

По делу о проверке конституционности части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобой гражданина К.А.Охотникова

Постановление · № 21-П · от 20.07.2011 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части третьей статьи 29

Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобой

гражданина К.А.Охотникова

город Санкт-Петербург 20 июля 2011 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина К.А.Охотникова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.И.Бойцова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В соответствии с частью третьей статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года N 1026-I "О милиции" при получении сотрудником милиции в связи с осуществлением служебной деятельности телесных повреждений, исключающих для него возможность дальнейшего прохождения службы, ему выплачивалось единовременное пособие в размере пятилетнего денежного содержания из средств соответствующего бюджета с последующим взысканием этой суммы с виновных лиц.

1.1. Оспаривающий конституционность данного законоположения гражданин К.А.Охотников, проходивший службу в органах внутренних дел на должности старшего оперуполномоченного боевого отделения отряда милиции специального назначения криминальной милиции Управления внутренних дел по Смоленской области, в результате полученной в служебной командировке в Чеченской Республике военной травмы был заключением военно-врачебной экспертизы признан негодным к прохождению службы в указанной должности и годным к военной службе с незначительными ограничениями (категория "Б"), при этом он был признан годным к прохождению службы в должностях, отнесенных к 4-й группе предназначения. Виды деятельности, относящиеся к данной группе предназначения, были определены пунктом 7.1.5 действовавших на тот момент Требований к состоянию здоровья граждан, поступающих на службу, поступающих в образовательные учреждения, и сотрудников (Приложение N 1 к Инструкции о порядке проведения военно-врачебной экспертизы в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних

войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 14 июля 2004 года N 440): паспортно-визовая служба; материально-техническая служба, хозяйственная служба, служба военного обеспечения; службы медицинские, финансово-экономические, контрольно-ревизионные и строительные; служба в информационных и вычислительных центрах; служба вневедомственной охраны (кроме службы в группах задержания пунктов централизованной охраны); служба в научно-исследовательских и образовательных учреждениях; служба в секретариатах, юридические службы, пресс-службы, служба в редакциях газет и журналов; служба в автохозяйствах и других специальных учреждениях милиции; фельдъегерская служба (кроме отнесенных к 3-й группе предназначения).

В связи с невозможностью перевода на должность, подходящую ему по состоянию здоровья, К.А.Охотников 7 апреля 2009 года был уволен со службы в органах внутренних дел по основанию, предусмотренному пунктом "з" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции" (по ограниченному состоянию здоровья - на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе и о невозможности по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности в соответствии с занимаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе).

Ленинский районный суд города Смоленска, отказывая решением от 15 сентября 2009 года в удовлетворении иска К.А.Охотникова о взыскании с Управления внутренних дел по Смоленской области единовременного пособия в размере пятилетнего денежного содержания, мотивировал свой отказ тем, что истцу установлена категория "Б" годности к прохождению военной службы, не исключающая дальнейшее прохождение службы, в то время как выплата пособия предусмотрена лишь в отношении граждан, получивших телесные повреждения, при которых дальнейшее прохождение службы невозможно. Кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Смоленского областного суда от 24 ноября 2009 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения. В передаче надзорной жалобы К.А.Охотникова для рассмотрения в судебном заседании суда надзорной инстанции определением судьи Смоленского областного суда также было отказано.

Закон Российской Федерации "О милиции" в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции" утратил силу с 1 марта 2011 года. Однако оспариваемое К.А.Охотниковым регулирование, по сути, сохранено в части 5 статьи 43 данного Федерального закона, согласно которой при получении сотрудником полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции, ему выплачивается единовременное пособие в размере, равном 60-кратному размеру оклада денежного содержания, установленного на день выплаты пособия. Кроме того, К.А.Охотников впервые обратился в Конституционный Суд Российской Федерации до указанной даты, а следовательно, по смыслу части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", производство по его жалобе не подлежит прекращению.

1.2. Как следует из статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность

которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых актов.

Нарушение частью третьей статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" своих конституционных прав, гарантированных статьями 7, 19 и 39 Конституции Российской Федерации, заявитель усматривает в том, что данная норма не позволяет получить предусмотренное ею единовременное пособие в случае, когда уволенный по состоянию здоровья сотрудник милиции не имеет реальной возможности продолжить прохождение службы ни в той же должности, при занятии которой им были получены телесные повреждения, ни в какой-либо иной.

Соответственно, часть третья статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции", как предусматривавшая выплату единовременного пособия в размере пятилетнего денежного содержания сотруднику милиции, получившему в связи с осуществлением служебной деятельности телесные повреждения, исключающие для него возможность дальнейшего прохождения службы, и является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

2. Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2); в Российской Федерации как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка инвалидов, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7), каждому гарантируется социальное обеспечение в случае болезни и инвалидности (статья 39, часть 1), каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41, часть 1).

Российская Федерация, будучи социальным государством, обязана стремиться к максимальному социальному эффекту в сфере защиты здоровья граждан и возмещения им вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья в связи с осуществлением ими трудовой (служебной) деятельности, используя для этого все необходимые правовые средства, включая частноправовые (страхование, возмещение вреда) и публично-правовые (государственное и социальное страхование, социальное обеспечение, денежные компенсации) институты.

Служба в органах внутренних дел Российской Федерации, посредством прохождения которой граждане реализуют свое право на труд, по смыслу статьи 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 32 (часть 4), 72 (пункт "б" части 1) и 114 (пункт "е"), представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением общественного порядка, законности, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах. Лица, несущие такую службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним. Обязанности, возлагаемые на этих лиц, предполагают необходимость выполнения ими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, что в силу статей 1 (часть 1), 2, 7, 37 (части 1 и 3), 39 (части 1 и 2), 41 (часть 1), 45 (часть 1) и 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации влечет обязанность государства гарантировать им материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда жизни или здоровью при прохождении службы.

Исходя из этого государство обязано гарантировать сотрудникам милиции возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с исполнением ими служебных обязанностей, в объеме, позволяющем в максимальной степени компенсировать последствия изменения их материального и (или) социального статуса.

Приведенные правовые позиции, изложенные Конституционным Судом Российской Федерации в

постановлениях от 26 декабря 2002 года N 17-П и от 15 июля 2009 года N 13-П, сохраняют свою силу.

3. Единовременное пособие в размере пятилетнего денежного содержания, предусматривавшееся частью третьей статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции", по своей правовой природе выступало наряду с обязательным государственным страхованием элементом особого публично-правового механизма возмещения вреда пострадавшим сотрудникам милиции и являлось дополнительной социальной гарантией, предоставляемой в случае невозможности продолжения службы в связи с получением телесных повреждений при осуществлении служебной деятельности. К числу сотрудников милиции, для которых вследствие телесных повреждений, полученных при осуществлении служебной деятельности, исключалось дальнейшее прохождение службы, относились - согласно сложившейся правоприменительной практике с учетом положений пункта 19 Инструкции о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику органов внутренних дел, а также ущерба, причиненного имуществу сотрудника органов внутренних дел или его близких (утверждена приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 октября 1999 года N 805), устанавливающего основания для издания приказа о выплате указанного единовременного пособия, - сотрудники милиции, которые заключением военно-врачебной комиссии о категории годности к военной службе признавались либо не годными к военной службе (категория "Д"), либо ограниченно годными к военной службе (категория "В") при отсутствии возможности перемещения по службе.

Эти лица увольнялись со службы в милиции, соответственно, по болезни - на основании заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе в органах внутренних дел (пункт "ж" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции") либо по ограниченному состоянию здоровья - на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе и о невозможности по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности в соответствии с занимаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе (пункт "з" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции"). Вместе с тем по пункту "з" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции" допускалось увольнение не только лиц, ограниченно годных к военной службе (категория "В"), но и лиц, годных к военной службе с незначительными ограничениями (категория "Б"). Следовательно, при применении этой нормы между сотрудниками милиции, относящимися к обеим названным категориям, не делалось различий (при том что тяжесть повреждений, причиненных их здоровью при исполнении служебных обязанностей, была разной).

Препятствием для дальнейшего прохождения службы в милиции при получении сотрудником телесных повреждений в связи с осуществлением служебной деятельности и признании его ограниченно годным к военной службе (категория "В") или годным к прохождению военной службы с незначительными ограничениями (категория "Б") являлись его неспособность по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности по занимаемой должности и невозможность перемещения на другую должность - либо в связи с отсутствием соответствующих вакансий, либо если получивший телесное повреждение сотрудник милиции не имел профессионального образования и не обладал навыками, необходимыми для занятия должности, исполнение обязанностей по которой возможно при наличии ограничений по состоянию здоровья. При этом отсутствие реальной перспективы перемещения на другую должность с неизбежностью влекло за собой увольнение в связи с невозможностью дальнейшего прохождения службы как лиц, относящихся к категории "В", так и лиц, относящихся к категории "Б". О невозможности продолжения службы в таких случаях свидетельствовал сам факт увольнения со службы в милиции.

Следовательно, всем сотрудникам милиции, получившим телесные повреждения в связи с осуществлением служебной деятельности и уволенным со службы в милиции по пункту "з" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции", на равных основаниях должно быть обеспечено право на единовременное пособие, предусматривавшееся частью третьей его статьи 29

Закона Российской Федерации "О милиции", что соотносится с вытекающей из статей 1 (часть 1), 2, 7, 37 (части 1 и 3), 39 (части 1 и 2), 41 (часть 1), 45 (часть 1) и 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации обязанностью государства предоставить этим лицам материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда жизни или здоровью при прохождении службы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2002 года N 17-П и от 15 июля 2009 года N 13-П).

Невыплата данного единовременного пособия сотрудникам милиции, признанным годными к прохождению военной службы с незначительными ограничениями (категория "Б"), при увольнении со службы по основанию, предусмотренному пунктом "з" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции", является отступлением при осуществлении права на социальное обеспечение от конституционного принципа равенства, означающего, помимо прочего, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях). Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 24 мая 2001 года N 8-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, от 5 апреля 2007 года N 5-П, от 10 ноября 2009 года N 17-П, от 20 декабря 2010 года N 21-П).

4. Таким образом, часть третья статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2) и 39 (часть 1), в той мере, в какой в системе действовавшего правового регулирования она не предполагала выплату единовременного пособия сотрудникам милиции, получившим телесные повреждения в связи с осуществлением служебной деятельности, признанным годными к прохождению военной службы с незначительными ограничениями (категория "Б") и уволенным со службы по пункту "з" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции" - по ограниченному состоянию здоровья на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе и о невозможности по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности в соответствии с занимаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе.

При этом федеральный законодатель в рамках предоставленной ему дискреции вправе осуществить - с учетом различной тяжести телесных повреждений, полученных при исполнении обязанностей службы в милиции, и, следовательно, различной степени утраты способности к прохождению службы лицами, уволенными со службы по пункту "з" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции" ввиду признания их годными к прохождению военной службы с незначительными ограничениями (категория "Б"), и лицами, уволенными по тому же основанию ввиду признания их ограниченно годными к военной службе (категория "В"), - дифференциацию размеров единовременного пособия, которое подлежит выплате лицам, уволенным со службы ввиду невозможности дальнейшего ее прохождения.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать часть третью статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2) и 39 (часть 1), в той мере, в какой в системе действовавшего правового регулирования она не предполагала выплату

единовременного пособия сотрудникам милиции, получившим телесные повреждения в связи с осуществлением служебной деятельности, признанным годными к прохождению военной службы с незначительными ограничениями (категория "Б") и уволенным со службы по пункту "з" части седьмой статьи 19 Закона Российской Федерации "О милиции" - по ограниченному состоянию здоровья на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе и о невозможности по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности в соответствии с занимаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе.

2. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина Охотникова Константина Алексеевича, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня его опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

Российской Федерации

№ 21-П