

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1229 (далее также – Постановление) утверждены Правила возмещения расходов на проезд и провоз багажа к избранному месту жительства сотрудникам органов внутренних дел, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членам их семей, а также проезда членов семьи и родителей погибшего (умершего) сотрудника органов внутренних дел, лица, проходившего службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имевшего специальное звание полиции, к месту его погребения, находящемуся за пределами территории Российской Федерации (далее также – Правила). Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 2 января 2012 г., № 1, «Российской газете» 11 января 2012 г., № 2.

Согласно абзацу второму пункта 5 Правил денежная компенсация расходов гражданам Российской Федерации, указанным в подпункте «б» пункта 1 Правил, осуществляется пенсионными органами системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) по месту пенсионного обслуживания этих граждан на основании письменного заявления, которое представляется не позднее одного месяца с даты окончания срока пребывания в санаторно-курортной организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного органа в сфере войск национальной гвардии.

Данное положение действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 октября 2019 г. № 1388, размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 1 ноября 2019 г., опубликованного в Собрании законодательства Российской Федерации 4 ноября 2019 г., № 44.

Ильяшенко С.Е. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца второго пункта 5 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемое положение противоречит части 10 статьи 11 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нарушает его право на получение денежной компенсации расходов, связанных с оплатой проезда в санаторно-курортную организацию федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

По мнению административного истца, оспариваемая норма устанавливает дополнительное основание получения денежной компенсации, не предусмотренное федеральным законом.

В обоснование заявленного требования Ильяшенко С.Е. указывает, что уволился со службы в органах внутренних дел по ограниченному состоянию здоровья, имея стаж службы более 20 лет и право на получение названной денежной компенсации. Однако в связи с тем, что с 1 марта 2024 г. он перешёл на пенсионное обслуживание в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, пенсионный орган Главного управления МВД России по Красноярскому краю и департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий МВД России отказывают ему в компенсации расходов, связанных с оплатой проезда в санаторно-курортную организацию федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Правила изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое предписание соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Административный истец Ильяшенко С.Е. и его представитель Егоров А.В., надлежащим образом извещённые о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явились. Административный истец письменно просил рассмотреть дело в его отсутствие.

В судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации Торгушина Н.В. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административного истца Ильяшенко С.Е., возражения представителя Правительства Российской Федерации Торгушиной Н.В., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который закреплял, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23).

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с денежным довольствием и пенсионным обеспечением сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, обеспечением жилыми помещениями, медицинским обеспечением сотрудников, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, членов их семей и лиц, находящихся (находившихся) на их иждивении, а также с предоставлением им иных социальных гарантий (часть 1 статьи 1).

В силу части 10 статьи 11 названного закона денежная компенсация расходов, связанных с оплатой проезда в санаторно-курортную организацию федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного органа в сфере войск национальной гвардии и обратно (один раз в год), выплачивается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Реализуя предоставленные полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило Правила, которые определяют, в частности, порядок выплаты денежной компенсации расходов на проезд железнодорожным, воздушным, водным, автомобильным, в том числе личным (за исключением такси), транспортом гражданину Российской Федерации, уволенному со службы в органах внутренних дел, войсках национальной гвардии Российской Федерации, имеющему стаж службы в органах внутренних дел, войсках национальной гвардии Российской Федерации, составляющий 20 лет и более (в том числе в льготном исчислении), за исключением лиц, уволенных со службы в органах внутренних дел, войсках национальной гвардии Российской Федерации по основаниям, указанным в части 8 статьи 3 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и одному из членов его семьи, – в случае проезда в санаторно-курортную организацию федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, федерального органа исполнительной власти в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны (далее – уполномоченный орган в сфере войск национальной гвардии) и обратно (1 раз в год).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Правил соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Следовательно, Правила изданы Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о противоречии абзаца второго пункта 5 Правил части 10 статьи 11 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

Частью 10 статьи 11 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрена социальная льгота гражданину Российской Федерации, уволенному со службы в органах внутренних дел, имеющему стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в том числе в льготном исчислении), за исключением лиц, уволенных со службы в органах внутренних дел по основаниям, указанным в части 8 статьи 3 данного закона, и одному из членов его семьи, а также гражданину Российской Федерации, уволенному со службы в органах внутренних дел и ставшему инвалидом вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, выплачивается денежная компенсация расходов, связанных с оплатой проезда в санаторно-курортную организацию федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного органа в сфере войск национальной гвардии и обратно (один раз в год), в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В оспариваемой норме закреплён порядок выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членам их семей, предусматривающий, что она осуществляется пенсионными органами системы МВД России по месту пенсионного обслуживания этих граждан на основании письменного заявления, которое представляется не позднее одного месяца с даты окончания срока пребывания в санаторно-курортной организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного органа в сфере войск национальной гвардии.

Оспариваемое положение нормативного правового акта принято в целях адресного использования бюджетных средств, предназначенных для социальной поддержки лиц, уволенных из органов внутренних дел и получающих пенсию по линии МВД России, устанавливает механизм реализации права на государственную социальную помощь в виде набора

социальных гарантий, определяет порядок обращения за получением отдельных социальных льгот.

Следует учесть, что затраты, связанные с предоставлением гражданам, уволенным со службы в органах внутренних дел, и имеющим право на получение социальных льгот и гарантий, являются расходными обязательствами Российской Федерации.

По смыслу взаимосвязанных положений пункта 1 статьи 5, пункта 1 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации финансовое обеспечение расходов, связанных с предоставлением социальных льгот и гарантий, осуществляется за счёт средств, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год.

Поэтому объём необходимых денежных средств для целей исполнения требований Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в том числе выплаты денежной компенсации расходов, связанных с оплатой проезда в санаторно-курортную организацию федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, определяется заблаговременно до принятия федерального закона о федеральном бюджете на новый финансовый год исходя из норматива финансовых затрат на одного гражданина, имеющего статус получателя социальных гарантий.

Источник финансирования мер социальной поддержки, предусмотренных статьёй 11 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определён пунктом 2 Постановления, согласно которому финансирование расходов, связанных с реализацией Постановления, осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации и иными федеральными органами исполнительной власти за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на их текущее содержание.

Абзац второй пункта 5 Правил принят в рамках дискреционных полномочий Правительства Российской Федерации с учётом необходимости его надлежащего финансового и организационного обеспечения, он определяет в нормативном единстве с другими положениями Правил порядок выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членам их семей.

Возложение обязанности по выплате данной компенсации на пенсионные органы системы Министерства внутренних дел Российской Федерации носит организационный характер и направлено на обеспечение адресного использования бюджетных средств, предназначенных для социальной поддержки указанной категории граждан Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 20 декабря 2018 г. № 3338-О, статус

лица, уволенного с государственной службы, связанной с осуществлением правоохранительной деятельности, и имеющего право на получение пенсии, а также иных видов социального обеспечения, является единым для предоставления ему всех социальных гарантий. Указанный статус произведен от правового статуса сотрудника соответствующего федерального органа исполнительной власти, обусловлен спецификой его профессиональной деятельности, непосредственно предшествующей прекращению служебных отношений. Оспариваемое правовое регулирование в равной мере распространяется на всех граждан, проходивших государственную службу различных видов, и не может расцениваться как нарушающее их права.

Таким образом, абзац второй пункта 5 Правил, являясь элементом правового механизма обеспечения граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членов их семей социальной выплатой, согласуется с требованиями законодательства о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и бюджетного законодательства, включая принципы бюджетной системы о сбалансированности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств (статьи 28, 33 и 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В силу части 5 статьи 20 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» если граждане Российской Федерации, уволенные со службы в органах внутренних дел, а также члены их семей имеют право на предоставление одной и той же социальной гарантии в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации по нескольким основаниям, то им предоставляется социальная гарантия по одному из оснований по их выбору.

Данное правовое регулирование направлено на обеспечение реализации прав граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членов их семей на медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение по наиболее выгодному основанию.

Оспариваемое предписание Правил носит организационный, процедурный характер, соответствует нормам Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в связи с чем не может рассматриваться как нарушающее права граждан в указанном административном истцом аспекте.

Вопреки мнению административного истца, абзац второй пункта 5 Правил не устанавливает дополнительных оснований для осуществления денежной компенсации, а является необходимым элементом механизма реализации указанной в нём выплаты.

Правительство Российской Федерации, закрепив в оспариваемой норме полномочия пенсионных органов системы МВД России по месту пенсионного обслуживания граждан по выплате денежной компенсации, по существу,

не создало нового правового регулирования, дополняющего предусмотренные Федеральным законом «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» условия и основания для выплаты денежной компенсации.

Норма абзаца второго пункта 5 Правил является частью правового механизма реализации права граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членов их семей на медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение находится в системном единстве с иными положениями Правил, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Нормативного правового акта большей юридической силы, устанавливающего отличное от оспариваемых предписаний правовое регулирование, не имеется.

Кроме того, в соответствии со статьёй 40 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» санаторно-курортное лечение включает в себя медицинскую помощь, осуществляемую медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях на основе использования природных лечебных ресурсов, в том числе в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах.

На основании части 5 статьи 83 указанного закона финансовое обеспечение санаторно-курортного лечения граждан, за исключением медицинской реабилитации, осуществляется за счёт: бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов, выделяемых для отдельных категорий граждан, установленных законодательством Российской Федерации, и бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделяемых федеральным органам исполнительной власти на оказание государственных услуг по санаторно-курортному лечению; иных источников согласно Федеральному закону «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

При этом вопрос предоставления при наличии медицинских показаний путёвки на санаторно-курортное лечение в санаторно-курортные организации и выплаты денежной компенсации расходов на проезд в указанные организации регулируется Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» и иными федеральными законами, а также принимаемых в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее правовое регулирование, что не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

С учётом того, что абзац второй пункта 5 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Ильяшенко Сергея Евгеньевича о признании недействующим абзаца второго пункта 5 Правил возмещения расходов на проезд и провоз багажа к избранному месту жительства сотрудникам органов внутренних дел, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, выплаты денежной компенсации расходов на проезд в санаторно-курортные организации гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членам их семей, а также проезда членов семьи и родителей погибшего (умершего) сотрудника органов внутренних дел, лица, проходившего службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имевшего специальное звание полиции, к месту его погребения, находящемуся за пределами территории Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1229, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

О.А. Бугаков

В.С. Кириллов