

По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" в связи с запросом Железнодорожного районного суда города Пензы

Постановление · № 7-П · от 27.03.2012 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" в связи с запросом Железнодорожного районного суда города Пензы
город Санкт-Петербург 27 марта 2012 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, 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, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Железнодорожного районного суда города Пензы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения. Заслушав сообщение судьи-докладчика К.В.Арановского, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Частью второй статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года N 1026-I "О милиции" предусматривалось, что в случае гибели сотрудника милиции в связи с осуществлением служебной деятельности либо его смерти до истечения одного года после увольнения со службы вследствие ранения (контузии), заболевания, полученных в период прохождения службы, семье погибшего (умершего) и его иждивенцам выплачивается единовременное пособие в размере десятилетнего денежного содержания погибшего (умершего) из средств соответствующего бюджета с последующим взысканием этой суммы с виновных лиц.

Согласно пункту 1 части 3 статьи 43 Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции" в первоначальной редакции в случае гибели (смерти) сотрудника полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции, членам его семьи и лицам, находившимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере, равном 120-кратному размеру оклада денежного содержания сотрудника полиции, установленного на день выплаты пособия, в равных долях.

Конституционность приведенных законоположений оспаривается заявителем по настоящему делу -

Железнодорожным районным судом города Пензы во взаимосвязи с частью 9 статьи 43 Федерального закона "О полиции", согласно которой при одновременном возникновении в случаях, предусмотренных данной статьей, нескольких оснований для получения выплат с целью возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, в соответствии с законодательством Российской Федерации выплаты осуществляются по одному из оснований по выбору получателя, и статьей 1088 ГК Российской Федерации, регулирующей возмещение вреда лицам, понесшим ущерб в результате смерти кормильца.

1.1. В производстве Железнодорожного районного суда города Пензы находится дело по иску гражданки Л.И.Володиной, поданному в интересах ее несовершеннолетних детей, о взыскании с управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Пензенской области задолженности по ежемесячным выплатам в возмещение вреда в связи со смертью кормильца, образовавшейся к моменту подачи иска, и обязанности ответчика к последующей их выплате с учетом индексации.

Как следует из материалов этого дела, в связи с гибелью 4 июля 2001 года при исполнении служебных обязанностей мужа истицы - капитана милиции Ю.Е.Володина его семье были выплачены единовременное пособие и страховые суммы, несовершеннолетним детям - М.Ю.Володиной и А.А.Привалову, нахождение которого на иждивении погибшего признано решением суда, назначены пенсии по случаю потери кормильца и иные предусмотренные законодательством выплаты. В январе 2011 года Л.И.Володина направила в управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Пензенской области заявление о назначении ее несовершеннолетним детям ежемесячных выплат в возмещение вреда в связи со смертью кормильца, в чем ей было отказано со ссылкой на отсутствие законодательно установленной возможности таких выплат.

Железнодорожный районный суд города Пензы полагает, что подлежащие, по его мнению, применению в данном деле положения части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции", пункта 1 части 3, части 9 статьи 43 Федерального закона "О полиции" (в первоначальной редакции) и статьи 1088 ГК Российской Федерации не позволяют членам семьи сотрудника милиции (полиции), погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, а также лицам, находившимся на его иждивении, получать возмещение вреда в размере той доли заработка погибшего, которая приходилась на каждого из них при его жизни, чем ставят их в худшее положение по сравнению с лицами, понесшими ущерб в результате смерти кормильца, которым возмещение вреда производится по правилам Гражданского кодекса Российской Федерации, и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 39 (части 1 и 2), 46 (часть 1) и 55.

1.2. На момент обращения гражданки Ю.Е.Володиной в Железнодорожный районный суд города Пензы регулирование возмещения вреда членам семьи сотрудника милиции, погибшего в связи с осуществлением служебной деятельности, и лицам, находившимся на его иждивении, осуществлялось нормами Закона Российской Федерации "О милиции". Данный Закон утратил силу с 1 марта 2011 года в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции", однако правило, установленное частью второй его статьи 29, по сути, было сохранено в пункте 1 части 3 статьи 43 названного Федерального закона в первоначальной редакции, что позволяет Конституционному Суду Российской Федерации принять запрос Железнодорожного районного суда города Пензы к рассмотрению в части, касающейся оспаривания конституционности обеих норм, как предусматривающих применительно к членам семьи и лицам, находившимся на иждивении сотрудника милиции (полиции), погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, путем выплаты единовременного пособия, размер которого определяется как десятилетнее денежное содержание сотрудника милиции либо 120-кратный размер оклада денежного содержания сотрудника полиции.

В настоящее время норма пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" действует в редакции, введенной Федеральным законом от 19 июля 2011 года N 247-ФЗ "О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", который существенно изменил ранее действовавшее правовое регулирование возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью сотрудника полиции, установив, в частности, размер единовременного пособия, выплачиваемого членам семьи сотрудника полиции и лицам, находившимся на его иждивении, в случае его гибели (смерти) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, в твердой сумме, индексируемой с учетом инфляции.

Учитывая, что ныне избранная законодателем с целью гарантировать указанным лицам наиболее полное возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, модель правового регулирования не может считаться аналогичной применявшейся ранее, и принимая во внимание, что она действует с 1 января 2012 года, тогда как запрос Железнодорожного районного суда города Пензы поступил в Конституционный Суд Российской Федерации до этой даты, норма пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" в редакции Федерального закона от 19 июля 2011 года N 247-ФЗ не может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

1.3. Называя в качестве предмета обращения статью 1088 ГК Российской Федерации, Железнодорожный районный суд города Пензы вместе с тем не подвергает сомнению ее конституционность. Более того, данная статья приводится им в качестве обоснования неконституционности норм, содержащихся в части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции", пункте 1 части 3 и части 9 статьи 43 Федерального закона "О полиции", которые, по мнению заявителя, ей противоречат.

Поскольку проверка соответствия одних законодательных актов другим не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", производство по данному запросу в части, касающейся оспаривания конституционности статьи 1088 ГК Российской Федерации, в силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подлежит прекращению, равно как и в отношении части 9 статьи 43 Федерального закона "О полиции", положения которой не могут рассматриваться как затрагивающие конституционные права и свободы граждан в указанном заявителем аспекте.

1.4. Как следует из статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации по запросу суда проверяет конституционность оспариваемых нормативных положений в той части, в какой они подлежат применению в находящемся в производстве суда деле, оценивая как буквальный смысл этих положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, а также сложившейся правоприменительной практикой, и учитывая их место в системе норм.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" (в первоначальной редакции, действовавшей до 1 января 2012 года) в той мере, в какой ими регулируется возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, членам семьи сотрудника милиции (полиции), до 1 января 2012 года погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, а также лицам, находившимся на его иждивении.

2. Согласно Конституции Российской Федерации политика Российской Федерации как социального государства, в котором охраняются труд и здоровье людей, направлена на создание условий,

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем государственной поддержки семьи и государственных гарантий социальной защиты (статья 7), в частности для граждан, оставшихся без кормильца, чье право на социальное обеспечение вытекает из ее статьи 39 (часть 1).

Названные положения Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими ее положениями, закрепляющими право на труд (статья 37, часть 1) и право на охрану здоровья (статья 41, часть 1), в том числе при осуществлении профессиональной деятельности, обязывают государство разработать эффективный организационно-правовой механизм возмещения гражданину или, в случае его гибели (смерти), членам его семьи вреда, причиненного жизни или здоровью в связи с исполнением трудовых (служебных) обязанностей.

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"), служба в органах внутренних дел Российской Федерации, посредством которой граждане реализуют свое право на труд, 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 такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним. Необходимость выполнения сотрудниками органов внутренних дел поставленных задач в условиях, сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, - в силу статей 1 (часть 1), 2, 7, 37 (части 1 и 3), 39 (части 1 и 2), 41 (часть 1), 45 (часть 1), 59 и 71 (пункты "в", "м") Конституции Российской Федерации - влечет обязанность государства гарантировать им материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда жизни или здоровью при прохождении службы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2002 года N 17-П).

В развитие приведенной правовой позиции Конституционный Суд Российской Федерации указал, что государство призвано гарантировать сотрудникам милиции возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с выполнением ими служебных обязанностей, в объеме, позволяющем в максимальной степени компенсировать последствия изменения их материального и (или) социального статуса, и что эта конституционная обязанность государства может осуществляться в различных юридических формах, включая обязательное государственное страхование жизни и здоровья, гражданско-правовое (деликтное) возмещение вреда, причиненного здоровью, а также предоставление единовременного пособия и денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью (Постановление от 15 июля 2009 года N 13-П).

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что часть четвертая статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции", предусматривавшая для сотрудников милиции денежную компенсацию в размере, превышающем сумму назначенной пенсии по указанным в данной статье основаниям, по своему буквальному смыслу представляет собой установленную данным специальным законом дополнительную социальную гарантию, которая, соответственно, находится за рамками гражданско-правовых обязательств, вытекающих из причинения вреда; следовательно, указанная денежная компенсация подлежит выплате ежемесячно при наличии лишь факта наступления вреда при исполнении сотрудником милиции служебных обязанностей (увечья или иного повреждения здоровья) при отсутствии вины государственных органов или их должностных лиц в причинении этого вреда.

В настоящее время соответствующую социальную гарантию устанавливает часть 6 статьи 43 Федерального закона "О полиции", закрепляющая право сотрудника полиции на получение ежемесячной денежной компенсации в размере утраченного денежного довольствия по состоянию на день увольнения со службы в полиции за вычетом размера назначенной пенсии по инвалидности в случае причинения ему в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного

повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции и повлекших стойкую утрату трудоспособности.

3. По смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 20 октября 2010 года N 18-П применительно к возмещению вреда членам семьи военнослужащего в случае его гибели (смерти), особым характером обязанностей государства по отношению к сотрудникам милиции (полиции) как лицам, выполняющим конституционно значимые функции, а также задачами Российской Федерации как социального государства по обеспечению эффективной защиты и поддержки семьи предопределяется правовой статус семьи сотрудника милиции (полиции), погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных при исполнении служебных обязанностей, который произведен от правового статуса сотрудника милиции (полиции) и обусловлен спецификой его профессиональной деятельности. Исходя из этого за членами семьи сотрудника милиции (полиции) и лицами, находившимися на его иждивении, в случае его гибели (смерти) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных при исполнении служебных обязанностей, должно быть признано право на возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, поскольку в таком случае они лишаются постоянного и основного источника средств к существованию, размер которых исчислялся исходя из денежного довольствия сотрудника милиции (полиции), а в случае утраты им трудоспособности обуславливался объемом предоставлявшегося ему возмещения вреда, включая ежемесячную денежную компенсацию.

3.1. В соответствии с частью второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и пунктом 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" (в редакции, действовавшей до 1 января 2012 года) членам семьи сотрудника милиции (полиции), погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, выплачивалось единовременное пособие в размере десятилетнего денежного содержания (120-кратного размера оклада денежного содержания) погибшего (умершего) сотрудника милиции (полиции), а в соответствии с пунктом 2 статьи 5 Федерального закона от 28 марта 1998 года N 52-ФЗ "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы" (в редакции, действовавшей до 1 января 2012 года) - страховая сумма в размере 25 окладов месячного денежного содержания погибшего (умершего) сотрудника милиции (полиции) каждому выгодоприобретателю. Кроме того, названным лицам предоставлялись и иные меры социальной защиты.

Что касается ежемесячной денежной компенсации, которую в порядке возмещения вреда в случае причинения исключающих возможность дальнейшего прохождения службы и повлекших стойкую утрату трудоспособности увечья или иного повреждения здоровья в связи с осуществлением служебных обязанностей на основании части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" получал сотрудник милиции, а на основании части 6 статьи 43 Федерального закона "О полиции" получает сотрудник полиции, то ее предоставление членам семьи погибшего (умершего) сотрудника милиции (полиции) и лицам, находившимся на его иждивении, не предусматривалось. Соответственно, не исключаются случаи, когда причитающиеся им выплаты, включая единовременное пособие, страховые суммы, а также пенсии, назначаемые по нормам Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года N 4468-I "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей", и другие периодические выплаты не компенсируют в полном объеме материальные потери, обусловленные

смертью кормильца.

3.2. Таким образом, в силу правовых позиций, изложенных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2002 года N 17-П, от 15 июля 2009 года N 13-П и от 20 октября 2010 года N 18-П, положениями части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" в системе действовавшего до 1 января 2012 года правового регулирования не может быть обоснован отказ в предоставлении членам семьи сотрудника милиции (полиции), погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, а также лицам, находившимся на его иждивении, ежемесячной выплаты в возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, которая в совокупности с другими выплатами обеспечивала бы им получение по крайней мере доли заработка (денежного довольствия), приходившейся на каждого из них при жизни сотрудника милиции (полиции).

Соответственно, федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на совершенствование механизма возмещения вреда, причиненного членам семьи сотрудника милиции (полиции), погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, и лицам, находившимся на его иждивении, которые имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца и на которых распространяются положения части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" (в первоначальной редакции, действовавшей до 1 января 2012 года), с тем чтобы во всяком случае всем указанным лицам гарантировалась возможность восполнения имущественных потерь, в том числе, если это необходимо, предоставлением ежемесячных выплат, которые в совокупности с другими выплатами обеспечивали бы им получение по крайней мере доли денежного довольствия, приходившейся на каждого из них при жизни сотрудника милиции (полиции).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 47-1, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения части второй статьи 29 Закона Российской Федерации "О милиции" и пункта 1 части 3 статьи 43 Федерального закона "О полиции" (в редакции, действовавшей до 1 января 2012 года), поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действовавшего до 1 января 2012 года правового регулирования не препятствовали предоставлению членам семьи сотрудника милиции (полиции), погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, и лицам, находившимся на его иждивении, ежемесячной выплаты в возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, которая в совокупности с другими выплатами обеспечивала бы им получение по крайней мере доли заработка (денежного довольствия), приходившейся на каждого из них при жизни сотрудника милиции (полиции).

Конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

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

3. 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
N 7-П