

Определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. N 404-О

по запросу Калининградской областной Думы о проверке конституционности подпункта "б" пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне

Опубликовано 21 декабря 2006 г.

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи В.Г. Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Калининградской областной Думы,

установил:

1. Подпунктом "б" пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года N 849) установлено, что для получения удостоверения, подтверждающего право на предоставление мер социальной поддержки, предусмотренных Федеральным законом "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне", гражданин представляет по месту жительства (регистрации) в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации соответствующее заявление с приложением документов, подтверждающих факт проживания (для военнослужащих - прохождения военной службы) в населенном пункте, включенном в перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, утвержденные Правительством Российской Федерации, в периоды радиационного воздействия, включая день проведения ядерного испытания.

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Калининградская областная Дума утверждает, что названное нормативное положение ограничивает сферу применения установленных государством гарантий социальной защиты и компенсаций, нарушает равенство прав и свобод человека и гражданина, препятствует реализации права граждан на охрану здоровья, медицинскую помощь и возмещение вреда, причиненного их здоровью или имуществу экологическим правонарушением, умаляет основные права и свободы человека и гражданина, а потому противоречит статьям 2, 7, 15 (часть 1), 18, 19 (часть 2), 41, 42, 53, 55 (часть 2), 114 (пункты "в", "е", "ж" части 1) и 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Признание и обеспечение права на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, как вытекает из статей 1, 2 и 7 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 42 и 53, - конституционная обязанность Российской Федерации как социального правового государства. Данная конституционно-правовая обязанность государства корреспондирует праву граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологической катастрофой. Обязанность государства по возмещению вреда от экологических бедствий предопределена также правом нынешнего и будущих поколений на защищенность от радиационного излучения, связанного с использованием ядерной энергетики, которая согласно пункту "и" части первой статьи 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации и объекты которой относятся исключительно к федеральной собственности, и конкретизируется в федеральных законах "Об использовании атомной энергии", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и "О радиационной безопасности населения", предусматривающих систему мер,

направленных на обеспечение радиационной безопасности населения и его защиту от чрезвычайных ситуаций.

Вред, причиненный гражданам в результате радиационного воздействия вследствие техногенных аварий и иных чрезвычайных ситуаций, порождает особый характер отношений между гражданином и государством: обязанность возмещения вреда, который, исходя из его масштабов и числа пострадавших, не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством, государство принимает на себя.

Развивая приведенные правовые позиции, изложенные в постановлениях от 1 декабря 1997 года N 18-П и от 19 июня 2002 года N11-П, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 4 апреля 2006 года N 89-О по запросу Сорновского районного суда города Нижнего Новгорода пришел к выводу, что государство не может произвольно отказываться от уже признанного им статуса определенных категорий граждан и снижать обусловленный этим статусом объем социальных гарантий, поскольку в противном случае подрывается авторитет государственной власти, уважение граждан к закону, уменьшается достоинство личности.

3. Социальная защита граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне 29 августа 1949 года и 7 августа 1962 года, первоначально была предусмотрена Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 года N 2228, которым с 1 апреля 1994 года на граждан, проживавших в 1949-1963 годах и получивших в периоды радиационного воздействия суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения больше 5 сЗв (бэр), в населенных пунктах, включенных в утверждаемый Советом Министров - Правительством Российской Федерации перечень населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, распространялись отдельные компенсации и льготы, установленные Законом Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС".

Соответственно, распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1994 года N 162-р был утвержден Перечень населенных пунктов Алтайского края, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне 29 августа 1949 года и 7 августа 1962 года. Эти населенные пункты были разбиты на категории в зависимости от полученной их населением суммарной (накопленной) эффективной дозы облучения. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2002 года N 156-р населенные пункты, подвергшиеся радиационному воздействию 7 августа 1962 года, были выделены в отдельную категорию. Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 1995 года N 356-р был утвержден Перечень населенных пунктов бывшей Казахской ССР, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне 29 августа 1949 года и 7 августа 1962 года, население которых также получило определенную суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения.

В связи с принятием Федерального закона от 19 августа 1995 года "О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 года N 2228 был признан утратившим силу (Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1995 года N 1081). При этом названным Федеральным законом на граждан, проживавших в 1949-1963 годах в населенных пунктах Российской Федерации и за ее пределами, включенных в утверждаемые Правительством Российской Федерации перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также дети первого и второго поколения указанных граждан, страдающие заболеваниями вследствие радиационного воздействия на их родителей, были распространены отдельные льготы и компенсации, установленные Законом Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (статья 1).

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 10 января 2002 года "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" гарантирует установленные им меры социальной поддержки

гражданам, проживавшим в 1949-1963 годах в населенных пунктах на территории Российской Федерации и за ее пределами, включенных в утверждаемые Правительством Российской Федерации перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и которые получили суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), а также детям в возрасте до 18 лет первого и второго поколения указанных граждан, страдающим заболеваниями вследствие радиационного воздействия на одного из родителей (статья 1).

Согласно части первой статьи 5 названного Федерального закона гражданам, получившим суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), выдаются удостоверения единого образца, которые дают право на получение мер социальной поддержки с момента их предъявления; порядок выдачи этих удостоверений определяется Правительством Российской Федерации. Во исполнение указанного предписания Правительство Российской Федерации постановлением от 27 декабря 2004 года № 849 утвердило Правила выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, пунктом 2 которых в полном соответствии со статьей 1 названного Федерального закона установлено, что удостоверения выдаются гражданам Российской Федерации, которые проживали в 1949-1963 годах в населенных пунктах на территории Российской Федерации и за ее пределами, включенных в утвержденные Правительством Российской Федерации перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и которые получили суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр).

Вместе с тем подпунктом "б" пункта 3 Правил предусмотрено, что для получения удостоверения, дающего право на меры социальной поддержки, от гражданина требуется документальное подтверждение факта проживания в конкретном населенном пункте именно на день проведения ядерных испытаний, при том что ни из Указа Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 года № 2228, ни из федеральных законов, касающихся социальной защиты граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, не следует, что для получения права на установленные ими меры социальной поддержки необходимо было проживать (находиться) в населенных пунктах, подвергшихся радиационному воздействию в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, в дни их проведения - 29 августа 1949 года и 7 августа 1962 года.

4. Признание за гражданами, подвергшимися радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, права на возмещение вреда здоровью свидетельствует о принятии государством на себя обязанности по возмещению такого вреда, в том числе в виде предоставления мер социальной поддержки. Соответственно, и механизм исполнения государством своей обязанности не должен быть таковым, чтобы им ограничивались права этих граждан или сужался круг лиц, уже признанных законом в качестве получателей этих мер.

Иное означало бы неправомерное ограничение закрепленного в статье 42 Конституции Российской Федерации права на возмещение ущерба, причиненного здоровью, и тем самым нарушение статьи 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, приводило бы к нарушению принципа равенства и правовой справедливости, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правовом и социальном государстве, в том числе право на социальное обеспечение, и которые, по смыслу статей 1, 2, 6 (часть 2), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 18, 19 и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, предполагают правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики в этой сфере.

4.1. Указание в статье 5 Федерального закона "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" на определение порядка выдачи удостоверений единого образца, на основании которых предоставляются установленные законом меры социальной поддержки, Правительством Российской Федерации не предполагает установление им круга лиц, имеющих право на получение таких мер, и условий, с которыми связывается право на их получение.

Между тем Правительство Российской Федерации, закрепив в подпункте "б" пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, требование - подтвердить документально факт проживания (прохождения военной службы) в населенном пункте, включенном в перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, в периоды радиационного воздействия, включая день проведения ядерного испытания, - определило, по существу, действие Федерального закона "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" по кругу лиц, сузив его по сравнению с установленным в статье 1 названного Федерального закона и дав, таким образом, ограничительное толкование этой статьи.

Тем самым Правительство Российской Федерации вышло за пределы своих полномочий, закрепленных в статье 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и, кроме того, нарушило требование, вытекающее из части 3 данной статьи, о том, что нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, изданные по поручению законодателя в целях создания правового механизма реализации законодательных предписаний, не могут противоречить закону и подменять собою его нормы.

4.2. Таким образом, подпункт "б" пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, в системной связи с положениями статей 1 и 5 Федерального закона "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" не может рассматриваться как ограничивающий право на получение мер социальной поддержки, предусмотренных названным Федеральным законом для лиц, проживавших в 1949-1963 годах (после начала ядерных испытаний - 29 августа 1949 года) в населенных пунктах на территории Российской Федерации и за ее пределами, включенных в утверждаемые Правительством Российской Федерации перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и получивших суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), а также детей в возрасте до 18 лет первого и второго поколения указанных граждан, страдающих заболеваниями вследствие радиационного воздействия на одного из родителей.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частями первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Подпункт "б" пункта 3 Правил выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 849) - по его конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативно-правового регулирования - не может рассматриваться как ограничивающий право на получение мер социальной поддержки, предусмотренных Федеральным законом "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" для лиц, проживавших в 1949-1963 годах (после начала ядерных испытаний - 29 августа 1949 года) в населенных пунктах на территории Российской Федерации и за ее пределами, включенных в утверждаемые Правительством Российской Федерации перечни населенных пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и получивших суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр), а также детей в возрасте до 18 лет первого и второго поколения указанных граждан, страдающих заболеваниями вследствие радиационного воздействия на одного из родителей.

2. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл указанных нормативных положений, выявленный в настоящем Определении на основании правовых позиций, выраженных Конституционным Судом

Российской Федерации в сохраняющих свою силу решениях, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Признать запрос Калининградской областной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

4. Определение по данному запросу окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".