



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в связи с жалобой гражданина Е.А.Понкратова

город Санкт-Петербург

29 марта 2019 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, С.М.Казанцева, 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, 47¹, 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 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О

денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Е.А.Понкротова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 6 статьи 21 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» при одновременном возникновении в соответствии с законодательством Российской Федерации нескольких оснований для указанных в данной статье единовременных выплат (единовременных пособий, предусмотренных в случае гибели или причинения вреда здоровью лица, принимавшего участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом) выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя.

Часть 15 статьи 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» устанавливает, что единовременные пособия и ежемесячная денежная компенсация, предусмотренные частями 8–10, 12 и 13 данной статьи (выплаты, назначаемые военнослужащим и членам их семей в целях компенсации вреда, причиненного жизни и здоровью лиц, проходивших военную службу), не производятся лицам, получившим такие пособия или компенсации по тем же основаниям в соответствии с иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

1.1. Заявитель по настоящему делу гражданин Е.А.Понкратов, проходивший военную службу по контракту, в составе воинского подразделения, включенного в Объединенную группировку войск (сил) по

проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, принимал участие в проведении разведывательно-поисковых мероприятий по выявлению и задержанию (уничтожению) незаконных вооруженных формирований в Шатойском районе Чеченской Республики. 8 июля 2013 года Е.А.Понкратов получил тяжелое минно-взрывное ранение, повлекшее за собой наступление инвалидности, в октябре этого же года заключением военно-врачебной комиссии он был признан не годным к военной службе. Решением от 8 октября 2013 года главнокомандующий внутренними войсками МВД России в порядке исключения разрешил оставить Е.А.Понкрата на военной службе. На основании протокола заседания комиссии главнокомандующего внутренними войсками МВД России по возмещению вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом, командиром воинской части, в которой проходил службу заявитель, было принято решение о выплате ему единовременного пособия, предусмотренного частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», в размере трехсот тысяч рублей (приказ от 14 мая 2014 года).

В августе 2014 года с Е.А.Понкратовым был заключен новый контракт о прохождении военной службы во внутренних войсках МВД России сроком на 10 лет. В октябре 2017 года госпитальная военно-врачебная комиссия вновь установила, что из-за полученной военной травмы заявитель не годен к военной службе, и 7 декабря 2017 года он был уволен с военной службы по основанию, предусмотренному подпунктом «в» пункта 1 статьи 51 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (по состоянию здоровья – в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе). Решением комиссии по социальным вопросам военнослужащих, членов их семей и гражданского персонала от 12 декабря 2017 года Е.А.Понкратову было отказано в выплате единовременного пособия в размере 2 000 000 рублей, установленного пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О

денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат».

Полагая свои права нарушенными, Е.А.Понкратов обратился в Новосибирский гарнизонный военный суд, который решением от 10 апреля 2018 года со ссылкой на часть 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и часть 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» отказал ему в удовлетворении требований об оспаривании решений комиссии по социальным вопросам военнослужащих, членов их семей и гражданского персонала и командира воинской части, связанных с отказом в выплате ему указанного единовременного пособия. Судом был сделан вывод о том, что при увольнении с военной службы по состоянию здоровья Е.А.Понкратов не имел права на выплату, установленную пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», поскольку ранее на основании собственного волеизъявления он получил единовременное пособие, предусмотренное частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму». Апелляционным определением Западно-Сибирского окружного военного суда от 8 июня 2018 года решение суда первой инстанции было оставлено без изменения. Принимая такие решения, суды ссылались на пункт 32 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 года № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих», в котором отмечено, что нормы частей 3 и 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» предусматривают выплату военнослужащим при повреждении здоровья в связи с осуществлением служебной деятельности однородных по своей сути единовременных пособий, в связи с чем при одновременном возникновении нескольких

оснований для таких единовременных пособий выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя.

По мнению Е.А.Понкратова, часть 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и часть 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» не соответствуют статьям 19 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 59 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они препятствуют гражданину, получившему в ходе мероприятий по борьбе с терроризмом увечье, повлекшее наступление инвалидности, и продолжившему после этого прохождение военной службы, в получении разницы между суммой единовременного пособия, предусмотренного пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», выплачиваемого военнослужащему при увольнении с военной службы в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы, и суммой единовременного пособия, установленного частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и выплаченного ему непосредственно после получения увечья.

1.2. В соответствии со статьями 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующими статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его 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 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 норм. Конституционный Суд Российской Федерации при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, часть 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и часть 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой они служат основанием для решения вопроса о предоставлении единовременного пособия, предусмотренного пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», тем проходившим военную службу и участвовавшим в мероприятиях по борьбе с терроризмом (в том числе в контртеррористических операциях) гражданам, которые получили единовременное пособие, установленное частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму».

2. По смыслу статей 37 (часть 1) и 59 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, военная служба как особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, осуществляется в публичных интересах, а лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции: военнослужащий принимает на себя бремя неукоснительно, в режиме жесткой военной дисциплины исполнять обязанности военной службы, которые предполагают необходимость решения поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья.

Особый правовой статус военнослужащих, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 19 мая

2014 года № 15-П, обязывает государство гарантировать им материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда здоровью при прохождении военной службы, в частности разработать эффективный организационно-правовой механизм возмещения такого вреда, используя для этого все необходимые правовые средства – как частноправовые (страхование, возмещение вреда), так и публично-правовые (государственное страхование, социальное обеспечение и др.). При этом в целях обеспечения надлежащего возмещения вреда, причиненного здоровью гражданина в связи с исполнением им обязанностей военной службы, законодатель вправе наряду с периодическими (ежемесячными) выплатами устанавливать и выплаты единовременного характера.

При осуществлении соответствующего правового регулирования в силу конституционных принципов равенства и справедливости всем военнослужащим, получившим военную травму, должны быть гарантированы равные условия возмещения причиненного их здоровью вреда. Это не исключает, однако, необходимости учета особенностей несения службы и предполагает право законодателя закрепить наряду с общими, установленными для всех лиц, обладающих статусом военнослужащего, выплатами и специальные, предоставление которых связано с повреждением здоровья военнослужащего при выполнении служебных задач в особых условиях.

3. Законодатель, исходя из специфики обязанностей государства по отношению к военнослужащим, закрепил публично-правовой механизм возмещения вреда, причиненного здоровью военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, включающий в себя в том числе выплату единовременных пособий, предусмотренных пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму».

3.1. Первоначально единовременное пособие в размере, определенном в соотношении с размерами окладов военнослужащих, выплачиваемое при

увольнении военнослужащих с военной службы в связи с признанием их не годными к ее прохождению вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы, предусматривалось пунктом 3 статьи 18 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». С 1 января 2012 года пункт 3 этой статьи утратил силу в соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Положения данной нормы являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в Постановлении от 17 мая 2011 года № 8-П указал, что названное единовременное пособие, будучи направленным на возмещение вреда здоровью, представляет собой дополнительную социальную гарантию, установленную специальным законом для соответствующей категории граждан, в отношении которых государство берет на себя компенсацию причиненного вреда.

Федеральный закон «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в пункте 1 части 12 и части 16 статьи 3 закрепил, что при увольнении военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы ему выплачивается подлежащее ежегодному увеличению (индексации) на основании решения Правительства Российской Федерации с учетом уровня инфляции (потребительских цен) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период единовременное пособие, размер которого в настоящее время составляет 2 562 112 рублей 32 копейки.

Таким образом, в отличие от ранее действовавшего регулирования единовременное пособие для граждан, уволенных с военной службы по контракту вследствие негодности к ее прохождению в результате военной травмы, в настоящее время определяется в твердой сумме. Однако основания и условия предоставления этой выплаты изменений не претерпели. Следовательно, не изменилась правовая природа и целевое предназначение данного пособия как элемента публично-правового механизма возмещения вреда, причиненного здоровью военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июля 2017 года № 1439-О).

При этом единовременное пособие, предусмотренное пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», имеет целью не только компенсировать неблагоприятные материальные последствия, вызванные причинением вреда здоровью военнослужащего и увольнением его с военной службы в связи с невозможностью ее дальнейшего прохождения, но и учесть иные обусловленные получением военной травмы изменения в жизни гражданина, проходившего военную службу, и членов его семьи, связанные с необходимостью адаптироваться к своему новому положению, включая возможный переезд к другому месту жительства и поиск работы, а также организацию жизнедеятельности военнослужащего и его семьи с учетом особенностей состояния его здоровья после получения увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания при исполнении обязанностей военной службы.

Право на указанное единовременное пособие возникает у любого военнослужащего вне связи с установлением ему инвалидности при условии признания его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе вследствие военной травмы и увольнения со службы по данной причине.

Из этого следует, что названная выплата носит общий характер, предназначена для всех лиц, проходящих военную службу, и в случае военной травмы, приведшей к увольнению, назначается военнослужащему независимо от того, в каких условиях исполнялись им обязанности военной службы.

3.2. Участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом предполагает исполнение обязанностей военной службы в рамках правового режима контртеррористической операции, т.е. в особых, экстремальных условиях, связанных с реализацией специальных задач, направленных на искоренение терроризма, сопряженных с повышенной опасностью и значительным риском для военнослужащего.

Статьей 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» регламентируется возмещение вреда лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, а также определяются меры их социальной защиты. К таким мерам относятся единовременные пособия, выплачиваемые в случае гибели лица, принимавшего участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, членам семьи погибшего и лицам, находившимся на его иждивении (часть 2), а также самому лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, получившему увечье, повлекшее за собой наступление инвалидности (часть 3), либо получившему ранение, но не признанному инвалидом (часть 4).

Как следует из положений части 1 статьи 20 Федерального закона «О противодействии терроризму», а также иных его норм, регулирующих применение Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом (статья 6) и определяющих силы и средства, привлекаемые для проведения контртеррористической операции (статья 15), в состав таких сил и средств, наряду с военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, могут включаться и государственные служащие иных категорий.

Соответственно, они – как и лица, проходящие военную службу, – при получении увечья, повлекшего за собой наступление инвалидности,

имеют право на получение единовременного пособия в размере трехсот тысяч рублей на основании части 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», которое является специальной выплатой, установленной в качестве дополнительной гарантии возмещения вреда, причиненного здоровью всех граждан, получивших приведшее к инвалидности увечье при исполнении служебных обязанностей в условиях правового режима контртеррористической операции.

Вывод о дополнительном характере данного единовременного пособия подтверждается и закрепленным в части 2 статьи 20 Федерального закона «О противодействии терроризму» правилом о том, что социальная защита лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Предусматривая приведенное законоположение, федеральный законодатель должен был учитывать, что участвующие в борьбе с терроризмом лица, находящиеся под защитой государства, в связи с получением травмы, повлекшей невозможность исполнения ими своих обязанностей, обычно имеют право на получение в более высоком размере единовременных пособий, установленных законодательными актами, определяющими правовое положение государственных служащих, проходящих государственную службу различных видов.

3.3. При проведении в 2011 году реформирования правового регулирования материального обеспечения военнослужащих одновременно с принятием Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и включением в него предусмотренных ранее пунктом 3 статьи 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих» норм, закрепляющих выплату единовременного пособия при увольнении военнослужащих с военной службы в связи с признанием их не годными к военной службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии)

либо заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы, законодатель не изменил правил предоставления данного пособия.

Не подверглись изменениям и правила выплаты единовременного пособия, установленного частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» для лиц, принимавших участие в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом и получивших увечье, повлекшее за собой наступление инвалидности.

Таким образом, единовременное пособие, предусмотренное пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» при увольнении военнослужащего с военной службы в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы, и единовременное пособие, установленное частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», выплачиваемое, если лицо, принимавшее участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, получило увечье, повлекшее за собой наступление инвалидности, различаются по своему месту и значению в правовом механизме возмещения вреда, причиненного здоровью военнослужащих, и не могут рассматриваться как однородные.

4. Согласно части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» единовременные пособия и ежемесячная денежная компенсация, предусмотренные частями 8–10, 12 и 13 данной статьи, не производятся лицам, получившим такие пособия или компенсации по тем же основаниям в соответствии с иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Из этого следует, что единовременное пособие, установленное частью 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», не выплачивается лицам, признанным не годными к прохождению военной службы вследствие военной травмы, если они получили единовременное пособие по тому же основанию (т.е. в связи с увольнением со службы в результате негодности к ее прохождению вследствие военной

травмы) в соответствии с иным федеральным законом либо другим нормативным правовым актом Российской Федерации.

Схожее регулирование установлено и Федеральным законом «О противодействии терроризму», согласно части 6 статьи 21 которого при одновременном возникновении в соответствии с законодательством Российской Федерации нескольких оснований для указанных в названной статье единовременных выплат выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя.

Аналогичные положения, в силу которых одинаковые выплаты (социальные гарантии и компенсации), устанавливаемые для граждан по нескольким основаниям, могут назначаться лишь по одному из этих оснований, содержатся в Законе Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «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, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» (статья 7), федеральных законах от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (пункт 3 статьи 23¹), от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (пункт 9 статьи 2), от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (статья 3), от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (часть 5 статьи 20), от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (часть 6 статьи 19), от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (часть 1 статьи 5) и т.д.

Действующим правовым регулированием закреплена в качестве общего принципа недопустимость повторного предоставления одинаковых по своей правовой природе социальных выплат. Реализация этого принципа в системе социальной защиты, в частности при установлении публично-правовых способов возмещения вреда, причиненного здоровью военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, позволяет обеспечить сбалансированность предоставления государством мер социальной поддержки, организовать функционирование публично-правовых механизмов возмещения вреда на основе принципов социальной справедливости и равенства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2014 года № 15-П).

Таким образом, нормы части 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» сами по себе не вступают в противоречие с конституционными предписаниями, позволяя в механизме правового регулирования компенсации вреда, причиненного здоровью военнослужащих, исключить повторное предоставление им однородных социальных выплат. Вместе с тем они не препятствуют назначению выплат, которые по своему месту и значению в правовом механизме возмещения вреда не могут рассматриваться как однородные, в частности единовременного пособия, предусмотренного пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», и единовременного пособия, установленного частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, принимавшие участие в контртеррористической операции, подлежат социальной защите как в соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму», так и на основании законодательства о статусе военнослужащих. Вследствие этого в случае военной травмы они, как и другие лица, проходящие военную службу, вправе получить

единовременное пособие, предусмотренное пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». Одновременно такие военнослужащие как лица, участвовавшие в мероприятиях по противодействию терроризму, приобретают право на получение дополнительных мер социальной защиты, закрепленных Федеральным законом «О противодействии терроризму», в том числе единовременного пособия, установленного частью 3 его статьи 21.

Предусматривая выплаты, в случае обеспечения которыми гражданину не могут быть назначены какие-либо иные пособия, оспариваемые нормы вместе с тем не содержат указания на выплаты, признаваемые однородными по отношению к единовременным пособиям, установленным частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». В результате в правоприменительной практике допускается отказ в предоставлении при увольнении с военной службы единовременного пособия, закрепленного пунктом 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», тем получившим военную травму при участии в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом и признанным не годными к прохождению военной службы гражданам из числа военнослужащих, являющимся инвалидами, которые ранее получили единовременное пособие, установленное частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Это – вопреки преследуемой законодателем при принятии Федерального закона «О противодействии терроризму» цели формирования особых мер социальной защиты для лиц, принимавших участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом, – препятствует надлежащему возмещению вреда, причиненного здоровью военнослужащих, и их социальной защите и приводит к необоснованному ограничению права таких лиц на социальное обеспечение. Тем самым военнослужащие, принимавшие

участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом, при увольнении с военной службы в связи с признанием их не годными к ее прохождению вследствие военной травмы ставятся в худшее положение по сравнению с иными категориями военнослужащих, что не отвечает вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям надлежащей государственной защиты прав и законных интересов граждан, которая в Российской Федерации как правовом социальном государстве должна осуществляться на началах справедливости и юридического равенства.

Таким образом, часть 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и часть 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 59 (части 1 и 2), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, они рассматриваются как исключающие возможность предоставления одному и тому же лицу из числа военнослужащих, получившему военную травму при участии в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, являющемуся инвалидом и признанному не годным к прохождению военной службы, единовременных пособий как в соответствии с частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», так и на основании пункта 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат».

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 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 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и часть 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 59 (части 1 и 2), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, они рассматриваются как исключающие возможность предоставления одному и тому же лицу из числа военнослужащих, получившему военную травму при участии в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, являющемуся инвалидом и признанному не годным к прохождению военной службы, единовременных пособий как в соответствии с частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», так и на основании пункта 1 части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат».

2. Правоприменительные решения по делу гражданина Понкротова Евгения Александровича, основанные на части 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 16-П

**Мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.М.Казанцева**

Соглашаясь с мнением большинства судей Конституционного Суда Российской Федерации о несоответствии Конституции Российской Федерации положений, предусмотренных частью 6 статьи 21 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и частью 15 статьи 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», изложенным в его Постановлении по данному делу, не в полной мере разделяю его аргументацию и некоторые правовые позиции, в связи с чем излагаю свое мнение.

Вопрос о проверке конституционности части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» ранее уже являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В своем Постановлении от 19 мая 2014 года № 15-П по делу о проверке конституционности части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в связи с жалобой гражданина Г.В.Ледовского Конституционный Суд Российской Федерации указал, что, учитывая особый характер обязанностей государства по отношению к военнослужащим как лицам, выполняющим конституционно значимые функции, а также необходимость обеспечения эффективной государственной поддержки лиц, ставших инвалидами вследствие военной

травмы, в целях осуществления этими лицами прав, гарантированных им Конституцией Российской Федерации, и компенсации последствий изменения их материального и социального статуса в связи с установлением инвалидности, федеральный законодатель закрепил особый публично-правовой механизм возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы.

В связи с тем что система денежных выплат военнослужащим достаточно сложна и взаимосвязана со множеством законодательных актов, регулирующих смежные отношения, федеральный законодатель при регулировании этого института исходит из принципа недопустимости повторного предоставления одинаковых по своей правовой природе социальных выплат по разным основаниям.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя конституционность части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», реализация этого принципа в системе социальной защиты, в частности при установлении публично-правовых способов возмещения вреда, причиненного здоровью военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, позволяет обеспечить сбалансированность предоставления государством мер социальной поддержки, организовать функционирование публично-правовых механизмов возмещения вреда на основе принципов социальной справедливости и равенства.

Соответственно, положения части 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», устанавливающие указанный принцип в рамках публично-правового механизма возмещения вреда, причиненного здоровью военнослужащих, направлены на обеспечение эффективного функционирования данного правового механизма с учетом необходимости поддержания баланса публичных и частных интересов и обеспечения реализации гражданами, являющимися инвалидами вследствие военной травмы, права на возмещение

вреда, причиненного здоровью, не предполагают возможность произвольного отказа от предоставления единовременных пособий военнослужащим, получившим военную травму в период прохождения военной службы и впоследствии признанным инвалидами.

Данный принцип имеет универсальный характер, о чем свидетельствует целый ряд нормативных положений, регулирующих предоставление гражданам различных мер социального обеспечения и социальной поддержки. В их числе нормы Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «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, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» (статья 7), Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (пункт 3 статьи 23¹), Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (пункт 9 статьи 2), Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (статья 3), Федерального закона от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (часть 5 статьи 20), Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (часть 6 статьи 19), Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (статья 4) и т.д.

Установление такого правила обусловливается правовой природой социально-обеспечительных отношений, в рамках которых осуществляется защита граждан от неблагоприятных жизненных ситуаций (социальных рисков), наступление которых может повлечь за собой различные негативные последствия, в том числе утрату трудового дохода (заработной платы,

денежного довольствия). В результате возникает необходимость назначения гражданину соответствующих видов социального обеспечения или мер социальной поддержки, призванных нивелировать эти последствия и имеющих целевой характер. Это предполагает, что каждое социальное предоставление (пенсия, пособие, компенсация, услуга и т.п.) имеет свое специфическое предназначение и может назначаться гражданину лишь один раз (некоторые из них при этом являются периодическими, как правило, ежемесячными).

Такой подход вытекает не только из целевого характера соответствующих видов социального обеспечения. Он основывается также и на том, что компенсация социального риска должна быть ему соразмерна, и позволяет упорядочить правовое положение лиц, одновременно относящихся к разным категориям граждан, нуждающихся в особой социальной защите (ветеранов, инвалидов, пострадавших от воздействия радиации, жертв политических репрессий). С учетом особенностей правового положения граждан и существа предоставляемых мер социального обеспечения законодателем могут быть установлены исключения из рассматриваемого правила.

Вместе с тем реализация указанного принципа недопустимости повторного предоставления одинаковых по своей правовой природе социальных выплат по разным основаниям, как и правовых норм, его закрепляющих, в правоприменительной практике может вызвать определенные трудности, что подтверждается и данным делом.

На обязательность учета данного принципа в правовом регулировании в сфере социальных гарантий и компенсаций при исполнении обязанностей военной службы указал Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 мая 2014 года № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих», разъяснив, что нормы пунктов 3 и 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» предусматривают выплату военнослужащим при

повреждении здоровья в связи с осуществлением служебной деятельности *однородных по своей сути* единовременных пособий, в связи с чем при *одновременном возникновении* нескольких оснований для таких единовременных пособий выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя (пункт 32).

Особенностью дела гражданина Е.А.Понкротова является возникновение у него оснований для получения пособий, указанных в части 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», не одновременно, а последовательно, в разное время.

Как следует из представленных материалов, 8 июля 2013 года заявитель получил тяжелое ранение, повлекшее увечье и установление ему инвалидности, признан не годным к военной службе, однако был оставлен на военной службе; в августе 2014 года с ним заключен новый контракт о прохождении военной службы сроком на 10 лет. В связи с этим в 2014 году он получил право только на получение единовременного пособия в размере 300 000 рублей, предусмотренного Федеральным законом «О противодействии терроризму», поскольку в соответствии с Федеральным законом «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» единовременные пособия выплачиваются только при условии увольнения с военной службы.

Право на получение единовременного пособия в размере 2 000 000 рублей возникло у заявителя только в 2017 году в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе и его увольнением с военной службы по состоянию здоровья.

Таким образом, часть 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и часть 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой они служат основанием для решения вопроса о предоставлении единовременного пособия,

предусмотренного частью 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», лишь тем гражданам, проходившим военную службу и участвовавшим в мероприятиях по борьбе с терроризмом (в том числе контртеррористических операциях), которые после получения единовременного пособия, установленного частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», продолжали прохождение военной службы, *будучи признанными инвалидами.*

Установленная частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» выплата лицу, получившему увечье, повлекшее за собой наступление инвалидности, единовременного пособия в размере трехсот тысяч рублей не связывает выплату единовременного пособия в указанном размере с фактом увольнения с военной службы лица, получившего увечье. Данная норма не исключает права на получение этого пособия указанным лицом в случае продолжения прохождения им военной службы после получения увечья, так же как и норма части 4 этой статьи, устанавливающая право лица, принимавшего участие в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, при получении ранения, не повлекшего за собой наступление инвалидности, на получение единовременного пособия в размере ста тысяч рублей.

В связи с этим в случае, если лицо, принимавшее участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, получило увечье, повлекшее за собой наступление инвалидности, и в силу оснований, установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе и в связи с принятым в установленном порядке решением командования о заключении с этим лицом контракта о дальнейшем прохождении им военной службы (службы), не уволено с этой службы, то этому лицу на основании части 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» должно быть выплачено за счет средств федерального бюджета единовременное пособие в размере трехсот тысяч рублей. В этом случае нескольких оснований для выплаты единовременного

пособия в связи с получением увечья одновременно не возникает, и данное лицо вследствие этого не может осуществить выбора основания для получения этого пособия либо другого однородного по своей сути пособия, установленного иными федеральными законами. Фактически в данном случае после получения этого пособия по основаниям, предусмотренным частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», у лица, получившего увечье и инвалидность при осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, права на получение иного единовременного пособия не возникает, что было признано и судами общей юрисдикции в деле заявителя.

Таким образом, в отличие от большинства военнослужащих, прекращающих прохождение военной службы после военной травмы (увечья), полученной при осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом и повлекшей за собой наступление инвалидности, у гражданина Е.А.Понкратова на момент приобретения им права на получение единовременного пособия, установленного частью 3 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», не было права выбора основания для получения пособия, предусмотренного частью 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», поскольку он в порядке исключения продолжал военную службу, будучи инвалидом.

Такой подход судов общей юрисдикции основывается на признании данных видов единовременных пособий однородными по своей сути в соответствии с вышеупомянутым постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 года № 8. Действительно, данные пособия по своей правовой природе, являясь элементом публично-правового механизма возмещения вреда, причиненного здоровью военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы, хотя они и отличаются по размеру и по субъектному составу, могут рассматриваться как однородные. Однако, соглашаясь с таким выводом Верховного Суда, следует обратить внимание на то, что как в тексте статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», так и в постановлении Пленума Верховного Суда говорится о

таким важным условием применения принципа недопустимости повторного предоставления однородных по своей правовой природе социальных выплат по разным основаниям, как *одновременность* возникновения указанных оснований.

Следовательно, действующее правовое регулирование соответствует принципу недопустимости повторного предоставления одинаковых по своей правовой природе социальных выплат в той мере, в какой не допускает выплату единовременного пособия, предусмотренного частью 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», если право на его получение наступает *одновременно* с возникновением права на пособие по тем же основаниям в соответствии с частью 12 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в связи с увольнением гражданина с военной службы.

Вместе с тем лишение права на такое пособие не должно распространяться на тех военнослужащих, которые получили пособие в соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму», но продолжили военную службу (фактически в порядке исключения), будучи инвалидами. Расширительное истолкование вышеуказанного принципа «недопустимости повторного предоставления одинаковых по своей правовой природе социальных выплат» правоприменительной практикой – вопреки цели, которую при принятии оспоренных законоположений должен был преследовать федеральный законодатель (наиболее полное возмещение вреда, причиненного здоровью гражданина в период прохождения им военной службы), – приводит к необоснованному ограничению в объеме социальных прав данной категории граждан (продолживших службу после военной травмы) и ставит их в заведомо худшее материальное положение по сравнению с теми гражданами, которые, формально имея возможность выбрать между двумя однородными пособиями, фактически получают пособие в размере 2 000 000 рублей, в то время как граждане данной категории должны довольствоваться только пособием в размере 300 000 рублей. Такая дифференциация в сфере социальной защиты лиц, относящихся к одной и той же категории, не совместима с

конституционным принципом равенства и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, часть 6 статьи 21 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и часть 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащиеся в них законоположения – по смыслу, придаваемому им в системе действующего правового регулирования правоприменительной практикой, – служат основанием для отказа гражданам, получившим единовременное пособие, предусмотренное частью 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», в период прохождения военной службы и продолжившим военную службу, будучи инвалидами, в праве на получение единовременного пособия, предусмотренного частью 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», выплачиваемого при увольнении военнослужащего с военной службы в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы.