



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 26-КАД23-3-К5

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 июня 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Картоева Гирихана Борисовича на решение Магасского районного суда Республики Ингушетия от 23 июня 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Ингушетия от 20 октября 2022 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 января 2023 года по делу № 2а-2068/2022 по административному исковому заявлению Картоева Г.Б. к Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее также - МЧС России), Министерству труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия (далее – Министерство Республики Ингушетии) о признании решения незаконным, о возложении обязанностей восстановить нарушенное право.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения на доводы кассационной жалобы представителя МЧС России Анай-оол В.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

вступившим в законную силу решением Магасского районного суда от 24 ноября 2021 года на Министерство Республики Ингушетия возложена обязанность рассмотреть вопрос о признании Картоева Г.Б. подвергшимся

радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (далее – радиационное воздействие), включить его в соответствующий реестр граждан и направить документы в МЧС России для выдачи удостоверения единого образца.

Данным судебным актом установлено, что Картоев Г.Б. проходил действительную срочную военную службу в рядах Советской Армии с 3 июня 1991 года по 3 апреля 1992 года в войсковой части, которая дислоцировалась на территории Семипалатинского испытательного ядерного полигона - Семипалатинск, в районе посёлка Чаган Семипалатинской области, Казахской ССР, согласно результатам исследования от 12 марта 2020 года, проводившегося в лаборатории молекулярной биологии и цитогенетики ФГБУ «Российский научный центр рентгенорадиологии» Министерства здравоохранения Российской Федерации - учреждения, уполномоченного осуществлять медицинскую деятельность на основании соответствующей лицензии, получил дозу облучения - 0,27 Зв (27 бэр).

31 января 2022 года во исполнение указанного судебного решения Министерство Республики Ингушетия рассмотрело заявление Картоева Г.Б. по вопросу оформления и выдачи ему удостоверения гражданина, подвергшегося радиационному воздействию, приняло решение о направлении представления в МЧС России для оформления и выдачи Картоеву Г.Б. удостоверения.

Принятое решение, оформленное протоколом от 31 января 2022 года № 1, представление от 3 февраля 2022 года, выписка из реестра и копии документов Картоева Г.Б. направлены названным республиканским органом власти в МЧС России для оформления и выдачи соответствующего удостоверения.

МЧС России письмом от 15 февраля 2022 года № ССВ-11-162 сообщило Министерству Республики Ингушетия об отсутствии оснований для выдачи Картоеву Г.Б. удостоверения единого образца, поскольку действие Федерального закона от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» на указанного гражданина не распространяется, как не проживающего в 1949-1963 годах в установленных Правительством Российской Федерации населённых пунктах. Кроме того указано, что расчёт суммарных (накопленных) эффективных доз облучения граждан осуществляется определённой МЧС России организацией, которой в настоящее время в соответствии с государственным контрактом от 5 апреля 2021 года является КГБУ «Научно-исследовательский институт региональных медико-экологических проблем» г. Барнаула.

Представленные Министерством Республики Ингушетии документы возвращены.

Картоев Г.Б., считая такое решение федерального органа государственной власти нарушающим его права, обратился в суд с административным иском о признании его незаконным, просил обязать МЧС

России оформить и выдать ему удостоверение единого образца, а также возложить обязанность на Министерство Республики Ингушетия повторно направить в МЧС России документы, необходимые для оформления и выдачи ему данного документа.

Решением Магасского районного суда Республики Ингушетия от 23 июня 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Ингушетия от 20 октября 2022 года, в удовлетворении требований отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 ноября 2023 года судебные акты признаны законными.

В поданной Картоевым Г.Б. в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе ставится вопрос об отмене принятых с нарушением норм процессуального права и без учёта правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации судебных актов и принятии нового решения об удовлетворении его требований.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2023 года дело истребовано, определением от 7 июня 2023 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее – КАС РФ).

Такие нарушения судами допущены.

Согласно статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» (далее – Закон № 2-ФЗ), установленные им меры социальной поддержки, в частности, гарантируются гражданам, которые проживали в 1949-1963 годах в населённых пунктах на территории Российской Федерации и за её пределами, включённых в утверждаемые Правительством Российской Федерации перечни населённых пунктов, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и которые получили суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр).

Посёлок Чаган Семипалатинской области как населённый пункт, жители которого получили суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, превышающую 25 сЗв (бэр), включён в Перечень населённых пунктов бывшей Казахской ССР, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, установленный распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 1995 года № 356-р.

В соответствии с Правилами отнесения граждан к категории лиц, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2004 года № 634 (далее – Правила № 634), организация, осуществляющая расчёт и выдачу заключений о полученной суммарной (накопленной) эффективной дозе облучения вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, определяется МЧС России в установленном законодательством Российской Федерации порядке (абзац третий пункта 3); для отнесения граждан к названной выше категории лиц, им необходимо представить по месту жительства в орган, уполномоченный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, документы, перечень которых и порядок их прохождения определяются в соответствии с правилами оформления и выдачи удостоверения единого образца (пункт 4); подтверждением отнесения граждан к категории лиц, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, являются удостоверения единого образца, выдаваемые МЧС России (пункт 5).

В пункте 3 Порядка выдачи удостоверений единого образца гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, утверждённого приказом МЧС России от 18 сентября 2009 года № 540 (далее - Порядок выдачи удостоверений), закреплено, что для получения удостоверения граждане обращаются по месту жительства в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с соответствующим письменным заявлением, одновременно с которым предъявляют документы согласно перечню.

Как следует из положений пунктов 4, 5 Порядка выдачи удостоверений, уполномоченными органами по результатам рассмотрения представленных гражданами документов принимается решение о включении их в реестр учёта граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, которое вместе с этими документами и представлением в целях оформления и выдачи удостоверения направляются в МЧС России.

Отказывая в удовлетворении заявленных Картоевым Г.Б. требований, суды применили приведённые выше федеральные нормы и сделали вывод, что обязательными условиями для признания за гражданином права на получение удостоверения единого образца как лицу, подвергшемуся радиационному воздействию, и предоставления мер социальной поддержки

являются проживание в 1949-1963 годах в определённых населённых пунктах и получение суммарной (накопленной) эффективной дозы облучения свыше 5 сЗв (бэр), подтверждённое заключением КГБУ «Научно-исследовательский институт региональных медико-экологических проблем» г. Барнаула.

При этом ссылку административного истца на результаты исследования, проведённого 12 марта 2020 года в лаборатории молекулярной биологии и цитогенетики ФГБУ «Российский научный центр рентгенорадиологии» Министерства здравоохранения Российской Федерации и подтверждающего получение им эффективной дозы облучения 0,27 Зв (27 бэр), признали несостоятельной, поскольку данное учреждение не является государственным экспертным органом, имеющим лицензию на проведение экспертизы по вопросам признания граждан пострадавшими от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

Суд кассационной инстанции, признавая судебное решение и апелляционное определение правильными, оспариваемый отказ в выдаче удостоверения законным, указал, что вопреки утверждению Картоева Г.Б. судами учтено вступившее в законную силу решение суда от 24 ноября 2021 года и факт его исполнения Министерством Республики Ингушетии.

Между тем судами не приняты во внимание следующие обстоятельства.

На день принятия оспариваемого отказа МЧС России Картоев Г.Б. на основании решения Магасского районного суда от 24 ноября 2021 года включён в реестр граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

Удостоверение единого образца, выдаваемое уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, является документом, подтверждающим право получивших суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр) граждан на получение мер социальной поддержки с момента его предъявления (статья 5 Закона № 2-ФЗ).

Как следует из содержания названного судебного акта, удовлетворяя требования Картоева Г.Б., суд учёл позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в определении от 14 декабря 1999 года № 197-О, которым гражданину В.А. Хромову, проживающему в 1968 - 1973 годах в посёлке Чаган Семипалатинской области и проходившему там военную службу, отказано в принятии жалобы ввиду неподведомственности поставленного в ней вопроса названному суду.

Конституционный Суд Российской Федерации, приведя положения Федерального закона от 9 января 1996 года № «О радиационной безопасности населения» о праве граждан на радиационную безопасность (статья 22); об обязанности организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, обеспечивать выполнение мероприятий по защите населения от радиационных аварий и их последствий (статья 20); о гарантировании гражданам в случае нарушения

указанного права предоставления мер социальной защиты, т.е. возмещения вреда, причинённого их жизни и здоровью, и понесённых ими убытков (статьи 25 - 26), указал, что суды общей юрисдикции вправе решить вопрос о предоставлении льгот и компенсаций лицам, чьи права на радиационную безопасность, а также на возмещение ущерба вследствие радиационных аварий оказались нарушенными, исходя из статьи 2 Закона № 2-ФЗ в системном истолковании со статьёй 26 Федерального закона «О радиационной безопасности населения».

В соответствии с частью 2 статьи 64 КАС РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом по ранее рассмотренному гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчёркивал, что признание преюдициального значения судебного решения, будучи направленным на обеспечение его стабильности и общеобязательности, исключение возможного конфликта судебных актов, предполагает, что факты, установленные судом при рассмотрении одного дела, впредь до их опровержения принимаются другим судом по другому делу в этом же или ином виде судопроизводства, если они имеют значение для разрешения данного дела; тем самым преюдициальность служит средством поддержания непротиворечивости судебных актов и обеспечивает действие принципа правовой определённости (постановление от 21 декабря 2011 года № 30-П; определения от 19 июля 2016 года № 1739-О, от 27 февраля 2020 года № 492-О, от 28 мая 2020 года № 1133-О).

По смыслу закона в его истолковании Конституционным Судом Российской Федерации недопустим пересмотр определённых вступившими в силу судебными актами правоотношений сторон и установленных в связи с этим фактов.

Следовательно, изложенные в решении Магасского районного суда от 24 ноября 2021 года обстоятельства, касающиеся выводов суда о наличии у административного истца права состоять в реестре учёта граждан, подвергшихся радиационному воздействию, в целях получения мер социальной поддержки, принятого в рамках другого административного дела, по которому в качестве заинтересованного лица привлекалось МЧС России, не подлежали доказыванию при разрешении настоящего спора.

Выдача МЧС России гражданам удостоверений единого образца, как это следует из положений пункта 5 Правил № 634 и пункта 5 Порядка выдачи удостоверений в их системном единстве, является правоподтверждающим действием федерального органа государственной власти, которое административный ответчик должен совершить в течение двух месяцев со

дня поступления представления об оформлении и выдаче удостоверений от уполномоченных органов.

Исходя из приведённых выше федеральных норм и вступившего в законную силу судебного решения, признавшего право Картоева Г.Б. на меры социальной поддержки в соответствии с Законом № 2-ФЗ, у административного ответчика отсутствовали правовые основания для отказа в оформлении удостоверения.

Иное фактически означало бы преодоление обязательных в силу предписаний части 1 статьи 16 КАС РФ в том числе для органов государственной власти, иных государственных органов, должностных лиц, государственных служащих и подлежащих исполнению на всей территории Российской Федерации вступивших в законную силу судебных актов.

Кроме того, оспариваемое решение нарушает конституционный принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который согласно сформулированной в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовой позиции предполагает правовую определённость и предсказуемость как законодательной, так и правоприменительной политики, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретённых прав, действительности их государственной защиты, то есть в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право власти будут уважать и реализовывать (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 23 апреля 2004 года № 9-П; определения от 4 декабря 2003 года № 415-О, от 4 апреля 2006 года № 89-О).

Провозглашение и реализация указанного принципа направлены на обеспечение защиты интересов граждан, которые, полагаясь на правильность принятого уполномоченным органом решения, рассчитывают на стабильность и неизменность получения мер социальной поддержки (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2016 года № 1-П).

Вместе с тем в рамках настоящего спора Картоев Г.Б. возникла ситуация, исключая стабильность и предсказуемость решений, принимаемых в отношении его органами публичной власти.

Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснил, что из принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, недопустимости злоупотребления правами (части 1 и 3 статьи 17 и статья 18 Конституции Российской Федерации) следует, что органам публичной власти, их должностным лицам запрещается обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, если соответствующее решение, действие может

быть принято, совершено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. В связи с этим судам необходимо проверять, исполнена ли органом или лицом, наделённым публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействии) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учёту требований соразмерности (пропорциональности) (абзацы четвёртый и пятый пункта 17).

Между тем, как усматривается из материалов настоящего дела, такого рода обязанность не исполнена федеральным органом государственной власти - МЧС России.

Приведённые выше положения законодательства, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении настоящего административного дела суды не учли.

При таких данных обжалуемые судебные акты, которыми подтверждена правомерность отказа административного ответчика выдать удостоверение, нельзя признать законными, следовательно, судебное решение, апелляционное и кассационное определения, как принятые с существенным нарушением норм материального права, повлёкшие нарушение прав Картоева Г.Б., подлежат отмене.

Суд кассационной инстанции, рассмотрев кассационную жалобу с административным делом, вправе, отменив судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции, принять новое решение, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права (пункт 5 части 1 статьи 329 КАС РФ).

Ввиду изложенного, принимая во внимание, что по делу не требуется установления обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения возникшего спора, Судебная коллегия считает возможным принять новое решение об удовлетворении административного искового заявления Картоева Г.Б. только в части требований, предъявленных к МЧС России, поскольку Министерство Республики Ингушетии нарушений законодательства не допустило.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Магасского районного суда Республики Ингушетия от 23 июня 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Ингушетия от 20 октября 2022 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от

18 января 2023 года отменить и принять новое решение об удовлетворении административного иска Картоева Гирихана Борисовича в части.

Признать незаконным решение Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, оформленное письмом от 15 февраля 2022 года № ССВ-11-162, об отказе выдать Картоеву Г.Б. удостоверение гражданина, подвергшегося радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и возврате представленных Министерством труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия документов.

Обязать Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий на основании решения от 31 января 2022 года, представления от 3 февраля 2022 года, выписки из реестра и копии документов Картоева Г.Б., представленных Министерством труда, занятости и социального развития Республики Ингушетия, выдать Картоеву Гирихану Борисовичу поименованное удостоверение единого образца.

В остальной части административный иск оставить без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи