



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № ГКПИ08-1571

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

25 августа 2008 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

судьи Верховного Суда
Российской Федерации Н.К. Толчеева

при секретаре К.А. Якиной

с участием прокурора Л.Ф. Масаловой

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Ярмухаметовой Е. [REDACTED] Е. [REDACTED] о признании недействующим абзаца первого пункта 11 Инструкции о порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой сотрудников уголовно-исполнительной системы, граждан, уволенных со службы, членов их семей, а также их личного имущества, утвержденной приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 282,

установил:

Согласно абзацу первому пункта 11 Инструкции о порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой сотрудников уголовно-исполнительной системы, граждан, уволенных со службы, членов их семей, а также их личного имущества (далее – Инструкция), утвержденной приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 5 сентября 2006 г. № 282 (в ред. от 30 июня 2008 г.), если супруги являются сотрудниками или один из супругов проходит службу (работает) в иной организации, где возмещаются аналогичные расходы, то возмещение расходов, связанных с проездом, производится каждому из супругов по месту работы (военной службы, работы).

Е.Е. Ярмухаметова обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующей приведенной нормы, которая в редакции, действовавшей на день подачи заявления, содержалась в абзаце

втором пункта 11 Инструкции, изложенном приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 июня 2008 г. № 132 в новой редакции, воспроизводящей оспариваемую норму в первом абзаце.

Е.Е. Ярмухаметова мотивировала свои требования тем, что она является членом семьи (супругой) сотрудника уголовно-исполнительной системы, имеет право на возмещение расходов по проезду на основании подпункта «б» пункта 2 Положения о возмещении расходов, связанных с перевозкой сотрудников органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы, граждан, уволенных со службы из этих органов и учреждений, членов их семей, а также их личного имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 716, который не содержит каких-либо ограничений, изъятий и запретов по возмещению расходов, связанных с перевозкой, в отношении членов семьи сотрудников. Оспариваемая норма в нарушение подпункта «б» пункта 2 Положения лишает её данного права в связи с тем, что она имеет право на возмещение аналогичных расходов, поскольку работает и проживает в местности, приравненной к районам Крайнего Севера.

Заявитель указывает на то, что установленная пунктом 11 Инструкции норма в нарушение статьи 19 Конституции Российской Федерации ставит членов семей, имеющих право на возмещение аналогичных расходов по месту работы, в том числе её, в неравное положение с другими членами семей сотрудников уголовно-исполнительной системы, которые не работают либо по месту работы (службы) не обладают таким правом, незаконно лишает их возможности выбора предоставленных одинаковых по содержанию прав на компенсационные выплаты.

Министерство юстиции Российской Федерации с доводами заявителя не согласилось, ссылаясь на то, что подпунктами «б» и «в» пункта 2 Инструкции членам семьи сотрудников гарантируется возмещение расходов, связанных с проездом, на основаниях, установленных для сотрудников, право гражданина выбирать организацию, из бюджета которой будут производиться компенсационные выплаты за проезд, ни в одном нормативном правовом акте не закреплено, Е.Е. Ярмухаметова проживает в местности, приравненной к районам Крайнего Севера, работает учителем в муниципальном общеобразовательном учреждении, финансируемом из федерального бюджета, на данную категорию лиц распространяется действие статьи 325 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающей право на оплату стоимости проезда один раз в два года за счет средств работодателя (организации, финансируемой из федерального бюджета) к месту использования отпуска и обратно, пунктом 14 Правил, утвержденных в соответствии с этой статьей Кодекса постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 455 установлено, что Правила не применяются к категориям работников и членам их семей, для которых в соответствии с законодательством Российской Федерации предусмотрены иные размеры и условия возмещения расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно за счет средств

федерального бюджета. Тем самым исключается возможность двойного возмещения расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа.

Е.Е. Ярмухаметова о времени и месте судебного заседания извещена, просит рассмотреть дело в её отсутствие.

Обсудив доводы заявителя, выслушав объяснения представителей Министерства юстиции Российской Федерации П.Н. Михайлова и А.Е. Герасимова, поддержавших вышеприведенные возражения, проверив материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Л.Ф. Масаловой, полагавшей заявление удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит заявленное требование подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Льготы и компенсации, в том числе связанные с проездом к месту проведения отпуска и обратно, установлены для сотрудников органов внутренних дел и членов их семей Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 (в ред. от 1 декабря 2007 г.), действие которого Федеральным законом от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ распространено на сотрудников органов внутренних дел, переходящих на службу в учреждения и органы уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, а также на лиц, вновь поступающих на службу в указанные учреждения и органы.

Возмещение расходов по проезду по своей правовой природе является льготой, носящей компенсаторный характер, регулирование порядка её предоставления отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 716 (в ред. от 30 декабря 2005 г.), изданным в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, предусматривающими льготный порядок проезда и перевозки имущества сотрудников, членов их семей, утверждено Положение о возмещении расходов, связанных с перевозкой сотрудников органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, граждан, уволенных со службы из этих органов и учреждений, членов их семей, а также их личного имущества.

Пунктом 4 этого постановления предписано соответствующим министерствам, в том числе Министерству юстиции Российской Федерации, привести ведомственные нормативные правовые акты в соответствие с данным постановлением.

Инструкция о порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой сотрудников уголовно-исполнительной системы, граждан, уволенных со службы, членов их семей, а также их личного имущества, утвержденная приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 5 сентября 2006 г. № 282, зарегистрирована в Министерстве юстиции Российской Федерации 14 сентября 2006 г., регистрационный № 8250, опубликована в «Бюллетене

нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», 2 октября 2006 г., № 40.

Анализ абзаца первого пункта 11 Инструкции показывает, что он ограничивает право на компенсацию расходов по проезду, предоставленное вышеназванными нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, супруга сотрудника уголовно-исполнительной системы, работающего в организации, где возмещаются аналогичные расходы, ставит его в нарушение требований статьи 19 Конституции Российской Федерации в неравное положение с другими гражданами, имеющими одинаковый с ним правовой статус, то есть с членами семей сотрудников, которые не работают либо работают в организациях, где такие расходы не возмещаются.

Между тем законодательные акты, закрепляющие право членов семей сотрудников уголовно-исполнительной системы на возмещение расходов, связанных с перевозкой, на основаниях, установленных для сотрудников, а также упомянутое выше постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 716 не содержат подобного ограничения права членов семей сотрудников уголовно-исполнительной системы на компенсационные выплаты.

По своему правовому смыслу оспариваемая норма лишает супруга права выбора основания, по которому он может реализовать право на возмещение расходов, связанных с проездом: в качестве члена семьи сотрудника уголовно-исполнительной системы либо работника (военнослужащего, сотрудника), имеющего право на возмещение аналогичных расходов, и обязывает его получать компенсационные выплаты за проезд по месту службы (работы).

Доводы Министерства юстиции Российской Федерации о том, что право гражданина выбирать организацию, в которой будут производиться компенсационные выплаты за проезд, ни в одном нормативном правовом акте не закреплено, лишены правовых оснований.

Федеральный законодатель однозначно и последовательно проводит общеправовой принцип, согласно которому при одновременном возникновении в соответствии с законодательством Российской Федерации нескольких оснований для компенсационных и иных выплат выплаты осуществляются только по одному основанию по выбору получателя (статья 3 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», статья 29 Закона Российской Федерации «О милиции», статья 20 Федерального закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», статья 18 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», статья 22 Федерального закона «О внешней разведке», статья 13 Федерального закона «О ветеранах», статья 20 Федерального закона «О государственной охране», статья 21 Федерального закона «О противодействии терроризму»). Перечисленные нормы федеральных законов, закрепляющие право выбора получателя определенных выплат, регулируют сходные отношения и подлежат применению по настоящему делу.

Поскольку федеральным законом право выбора членов семьи сотрудников уголовно-исполнительной системы не ограничено, то введение такого ограничения нормативным правовым актом Министерства юстиции Российской Федерации не соответствует требованиям части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Согласно пунктам 3, 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (в ред. от 14 июля 2008 г.), Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

Абзац первый пункта 11 Инструкции, предусматривая возмещение расходов, связанных с проездом, супругу сотрудника уголовно-исполнительной системы по месту его службы (военной службы, работы), фактически перекладывает ответственность за компенсационные выплаты с учреждений и органов уголовно-исполнительной системы на организацию, не подведомственную Министерству юстиции Российской Федерации, определяет обязанность этой организации осуществить выплату своему работнику в ситуации, указанной в оспариваемой норме. Однако такое регулирование выходит за пределы компетенции Министерства юстиции Российской Федерации, поскольку не относится к установленной сфере его деятельности.

Кроме того, по своему содержанию оспариваемая норма носит неопределенный характер, допускает неоднозначное её толкование. Понятие «аналогичные расходы», употребленное в данной норме, может быть истолковано как общий объем расходов, возмещение которых предусмотрено соответствующими нормативными правовыми актами, либо как расходы, фактически понесенные при реализации определенной льготы (например, расходы по проезду к месту проведения отпуска и обратно). Имеется неясность и в том, на какие организации, не входящие в уголовно-исполнительную систему, распространяется действие оспариваемой нормы. Пояснения представителей Министерства юстиции Российской Федерации о том, что имеются ввиду организации, финансируемые из федерального бюджета, не соответствуют редакции этой нормы, которая не содержит такого указания и позволяет учитывать предписание производить выплаты по месту работы супруга сотрудника уголовно-исполнительной системы и в том случае, когда он работает (проходит службу) организации (учреждению), созданной гражданином (юридическим лицом), субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием, если в них возмещаются аналогичные расходы.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал на то, что общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями; неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу,

а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона; самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, влекущего ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 25 апреля 1995 г. по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР, от 5 июля 2001 г. по делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» и др.).

Ссылка представителей заинтересованного лица на то, что оспариваемая норма исключает возможность двойного возмещения расходов по проезду, не имеет значения, поскольку двойное возмещение одних и тех же расходов должно исключаться с соблюдением требований закона, прав и свобод граждан.

Абзац первый пункта 11 Инструкции не соответствует критерию правовой определенности, ограничивает право граждан на льготу, предоставленную им нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, лишает их права по своему усмотрению выбирать, по какому из одновременно возникших в соответствии с законодательством Российской Федерации оснований получить компенсационную выплату, издан с превышением полномочий Министерства юстиции Российской Федерации, в связи с чем подлежит признанию недействующим со дня вступления решения в законную силу.

Руководствуясь статьями 194 – 199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление Ярмухаметовой Е [REDACTED] Е [REDACTED] удовлетворить. Признать недействующим со дня вступления настоящего решения в законную силу абзац первый пункта 11 Инструкции о порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой сотрудников уголовно-исполнительной системы, граждан, уволенных со службы, членов их семей, а также их личного имущества, утвержденной приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 282 (в редакции приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 30 июня 2008 года № 132).

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Н.К. Толчеев