

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан статьи 13 Закона Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года "О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 25 сентября 2023 года № 30-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан статьи 13 Закона Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года "О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне"

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе Председателя Азимовой Э.А., судей Ескендинова А.К., Жакипбаева К.Т., Жатканбаевой А.Е., Кыдырбаевой А.К., Нурмуханова Б.М., Онгарбаева Е.А., Подопригоры Р.А., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф., с участием:

субъекта обращения Асылгазиева Б.А.

представителей:

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – советника Генерального Прокурора Адамова Т.Б.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – вице-министра Мукановой А.К.,

Министерства здравоохранения Республики Казахстан – вице-министра Дудника В.Ю.,

Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан – вице-министра Оспанова Е.Д.,

Министерства экологии и природных ресурсов Республики Казахстан – вице-министра Ошурбаева М.Т.,

Министерства энергетики Республики Казахстан – директора Департамента атомной энергетики и промышленности Сергазина Г.Е.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – заведующего сектором Отдела законодательства Батталова А.К.,

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – заместителя заведующего Отделом законодательства Сартаевой Н.А.,

Национального ядерного центра Республики Казахстан – директора филиала Института радиационной безопасности и экологии Айдарханова А.О.,

Некоммерческого акционерного общества "Медицинский университет "Семей" – исполняющего обязанности директора Научно-исследовательского института радиационной медицины и экологии Токанова А.М.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Асылгазиева Б.А. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан статьи 13 Закона Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года "О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне" (далее – Закон).

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Подопригору Р.А. и участников заседания, изучив заключения экспертов: доктора юридических наук, профессора Хамзиной Ж.А., доктора философии (PhD) по специальности "Юриспруденция" Хасенова М.Х. и другие материалы конституционного производства, проанализировав международный опыт, законодательство Республики Казахстан и отдельных зарубежных государств, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение о рассмотрении на соответствие статье 14 Конституции Республики Казахстан статьи 13 Закона.

Данная статья предусматривает меры по социальной поддержке граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний и проживающих на территориях, подвергшихся воздействию радиоактивных осадков, в виде надбавки к пенсии, дополнительной оплаты труда и дополнительного оплачиваемого отпуска.

Субъект обращения ранее проживал на одной из таких территорий и является лицом, пострадавшим вследствие испытаний, что подтверждается выданным ему удостоверением. В настоящее время он не проживает на указанной территории.

Заявитель считает, что статья 13 Закона не соответствует статье 14 Конституции о равенстве всех перед законом и судом (пункт 1) и недопущении дискриминации (пункт 2).

Статья 13 Закона была применена судами первой и апелляционной инстанций в гражданском судопроизводстве (районным судом № 2 Алмалинского района города Алматы, решение от 1 ноября 2022 года, и судебной коллегией по гражданским делам Алматинского городского суда, постановление от 27 декабря 2022 года) при отказе в удовлетворении исковых требований заявителя о взыскании надбавки к заработной плате и оплате дополнительного трудового отпуска.

При проверке конституционности статьи 13 Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конституции Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством,

высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Данная норма является основополагающей для всей правовой системы Казахстана, определяющей содержание законов и других нормативных правовых актов.

Неотъемлемым принципом правового государства является возведенный в ранг конституционного принцип равенства всех перед законом и судом и запрета дискриминации. Он действует во всех сферах жизни общества, включая ту ее часть, которая связана с реализацией функций социального государства.

Ранее Конституционный Совет Республики Казахстан отмечал, что положение Конституции о том, что Республика Казахстан утверждает себя социальным государством означает намерение Казахстана развиваться как государство, которое берет на себя обязательство смягчать социальное неравенство путем создания условий для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватных возможностям государства (постановление от 21 декабря 2001 года № 18/2).

Данное положение также означает, что Республика Казахстан оказывает поддержку в первую очередь социально уязвимым слоям населения, лицам, нуждающимся в специальных социальных услугах, малообеспеченным лицам, а также иным лицам, которым в силу тех или иных обстоятельств требуется помощь государства. Адресатами такой помощи являются и граждане, пострадавшие вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, неблагоприятной экологической обстановки, чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия.

Одной из зон экологического бедствия в Казахстане признаны территории Семипалатинской и прилегающих к Семипалатинскому испытательному ядерному полигону (далее – Семипалатинский полигон) районов Павлодарской, Восточно-Казахстанской и Карагандинской областей (в административно-территориальном делении 1992 года с последующими изменениями). В преамбуле Закона отмечено, что ядерные испытания, проводившиеся в течение 40 лет на Семипалатинском полигоне, причинили невосполнимый ущерб здоровью людей и окружающей природной среде, вызвали рост общей заболеваемости и смертности населения.

2. Республика Казахстан, подтверждая свое предназначение в качестве социального государства, взяла обязательства по обеспечению социальной защиты граждан, пострадавших вследствие длительных ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, что нашло отражение в рассматриваемом Законе.

В нем проведена классификация территорий, подвергшихся воздействию радиоактивных осадков при проведении ядерных испытаний, установлены категории и статус граждан, пострадавших вследствие таких испытаний, на которых

распространяется действие Закона, определены необходимость экологического оздоровления территорий и мероприятия по организации медицинской помощи населению.

В Законе также закреплены конкретные меры по социальной защите лиц, пострадавших вследствие ядерных испытаний. Установленные Законом меры имеют дифференцированный характер. Так, единовременная денежная компенсация, предусмотренная в статье 12 Закона, распространяется на всех граждан, проживавших в границах зон экологического бедствия с 1949 по 1990 годы. Меры, предусмотренные в оспариваемой статье 13 Закона, распространяются только на тех граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний, которые в настоящее время проживают на территориях, определенных зонами радиационного риска различной степени, и на территории с льготным социально-экономическим статусом. Учет места проживания для предоставления соответствующих льгот предусмотрен также в статье 14 в отношении женщин, детей, подростков и их родителей и в статье 15 Закона в отношении военнослужащих и сотрудников специальных государственных органов.

При принятии Закона такой дифференцированный подход был обусловлен тем, что граждане, проживавшие в тот период в зоне экологического бедствия, продолжали находиться под воздействием неблагоприятных факторов вследствие ранее проведенных испытаний на полигоне. Это, в свою очередь, обусловило необходимость дополнительных мер по их социальной поддержке. В настоящее время, как следует из доводов и соображений государственных органов и иных лиц, привлеченных к рассмотрению обращения, радиоэкологическая обстановка на территориях, указанных в Законе, в значительной степени улучшилась и только факт проживания на таких территориях не является определяющим при оценке вреда, причиненного испытаниями, характеристике условий проживания, труда, обучения и т.д. Сама классификация территорий на зоны различного радиационного риска не так актуальна как в момент принятия Закона.

Вместе с тем в ходе конституционного производства не были представлены достаточные данные для признания территорий, указанных в Законе, полностью благополучными в плане радиационного загрязнения, а проживающих на них лиц – не подверженными воздействию негативных экологических факторов из-за такого загрязнения. Радиоэкологическая ситуация не является стабильной, одинаковой на всех участках местности и в целом требует тщательных исследований и мониторинга. В соответствии с Законом данные территории до настоящего времени считаются зоной экологического бедствия.

Предоставление дополнительных льгот только лицам, пострадавшим от ядерных испытаний, которые проживают в зоне экологического бедствия, с формальной точки зрения может свидетельствовать о нарушении принципа равенства. Однако конституционный принцип равенства не может применяться без учета различных

обстоятельств, в которых находятся те или иные категории граждан. В данном случае подобным обстоятельством является место проживания в зоне экологического бедствия, связанное с продолжающимся неблагоприятным влиянием экологической обстановки на жителей.

Пострадавшие граждане, проживающие в зонах, указанных в Законе, и проживающие за их пределами, находились и находятся в разные временные промежутки в разной степени в неодинаковых условиях, что предопределяет различный подход к ним в нормативных правовых актах. Законодатель вправе устанавливать разный уровень защиты для лиц, находящихся в таких неодинаковых условиях. Дифференцированный подход к мерам социальной защиты и условиям их предоставления является одним из принципов государственной политики в сфере социальной защиты (статья 3 Социального кодекса Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года).

При этом государство преследует законную цель – поддержка людей, до настоящего времени находящихся в неблагоприятной окружающей среде и испытывающих воздействие негативных факторов по сравнению с другими лицами. Положения статьи 13 Закона не имеют целью или следствием ограничение либо иное умаление прав других лиц, в том числе пострадавших от ядерных испытаний. Они основаны на разумных (необходимость дополнительной поддержки) и объективных (сохраняющиеся риски для людей, проживающих на соответствующих территориях) критериях.

Данный вывод корреспондируется с положениями международных правовых документов. В Замечании общего порядка Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций № 18 (1989) говорится, что пользование правами и свободами на равных началах, однако, вовсе не означает одинакового обращения в любом случае. Выражение "дискриминация", как оно используется в Международном пакте о гражданских и политических правах (далее – Пакт), следует понимать как означающее любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод.

В прецедентной практике международных судов и органов по правам человека неоднократно указывалось, что не всякое различие в обращении является дискриминационным.

В соображениях Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций (в том числе в отношении Казахстана), компетенцию которого признает Республика Казахстан, напоминается о правовой практике Комитета, согласно которой не всякое различие, основанное на признаках, перечисленных в статье 26 Пакта, равнозначно дискриминации, если оно основано на разумных и объективных критериях и преследует цель, которая является законной в соответствии с Пактом (CCPR/C/126/D/

2311/2013). Аналогичные подходы наблюдаются в практике Европейского суда по правам человека.

Право законодателя применять дифференцированный подход в сфере социальной защиты исходя из различных факторов (например, масштабов и времени радиационного воздействия, уровня радиационного загрязнения территорий и его влияния на организм, работы, службы или учебы на зараженных территориях и других) четко прослеживается в нормотворческой практике других государств, сталкивающихся с необходимостью социальной защиты лиц, подвергшихся радиоактивному воздействию в результате ядерных испытаний или техногенных ядерных аварий и катастроф.

3. Схожие с предметом обращения вопросы рассматривались ранее Конституционным Советом Республики Казахстан применительно к другой зоне экологического бедствия (постановление от 29 апреля 2005 года № 3 "О проверке конституционности статьи 13 Закона Республики Казахстан "О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье").

Конституционный Суд разделяет позиции Конституционного Совета, выраженные в данном постановлении, о том, что:

вытекающие из статей 1, 12, 28, 29 и 31 Основного Закона признание и обеспечение права на возмещение вреда здоровью являются обязанностью государства. Факты проживания в зоне экологического бедствия и причинения вреда здоровью граждан, оказавшихся в такой зоне, обуславливают возникновение конституционно-правовых отношений между государством и гражданами, в рамках которых последним гарантируется предоставление социальных компенсаций и льгот за причиненный вред либо за риск его причинения. При этом законодатель вправе определять конкретные виды и условия их получения, а также производить дифференциацию прав граждан по социально оправданным критериям;

дифференциация социальных компенсаций и льгот гражданам по различным критериям, включая место жительства и потерю здоровья, связана с различным характером воздействия на человека вредных факторов окружающей среды и его последствий и является социально оправданной, обоснованной и допустимой;

разный уровень социальной защиты лиц, проживающих в зоне экологического бедствия, и лиц, выехавших из нее, не влечет дискриминации последних по признаку места жительства, поскольку социально обусловленный подход к защите указанных категорий населения не ограничивает (не умаляет) их конституционные права. Основой указанного различия является не само место жительства в географическом смысле слова, а влияние на здоровье человека неблагоприятной среды проживания.

Вместе с тем социальные риски в случае с пострадавшими вследствие экологического бедствия в Приаралье в большей степени связаны с природно-климатическими факторами, в то время как социальные риски в случае с

пострадавшими в результате ядерных испытаний обусловлены техногенным воздействием. Последствия, вызванные радиоактивным заражением, зависят не только от места проживания, но в значительной мере – от полученной дозы облучения и соответствующего вреда и характеризуются долговременностью, что должно учитываться при организации социальной защиты и соответствующем правовом регулировании. Конституционный Суд отмечает наличие в зарубежном законодательстве такого подхода, когда в основе

оказания мер социальной поддержки лиц, пострадавших от ядерных испытаний или ядерных и радиационных аварий, лежит получение лицом определенной дозы облучения и вред от такого облучения.

4. Государство продолжает уделять внимание вопросам, связанным с бывшим Семипалатинским полигоном. Об этом свидетельствует принятие Закона Республики Казахстан от 5 июля 2023 года "О Семипалатинской зоне ядерной безопасности", предусматривающего новые подходы к обеспечению ядерной и радиационной безопасности в Республике Казахстан, а также к реабилитации территории полигона. Вопросы льгот, предоставляемых пострадавшим от ядерных испытаний, регулируются также Кодексом Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс), Социальным кодексом Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года, Законом Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года "О жилищных отношениях", другими законами и подзаконными нормативными правовыми актами.

Казахстан имеет соответствующие обязательства и в рамках международных договоров. Согласно пункту 1 статьи 6 Договора о запрещении ядерного оружия от 7 июля 2017 года, ратифицированного Законом Республики Казахстан от 3 июля 2019 года, каждое государство-участник в соответствии с применимыми нормами международного гуманитарного права и права прав человека надлежащим образом оказывает лицам под его юрисдикцией, пострадавшим от применения или испытания ядерного оружия, помощь с учетом возрастного и гендерного факторов, без дискриминации, включая медицинскую помощь, реабилитационную и психологическую поддержку, а также обеспечивает социальную и экономическую интеграцию.

Конституционный Суд отмечает, что законодатель по ряду позиций постепенно снижал уровень социальных гарантий в отношении лиц, пострадавших вследствие ядерных испытаний, что выражалось в переходе к исчислению выплат в увязке с месячным расчетным показателем (вместо минимальной заработной платы), исключении положений о дополнительной оплате стипендий и других льготах.

Вне действия отдельных положений статьи 13 Закона находится большое количество граждан, проживающих в зоне экологического бедствия: индивидуальные предприниматели, лица, занимающиеся частной практикой, независимые работники.

Кроме того, нагрузку по выплатам, предусмотренным статьей 13 Закона, несет не только государство, но и в существенной мере работодатели – негосударственные субъекты, что, исходя из содержания статьи, свидетельствует о непропорциональном распределении ответственности за оказание социальной поддержки пострадавшим гражданам.

Конституционный Суд отмечает несогласованность некоторых положений Закона (статьи 2, 10, 12 – 15), не позволяющую точно определить адресатов социальной защиты, что приводит к различной правоприменительной практике.

С учетом сохраняющихся негативных последствий функционирования Семипалатинского полигона Конституционный Суд считает необходимым усиление мер социальной защиты граждан, пострадавших от ядерных испытаний (включая потомков этих граждан), что будет соответствовать характеристике социального государства, провозглашенного в Конституции, а также способствовать реализации конституционных положений о праве на социальное обеспечение, праве на охрану здоровья, об охране окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья (статьи 28, 29 и 31 Конституции). Усиление мер социальной защиты предполагает расширение как видов оказываемой помощи, так и ее объемов, размеров, а также адресатов получения.

Должны быть изучены и предложены новые принципы и подходы в вопросах социальной защиты пострадавших граждан с учетом современной радиоэкологической обстановки на зараженных территориях, медицинских последствий для населения, подвергшегося воздействию ионизирующего излучения, проживающего как на этих территориях, так и за их пределами, а также социальных, экологических, демографических, медицинских и иных факторов.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55 – 58, 62 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан", Конституционный Суд Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать соответствующей Конституции Республики Казахстан статью 13 Закона Республики Казахстан "О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне".

2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан принять меры по совершенствованию законодательства Республики Казахстан по вопросам социальной защиты граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний, с учетом позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в настоящем нормативном постановлении.

3. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, окончательным и обжалованию не подлежит.

4. Опубликовать настоящее нормативное постановление на казахском и русском языках в периодических печатных изданиях, получивших право на официальное опубликование законодательных актов, единой системе правовой информации и на интернет-ресурсе Конституционного Суда Республики Казахстан.

Конституционный Суд Республики Казахстан

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан