



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации 29 августа 2002
“ ” 20 г.
ГКПИ01-1757

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

председательствующего –
судьи Верховного Суда
Российской Федерации

А.В.Харланова

при секретаре

З.С.Головкиной

с участием прокурора

Н.Ю.Гончаровой

рассмотрел открытом судебном заседании гражданское дело по жалобе Довбня С.Н., Сидоренко Н.Е., Шмотко А.Л. о признании незаконным (недействительным) пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1582 «Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в части исключения 63 населенных пунктов Погарского района Брянской области из границ зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом,

у с т а н о в и л :

Довбня С.Н., Сидоренко Н.Е., Шмотко А.Л. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с жалобой о признании незаконным (недействительным) пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1582 «Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в части исключения 63 населенных пунктов Погарского района Брянской области из границ зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Заявители мотивировали свои требования тем, что распоряжением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 237-р эти населенные пункты были отнесены к перечню территорий, находящихся в зоне, подверженной радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, за период с 1992 г. степень радиационного загрязнения территории района не уменьшилась, мероприятий по экологическому оздоровлению территорий района не проводилось, средства на эти мероприятия Правительством РФ не выделялись, радиационная обстановка не обследовалась, наличие других (кроме Сз-137) долго живущих радионуклидов не выявлялось. Однако обжалуемой правовой нормой 63 населенных пункта Погарского района были исключены из перечня загрязненных территорий при отсутствии законных оснований для изменения зоны радиоактивного загрязнения, чем нарушены права граждан, в том числе их (заявителей), на получение установленных законом компенсаций и льгот за вред, причиненный здоровью вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Они считают, что акт Правительства РФ в части, исключавшей 63 населенных пункта Погарского района из зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом, не соответствует требованиям Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (с последующими изменениями и дополнениями) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Проведенным в 1999-2000 годах обследованием 23 населенных пунктов, исключенных из перечня радиационных территорий, установлено, по их утверждению, что плотность загрязнения цезием – 137 в 18 населенных пунктах возросла, а в 9 из них она превысила 1 Ки/кв.км. Уточнение радиационной обстановки проводилось только в пределах населенных пунктов, в то время как в силу названного Федерального закона плотность загрязнения радионуклидами должна устанавливаться не только в пределах населенных пунктов, но и на местности за их пределами, а также на рабочих местах, так

как жизнь людей в сельскохозяйственных районах, их производственная деятельность и быт связаны с землей.

Неполное обследование радиационной обстановки окружающей среды оказывает влияние на усредненный показатель плотности загрязнения населенного пункта, который не способствует защите от воздействия радиации.

На территориях, незаконно исключенных из перечня, необоснованно исключается Правительством РФ проведение мероприятий, направленных на улучшение качества жизни населения.

Растет заболеваемость населения Погарского района, обусловленная радиационными факторами.

В зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом среднегодовая эффективная доза облучения согласно ч.1 ст.11 указанного выше Федерального закона не должна превышать 1 мЗв (0,1 бэр). Правительством РФ не проводилось проверок дозы облучения населения и она не выявлена. Нарушена методика определения радиационной обстановки.

Оспариваемое постановление Правительством РФ принято без согласования с органами власти Брянской области в нарушение ст.72 Конституции РФ и ст.2 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Брянской области» от 4 июля 1997 г.

Также не соблюден п.2 постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 24 сентября 1997 г. «О некоторых вопросах ликвидации аварии на ЧАЭС», которым Правительству РФ было предложено, как указывают заявители, не относить населенные пункты Брянской области к зонам с более благоприятной радиационной обстановкой при рассмотрении нового перечня населенных пунктов, относящихся к территориям радиоактивного загрязнения.

Данным постановлением Правительства РФ нарушено их право на благоприятную окружающую среду.

Эти 63 населенных пункта, по мнению заявителей, подлежат включению в перечень населенных пунктов, находящихся в границах зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом.

В судебном заседании Довбня С.М., представитель Шмотко А.С. – Баблак Д.Г. и представитель Сидоренко Н.Е. – Братукин А.В. (в судебном

заседании от 12 августа 2002 г.) жалобу поддержали. Сидоренко Н.Е. и Шмотко А.С. в суд не явились о дне слушания извещены.

Представители Правительства РФ Бублий С.А. и Марченко Т.А. возражали против удовлетворения жалобы, сославшись на то, что в соответствии с законом Правительство РФ не реже 1 раза в 5 лет вправе пересмотреть границы зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, в зависимости от изменения радиационной обстановки и других факторов. Исходя из этого, Правительством РФ и был пересмотрен Перечень населенных – пунктов, входящих в зону проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Исключение 63 населенных пунктов Погарского района Брянской области из границ зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом принято в пределах компетенции Правительства РФ, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и охраняемых законом интересов граждан.

Выслушав объяснения Довбня С.Н. и представителей заявителей, представителей Правительства РФ, исследовав материалы дела и заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Гончаровой Н.Ю., полагавшей жалобу подлежащей удовлетворению частично, Верховный Суд Российской Федерации находит ее подлежащей удовлетворению в отношении пос.Борщево, с оставлением без удовлетворения в остальной части.

Как установлено судом, постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1997 г. № 1582 утвержден перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. 63 населенных пункта Погарского района Брянской области в соответствии с этим постановлением были исключены из перечня населенных пунктов, находящихся в границах зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в ст.7 определяет, что территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС подразделяются на следующие зоны:

зона отчуждения;

зона отселения;

зона проживания с правом на отселение;

зона проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Границы зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов и пересматриваются Правительством Российской Федерации не реже, чем один раз в пять лет.

В судебном заседании установлено, что 63 населенных пункта Погарского района Брянской области, указанных в жалобе заявителей ранее в соответствии с распоряжением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 237-р (с последующими изменениями) относились к зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Из объяснений представителей Правительства РФ Бублия С.А. и Марченко Г.А. следует, исключение 63 населенных пунктов Погарского района Брянской области из перечня населенных пунктов, находящихся в границах зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом произведено Правительством РФ 18 декабря 1997 г. на основании представленных соответствующими органами государственной власти (Гидрометом РФ и Минздравом РФ) данных об уровне радиационного загрязнения этих населенных пунктов.

Эти данные в установленном порядке своевременно никем не были оспорены и поэтому у Правительства РФ имелись законные основания для принятия оспариваемого по настоящему делу постановления.

Статьей 11 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» зона проживания с льготным социально-экономическим статусом определяется как часть территории Российской Федерации за пределами зоны отчуждения, зоны отселения и зоны проживания с правом на отселение с плотностью радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 от 1 до 5 Ки/кв.км. В указанной зоне среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения не должна превышать 1 мЗв (0,1 бэр).

Таким образом критерием отнесения населенного пункта к зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом является плотность радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 от 1 до 5 Ки/кв.км и среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения до 1 мЗв (0,1 бэр).

Согласно п.2 ст.6 этого же закона является допустимым и не требующим каких-либо вмешательств дополнительное превышение (над уровнем естественного и техногенного радиационного фона для данной местности) облучения населения от радиоактивных выпаданий в результате катастрофы

на Чернобыльской АЭС, образующее в 1991 году и в последующие годы среднегодовую эффективную эквивалентную дозу, не превышающую 1 мЗв (0,1 бэр) в год.

Представленные представителями Правительства РФ суду данные о плотности радиоактивного загрязнения 62 населенных пунктов Погарского района (по состоянию на 1996 г., перед принятием оспариваемого постановления) свидетельствуют о том, что уровень загрязнения этих населенных пунктов (за исключением пос.Борщево) цезием-137 не превышал 1 Ки/кв.км. Во всех указанных населенных пунктах среднегодовая эффективная доза облучения населения не превышала 1 мЗв (0,1 бэр).

Поскольку с учетом представленных Правительству данных Росгидрометом по радиоактивному загрязнению населенных пунктов цезием-137, а также Минздравом России о среднегодовых эффективных эквивалентных дозах облучения населения к моменту принятия оспариваемого постановления плотность радиоактивного загрязнения названных 62 населенных пунктов составляла ниже 1 Ки/кв.км, а среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения являлась допустимой (менее 1 мЗв (0,1 бэр)), у Правительства РФ в силу п.2 ст.6 и ст.7 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» имелись основания для исключения 62 населенных пунктов Погарского района из Перечня населенных пунктов, входящих в зону проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Другие данные, представленные заявителями, не могут быть приняты во внимание, поскольку, как пояснили представители Правительства РФ окончательными, официальными, считаются данные по радиоактивному загрязнению населенных пунктов, выполненные (уточняемые) НПО «Тайфун» Госгидромета, которые проходят экспертную оценку в Межведомственной экспертной комиссии по радиационному мониторингу окружающей природной среды.

То обстоятельство, что после принятия оспариваемого постановления, в некоторых из 62 указанных населенных пунктов по данным НПО «Тайфун» плотность радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 составила свыше 1 Ки/кв.м, не является основанием для его отмены в части касающейся этих населенных пунктов, поскольку на момент принятия постановления в декабре 1997 г. уровень плотности радиоактивного загрязнения почвы в них цезием-137 составлял ниже 1 Ки/кв.км.

Данное обстоятельство может служить основанием для рассмотрения Правительством РФ вопроса о включении этих населенных пунктов в уста-

новленном порядке в Перечень населенных пунктов находящихся в границах зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Представители Правительства пояснили в судебном заседании, что в ряде населенных пунктов не исключается существование локальных «пятен» размером от нескольких квадратных метров до десятков квадратных метров, расположенных под водостоками, в пониженном рельефе, местах складирования золы, навоза и т.д., где происходит аккумуляция радионуклидов и в которых плотность загрязнения может быть выше значений, характерных для прилегающих территорий. Эти локальные «пятна» могут достаточно эффективно ликвидироваться (дезактивироваться) при их выявлении местными службами и не могут в целом характеризовать радиационную обстановку в населенных пунктах.

В связи с этим не свидетельствуют о незаконности постановления Правительства РФ доводы заявителей и их представителей о том, что плотность радиоактивного загрязнения в некоторых местах населенных пунктов (домах, участках и т.д.) превышает 1 Ки/кв.км.

Тот факт, что в некоторых граничащих с указанными в жалобе населенными пунктами, плотность радиоактивного загрязнения составляет свыше 1 Ки/кв.ки, не является в силу закона основанием для включения последних в перечень населенных пунктов с льготным социально-экономическим статусом.

Представители Правительства РФ также пояснили, что радиационная обстановка в зонах радиоактивного загрязнения после катастрофы улучшилась в связи с естественным распадом выпавших на поверхность почвы радионуклидов и снижением радиационного воздействия основного дозообразующего радионуклида – цезия-137 (в силу физического закона о периоде распада цезия-137), поэтому допустима оценка изменений уровней радиоактивного загрязнения местности на основе накопленных за предыдущие годы фактических данных с использованием математических моделей и расчетов.

Об этом же свидетельствует и протокол заседания Межведомственной экспертной комиссии по радиационному мониторингу окружающей природной среды (МВК) от 25 марта 1998 г. (л.д.41-42, 158-162).

В связи с этим ссылка заявителей и их представителей на то, что в 1996-1997 г. непосредственно на местности фактически заборы проб не производились, на является безусловным основанием к отмене постановления Правительства РФ в отношении 62 населенных пунктов.

С утверждением заявителей и их представителей о том, что при принятии оспариваемого постановления Правительство РФ пользовалось недостоверными данными о плотности загрязнения населенных пунктов цезием-137, согласиться нельзя.

В судебном заседании установлено, исходя из объяснений представителей Правительства РФ и представленных ими документов, что Правительство РФ использовало при принятии постановления данные компетентных органов, а именно НПО «Тайфун» Росгидромета, Минздрава РФ, других компетентных органов.

Доводы заявителей и их представителей о том, что мероприятия по экологическому оздоровлению территорий Погарского района не проводились, средства на эти мероприятия Правительством РФ не выделялись, радиационная обстановка не обследовалась, доза облучения населения не выявлена, опровергаются объяснениями представителей Правительства РФ и представленными письменными доказательствами (л.д.36-39, 117-133, 158-162, 189-191, 218-221, 228-243).

Законом не предусмотрено при изменении статуса населенных пунктов и определении зон радиоактивного загрязнения учитывать заболеваемость населения, так как на уровень этого критерия могут влиять другие различные факторы, в том числе и социальные.

Кроме того, из письма МЧС России видно, что по такому виду заболевания как рак щитовидной железы, область находится на четвертом месте в Российской Федерации, после Краснодарского, Алтайского краев и Сахалинской области (л.д.218-221).

Судом установлено, что при принятии оспариваемого постановления Правительство РФ располагало мнением администрации Брянской области и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не предусматривает обязанность Правительства РФ выяснять мнение жителей при установлении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения.

С учетом указанных обстоятельств суд считает, что положения п. «в» ст.2 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Брянской области от 4 июля 1997 г. не нарушены.

Ссылка заявителей и их представителей на то, что применяемая официальная методика оценки радиационной обстановки населенных пунктов, принятая в Российской Федерации, предусматривающая единую схему установления контрольных точек, и правило принятия результатов контроля проб по средним значениям, не отражает реальной картины радиационной обстановки, не может повлечь отмену оспариваемого постановления в отношении 62 населенных пунктов Погарского района.

Данных о том, что имеется другая, более совершенная методика, которой должно было руководствоваться Правительство РФ ими не представлено.

С учетом представленных компетентными органами Правительству РФ данных о том, что уровень радиационного загрязнения в 62 населенных пунктах Погарского района (помимо пос.Борщево) к моменту принятия оспариваемого постановления составил ниже 1 Ки/кв.ки, у Правительства в силу ст.ст.7 и 11 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» имелись основания для их исключения из Перечня населенных пунктов, входящих в зону проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Не являются в силу Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» основанием к отмене п.4 постановления Правительства РФ в отношении 62 населенных пунктов и другие, приведенные в жалобе доводы заявителей и их заинтересованных лиц.

Что касается пос.Борщево, то в судебном заседании установлено, что плотность его радиоактивного загрязнения по данным Брянского ЦГМС и НПО «Тайфун», которые были положены в основу оспариваемого постановления, составила 1,45 Ки/кв.км., что не давало оснований Правительству РФ для его исключения из Перечня населенных пунктов, входящих в зону проживания с льготным социально-экономическим статусом (л.д.126, 251).

При этом объяснениями заявителей, их представителей и представителей Правительства РФ установлено (которые не оспаривали их доводы в этой части), что на территории Погарского района имеется только пос.Борщево, пос.Борщево отсутствует. Одновременно представители Правительства РФ не отрицали в судебном заседании, что плотность радиоактивного загрязнения пос.Борщево цезием-137 к моменту принятия оспариваемого постановления составила 1,45 Ки/кв.м. Эти их объяснения подтверждаются данными НПО «Тайфун» (л.д.126, 251).

Учитывая, что критерием отнесения населенного пункта к зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом является плотность радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 от 1 до 5 Ки/кв.км и среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения до 1 мЗв (0,1 бэ), что и имело место в пос.Борщево на момент принятия оспариваемого постановления, его нельзя считать законным в указанной части, как нарушающим права граждан на получение льгот и компенсаций и благоприятную экологическую среду.

То обстоятельство, что согласно ч.2 ст.7 указанного выше Федерального закона границы зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются не только в зависимости от изменения радиационной обстановки, но и с учетом других факторов, не свидетельствует о законности постановления Правительства РФ в отношении пос.Борщево.

Согласно ч.2 ст.11 этого же закона Правительством Российской Федерации устанавливаются дополнительные критерии по определению границ зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом также в зависимости от степени радиоактивной загрязненности ее территории другими (кроме цезия-137) долгоживущими радионуклидами.

Представителями Правительства РФ не представлено суду доказательств того, что Правительством РФ установлены такие дополнительные критерии плотности загрязнения населенных пунктов другими (кроме цезия-137) долгоживущими радионуклидами и, что оно руководствовалось при принятии оспариваемого постановления этими дополнительными критериями при исключении пос.Борщево из зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Что касается учета других факторов, помимо вышеуказанных, то в ч.2 ст.7 названного Закона РФ не определено; кем они устанавливаются (законодательным органом либо органом исполнительной власти) и какие конкретно факторы подлежат учету.

Как считает суд, эти факторы не могут определяться произвольно Правительством РФ. Такой механизм их определения при изменении зон и перечня населенных пунктов, находящихся в них противоречит закону и может повлечь нарушение прав граждан на благоприятную экологическую среду.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст.191-197, 239-7 ГПК РСФСР, Верховный Суд Российской Федерации

р е ш и л :

жалобу Сидоренко Н.Е. Шмотко А.Л., Довбня С.Н. о признании незаконным (недействительным) пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1582 «Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в части исключения из перечня населенных пунктов, находящихся в границах зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом пос.Борщево Погарского района Брянской области – удовлетворить. Признать его в указанной части противоречащим федеральному закону и недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

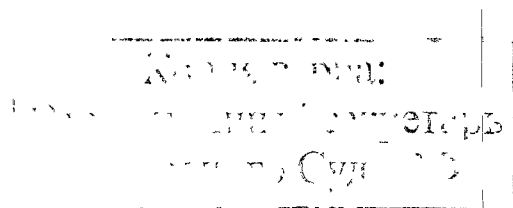
В остальной части жалобу Сидоренко Н.Е., Шмотко А.Л. и Довбня С.Н. оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано и опротестовано в Кассационную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней.

Председательствующий –
Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.В.Харланов



Шевнина В.С.