

По жалобе гражданина Тимова Евгения Михайловича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения

Определение · № 633-О-П · от 03.07.2007 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Тимова Евгения Михайловича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения

город Москва 3 июля 2007 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина Е.М.Тимова, у с т а н о в и л:

1. Лицензией на осуществление медицинской деятельности, имеющей срок действия со 2 августа 2004 года по 2 августа 2009 года, индивидуальному предпринимателю Е.М.Тимову разрешено производство работ и оказание услуг по специальностям "Стоматология терапевтическая" и "Стоматология ортопедическая", а также оказание услуг по специальности "Рентгенология в стоматологии". Лицензия на производство работ и оказание услуг с использованием медицинского рентгеновского аппарата - радиовизиографа Trophy Trex Elitys (заводской номер ОТО410228), которая была получена Е.М.Тимовым на основании утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года N 688 Положения о лицензировании деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения (генерирующими), имела срок действия с 11 мая 2001 года по 11 мая 2004 года. В удовлетворении заявления, направленного в территориальное управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве 30 января 2006 года, с просьбой оформить соответствующую лицензию на новый срок ему было отказано со ссылкой на то, что в силу пункта 1 Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2004 года N 107) право на получение такой лицензии имеют только юридические лица.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Е.М.Тимов указывает на то, что названное Положение не предусматривает выдачу лицензий на занятие деятельностью, связанной с использованием источников ионизирующего излучения, физическим лицам - индивидуальным предпринимателям, в то время как Федеральный закон "О радиационной безопасности населения" запрет на получение индивидуальными предпринимателями лицензии на занятие такой деятельностью не содержит, а в соответствии с ранее действовавшим Положением о

лицензировании деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения (генерирующими), лицензии предоставлялись не только юридическим, но и физическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В связи с этим заявитель просит признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 1), 34 (часть 1) и 55 (часть 3), ряд статей Федерального закона от 9 января 1996 года "О радиационной безопасности населения", включая статью 10 "Лицензирование деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения", и пункты 1, 7, 14 и 15 Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения.

2. Согласно Федеральному закону "О радиационной безопасности населения" лицензирование деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (пункт 2 статьи 10). В настоящее время порядок и условия лицензирования такой деятельности определяются Положением о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2004 года N 107.

2.1. В соответствии с правовой позицией, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 января 2004 года N 1-П, в случае если правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а постановлением Правительства Российской Федерации, причем именно в силу прямого предписания данного закона, на основании и во исполнение которого оно издано и который оно конкретизирует, тем самым предопределяя практику его исполнения, проверка конституционности такого закона, выявление его конституционно-правового смысла не могут быть осуществлены без учета смысла, приданного ему актом Правительства Российской Федерации. При этом Конституционным Судом Российской Федерации разрешается вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации как самого закона, так и постановления Правительства Российской Федерации, без применения которого невозможно и применение закона.

Следовательно, если имеет место прямая нормативная связь постановления Правительства Российской Федерации с федеральным законом и если эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве, Конституционный Суд Российской Федерации в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" может признать допустимой жалобу гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которой оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства Российской Федерации.

2.2. Положение о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения принято Правительством Российской Федерации во исполнение предписания Федерального закона "О радиационной безопасности населения", по вопросу, не получившему в нем содержательной регламентации, и именно на основании данного предписания Правительство Российской Федерации непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2004 года N 1-П, судебная проверка указанного нормативного акта Правительства Российской Федерации невозможна без установления соответствия этого нормативного акта и (или) самого Федерального закона "О радиационной безопасности населения" Конституции Российской Федерации с точки зрения установленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, т. е. может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства.

3. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование

своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "в").

В силу названных конституционных положений федеральный законодатель в рамках предоставленных ему полномочий по правовому регулированию предпринимательской деятельности вправе определять порядок и условия ее осуществления, устанавливая с учетом специфики тех или иных видов деятельности дополнительные требования к занимающимся этой деятельностью предпринимателям, а также вводить те или иные ограничения, которые, однако, должны соответствовать критериям, закрепленным в Конституции Российской Федерации, ее статье 55 (часть 3).

3.1. Гражданским кодексом Российской Федерации предусматривается, что к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила данного Кодекса, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения (пункт 3 статьи 23). Следовательно, на граждан - индивидуальных предпринимателей распространяется и правило пункта 1 статьи 49 ГК Российской Федерации, согласно которому юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, только на основании специального разрешения (лицензии).

Федеральный закон от 8 августа 2001 года "О лицензировании отдельных видов деятельности", закрепляющий основные принципы лицензирования (статья 3), критерии определения лицензируемых видов деятельности (статья 4) и сами виды такой деятельности (статья 17), а также полномочия федеральных органов исполнительной власти - Правительства Российской Федерации и лицензирующих органов в этой сфере (статьи 5 и 6), определяет лицензирование как совокупность мероприятий, связанных с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании (статья 2).

Отношения, регулируемые в процессе проведения этих мероприятий, составляют предмет федеральных законов, относящихся к установлению правовых основ единого рынка. Федеральный законодатель, таким образом, в силу статьи 71 (пункт "ж") Конституции Российской Федерации наделен правом регулировать отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности.

3.2. Предусматривая в Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности" общие критерии определения лицензируемых видов деятельности, федеральный законодатель установил, что обязательному лицензированию подлежат виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием (статья 4), отнеся тем самым здоровье граждан к особо защищаемым в Российской Федерации ценностям.

В числе основных принципов охраны здоровья Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан называют соблюдение прав человека и гражданина в данной области, обеспечение связанных с ними государственных гарантий, доступность медико-социальной помощи, а также ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья (статья 2).

Поскольку деятельность, связанная с использованием источников ионизирующего излучения (в том числе в медицине), может повлечь нанесение ущерба здоровью, закрепление в федеральном законе обязательности лицензирования такой деятельности не противоречит конституционным принципам ограничения прав и свобод граждан.

Федеральными законами, которыми устанавливается обязательность лицензирования медицинской деятельности и деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (аппаратов рентгеновских медицинских, в том числе стоматологических), являются Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (статья 15) и федеральные законы "О лицензировании отдельных видов деятельности" (статья 5, подпункт 96 пункта 1 статьи 17) и "О радиационной безопасности населения" (статья 10).

Названными актами определяются и полномочия Правительства Российской Федерации по установлению порядка и условий лицензирования и утверждению соответствующих положений, относящиеся к его конституционным полномочиям по обеспечению проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области здравоохранения (статья 114, пункт "в" части 1, Конституции Российской Федерации). При этом поскольку, по смыслу Конституции Российской Федерации, каждое нормотворческое решение, в особенности связанное с введением ограничений конституционных прав и свобод, должно быть обоснованным, Правительство Российской Федерации как нормотворческий орган, реализуя свои конституционные полномочия по регулированию отношений, возникающих при лицензировании, не может действовать произвольно.

4. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь; в Российской Федерации принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения (статья 41, части 1 и 2). Реализация названных конституционных положений - в силу закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов, согласно которым в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности; признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8), - должна обеспечиваться всеми возможными средствами, способствующими эффективному, качественному и оперативному предоставлению медицинских услуг, в том числе в условиях конкуренции - на основе свободного выбора гражданином медицинского учреждения или лица, оказывающего медицинскую помощь, при соблюдении равенства всех форм собственности в сфере здравоохранения. Так, повышению доступности медицинских услуг, предоставляемых в рамках государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, с учетом степени их востребованности в сложившихся социально-экономических условиях служит закрепленное в Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности" правило о том, что соискателем лицензии на медицинскую деятельность и лицензиатом могут быть как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель (статья 2).

Возможность для индивидуального предпринимателя быть соискателем лицензии на медицинскую деятельность и лицензиатом, в том числе в части работ (услуг) по рентгенологии, предусмотрена также Положением о лицензировании медицинской деятельности (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2007 года N 30) и Порядком организации работ (услуг), выполняемых при осуществлении доврачебной, амбулаторно-поликлинической (в том числе

первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов, специализированной медицинской помощи), стационарной (в том числе первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов, специализированной медицинской помощи), скорой и скорой специализированной (санитарно-авиационной), высокотехнологичной, санаторно-курортной медицинской помощи (утвержден приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 10 мая 2007 года N 323).

5. Статья 10 Федерального закона "О радиационной безопасности населения", предусматривая, что деятельность в области обращения с источниками ионизирующего излучения производится только на основании специальных разрешений (лицензий), выданных органами, уполномоченными на ведение лицензирования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, не определяет круг лиц, которые могут быть соискателями соответствующих лицензий и лицензиатами. Статья же 22 названного Федерального закона, закрепляя право граждан Российской Федерации, проживающих на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на радиационную безопасность, указывает, что данное право обеспечивается за счет проведения комплекса мероприятий по предотвращению радиационного воздействия на организм человека ионизирующего излучения выше установленных норм, правил и нормативов, а также выполнения гражданами и организациями, осуществляющими эту деятельность, требований к обеспечению радиационной безопасности, т. е. относит к субъектам, занимающимся деятельностью с использованием источников ионизирующего излучения и обязанным исполнять все требования по обеспечению радиационной безопасности населения, как организации, так и граждан (физических лиц).

Согласно действующему в настоящее время Положению о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения соискателями лицензии на указанную деятельность и лицензиатами являются юридические лица (пункты 1, 7, 14 и 15), физические же лица - индивидуальные предприниматели среди возможных соискателей и лицензиатов не называются. При этом в Положении нет отсылки к каким-либо нормам федеральных законов, которые служили бы основанием для подобного ограничения.

Подзаконный нормативный акт, первоначально принятый Правительством Российской Федерации на основании Федерального закона "О радиационной безопасности населения", которым закрепляется необходимость лицензирования деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения - аппаратами рентгеновскими медицинскими (в том числе стоматологическими), используемыми при осуществлении медицинской деятельности, предусматривал занятие такой деятельностью на основании лицензии физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (пункты 2, 7, 8 и 12 Положения о лицензировании деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения (генерирующими)).

Тем самым индивидуальным предпринимателям, осуществляющим медицинскую деятельность, ранее предоставлялась возможность получить лицензию на деятельность в области обращения с источниками ионизирующего излучения - аппаратами рентгеновскими медицинскими (в том числе стоматологическими) и реализовать свое право, гарантированное статьей 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Кроме того, Правительство Российской Федерации, утверждая Положение о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения, в пункте 2 постановления от 25 февраля 2004 года N 107 определило, что лицензии, выданные до его принятия, действительны до окончания указанного в них срока. При этом содержание норм Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и федеральных законов "О лицензировании отдельных видов деятельности" и "О радиационной безопасности населения", регулирующих лицензирование деятельности в области обращения с источниками ионизирующего

излучения, допускало и в настоящее время допускает распространение данных норм на такой круг лиц.

6. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определениях от 4 ноября 1999 года N 177-О и от 6 марта 2003 года N 107-О, Правительство Российской Федерации не может самостоятельно, по своему усмотрению регулировать отношения, связанные с реализацией конституционных прав граждан, вводя дополнительные по сравнению с законом ограничения этих прав; при осуществлении полномочий в сфере лицензирования на основании и во исполнение федеральных законов оно не только связано законодательными нормами, регулирующими соответствующие отношения, но и обязано учитывать предписания статьи 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

6.1. В силу Конституции Российской Федерации федеральный законодатель не вправе создавать нормы, способствующие недобросовестной конкуренции, запрещенной статьей 34 (часть 2) Конституции Российской Федерации, по смыслу которой в системной связи со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации вводимые ограничения, связанные с лицензированием, должны содержаться только в федеральных законах, принимаемых им в рамках конкретизации полномочия, предусмотренного статьей 71 (пункт "ж") Конституции Российской Федерации.

Что касается Правительства Российской Федерации, то, по смыслу статьи 115 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющей его полномочие по изданию постановлений и распоряжений, и с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, оно не вправе произвольно, т. е. при неизменных законодательных нормах, регулирующих лицензирование, вносить изменения в подзаконные акты.

Положение о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения в отличие от ранее действовавшего Положения о лицензировании деятельности, связанной с источниками ионизирующего излучения (генерирующими), не содержит норм о порядке лицензирования деятельности в области обращения с источниками ионизирующего излучения, в частности с аппаратами рентгеновскими медицинскими (в том числе стоматологическими), осуществляемой физическими лицами - индивидуальными предпринимателями. Тем самым подзаконным актом для индивидуальных предпринимателей фактически создается препятствие в реализации права на предпринимательскую медицинскую деятельность в области рентгенологии, гарантированного им статьей 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации, причем не в силу каких-либо конституционно значимых обстоятельств (например, если их деятельность не отвечает и не может по объективным причинам отвечать требованиям обеспечения безопасности), а только на том основании, что индивидуальный предприниматель осуществляет свою деятельность без образования юридического лица, чем искажаются цели и принципы лицензирования.

6.2. По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 10 апреля 2003 года N 5-П, поскольку любая правовая норма находится в общей системе конституционно-правового и соответствующего отраслевого регулирования, Конституционный Суд Российской Федерации, выявляя намерения законодателя при создании данной нормы, исходит из того, что закрепленные в Конституции Российской Федерации принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных и отраслевых прав, носят универсальный характер и оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, а потому неопределенность рассматриваемой им нормы может быть преодолена - в целях обеспечения единого, непротиворечивого правового регулирования - путем систематического толкования с учетом иерархической структуры правовых норм, предполагающей, что толкование норм более низкого уровня должно осуществляться в контексте норм более высокого уровня.

С учетом конституционных принципов, предопределяющих содержание норм федерального законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, и в силу приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации нормативные положения статьи 10 Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и пунктов 1, 7, 14 и 15 Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения в системной связи со статьей 22 названного Федерального закона, статьями 2 и 15 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, статьями 2, 3, 4, подпунктом 96 пункта 1 статьи 17 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" и пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2004 года N 107 по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают ограничение для индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на медицинскую деятельность в части работ (услуг) по рентгенологии, возможности получить лицензию на деятельность в области обращения с источниками ионизирующего излучения - аппаратами рентгеновскими медицинскими (в том числе стоматологическими).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации о п р е д е л и л:

1. Нормативные положения статьи 10 Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и пунктов 1, 7, 14 и 15 Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения в системной связи со статьей 22 названного Федерального закона, статьями 2 и 15 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, статьями 2, 3, 4, подпунктом 96 пункта 1 статьи 17 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" и пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2004 года N 107 не предполагают ограничение для индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на медицинскую деятельность в части работ (услуг) по рентгенологии, возможности получить лицензию на деятельность в области обращения с источниками ионизирующего излучения - аппаратами рентгеновскими медицинскими (в том числе стоматологическими).

Конституционно-правовой смысл указанных нормативных положений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе выраженных им ранее правовых позиций, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу гражданина Тимова Евгения Михайловича не подлежащей 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.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Тимова Евгения Михайловича, основанные на положениях Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 633-О-П