствие чернобыльской катастрофы одного из родителей таких детей.

После вступления в силу соответствующих изменений вопрос о назначении ежемесячной денежной выплаты детям второго поколения (внукам) граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан,

подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», решается на их основании.

Назначенная детям второго поколения (внукам) граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», до вступления в силу настоящего Постановления ежемесячная денежная выплата продолжает выплачиваться до наступления оснований прекращения ее выплаты в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Правоприменительные решения, принятые по делу об оспаривании решения об отказе установить ежемесячную денежную выплату несовершеннолетней Меджидовой Адиле Сиражутдиновне на основании пункта 9 части первой статьи 27¹ Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», подлежат пересмотру после приведения положений данного Закона в соответствие с Конституцией Российской Федерации во исполнение настоящего Постановления, если внесенные федеральным законодателем изменения будут предусматривать наличие у внуков граждан, указанных в пунктах 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 13 данного Закона, права на ежемесячную денежную выплату независимо от подтверждения факта радиоактивного облучения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС одного из их родителей, при этом данная выплата должна быть назначена А.С.Меджидовой с даты первичного обращения Меджидовой Айтабак Набиюллаевны за ее назначением.

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

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 54-П



Конституционный Суд
Российской Федерации