ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-487

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 25 января 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зайцева В.Ю.,
членов коллегии Александрова В.Н.,
Зинченко И.Н.

при секретаре Иванове В.Н.
с участием прокурора Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Гниденко Вячеслава Васильевича о признании недействующими абзаца второго пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2000 г. № 354 «О порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества», пункта 2 приказа Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 30 марта 2020 г. № 130 «Об установлении категорий проезда военнослужащих органов федеральной службы безопасности, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на железнодорожном, воздушном, водном и автомобильном (за исключением такси) транспорте и утверждении Порядка возмещения в органах федеральной службы безопасности расходов военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (близких родственников), имеющих право на проезд и перевоз личного имущества на безвозмездной основе», приложения № 2 к указанному приказу

по апелляционной жалобе Гниденко В.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2023 г. по делу № АКПИ23-754, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения Гниденко В.В., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации и Федеральной

службы безопасности Российской Федерации Кононенко А.В., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительством Российской Федерации 20 апреля 2000 г. принято постановление № 354 «О порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества» (далее – Постановление № 354).

Нормативный правовой акт опубликован 24 апреля 2000 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 17, ст. 1883, 27 апреля 2000 г. в «Российской газете», № 82–83. Действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1146 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2000 г. № 354».

Согласно пункту 6 Постановления № 354 Министерство обороны Российской Федерации и иной федеральный орган исполнительной власти (федеральный государственный орган), в котором предусмотрена военная служба, Министерство внутренних дел Российской Федерации возмещают расходы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (близких родственников), имеющих право на проезд и перевоз личного имущества на безвозмездной основе, в случае приобретения ими проездных документов (билетов) и оплаты перевоза личного имущества за свой счёт (абзац первый). Порядок возмещения этих расходов определяется указанными федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба (абзац второй).

В соответствии с пунктами 2 и 6 названного постановления Федеральной службой безопасности Российской Федерации издан приказ от 30 марта 2020 г. № 130 «Об установлении категорий проезда военнослужащих органов федеральной службы безопасности, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на железнодорожном, воздушном, водном и автомобильном (за исключением такси) транспорте и утверждении Порядка возмещения в органах федеральной службы безопасности расходов военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (близких родственников), имеющих право на проезд и перевоз личного имущества на безвозмездной основе» (далее – Приказ), пунктом 2 которого утверждён Порядок возмещения в органах федеральной службы безопасности расходов военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (близких родственников), имеющих право на проезд и перевоз личного имущества на безвозмездной основе (приложение № 2 к данному приказу) (действует в редакции приказа Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 22 февраля 2023 г. № 94).

Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз 6 мая 2020 г., регистрационный номер 58262, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://pravo.gov.ru) 6 мая 2020 г.

Гниденко В.В., являющийся пенсионером Федеральной службы безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России), обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими абзаца второго пункта 6 Постановления № 354, пункта 2 Приказа и приложения № 2 к нему. В обоснование заявленного требования указал, что оспариваемые нормативные положения не соответствуют пункту 9 статьи 20 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Закон о статусе военнослужащих) и создают угрозу нарушения его прав на возмещение понесённых расходов на проезд к месту прохождения санаторно-курортного отдыха (лечения) и обратно один раз в год. По мнению административного истца, указанная норма Закона о статусе военнослужащих полномочием на определение порядка возмещения указанных расходов наделяет исключительно Правительство Российской Федерации и не предусматривает возможности утверждения порядка возмещения этих расходов иными федеральными органами исполнительной власти. Считает, что Постановление в оспариваемой части издано Правительством Российской Федерации с превышением предоставленных ему полномочий, нарушает его право на установление единого для всех федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, порядка возмещения расходов соответствующей категории граждан на проезд.

В письменных возражениях относительно заявленного требования административный ответчик ФСБ России, уполномоченная также представлять интересы Правительства Российской Федерации, указала, что Постановление № 254 и Приказ изданы полномочными органами в пределах их компетенции, в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административный иск ссылалось на то, что оспариваемые в части нормативные правовые акты изданы компетентными органами в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, опубликованы в установленном порядке.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления Гниденко В.В. отказано.

Гниденко В.В. в апелляционной жалобе просит отменить указанное решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагая изложенные в решении выводы суда первой инстанции о законности оспариваемых нормативных предписаний основанными на неверном истолковании норм законодательства о статусе военнослужащих и не соответствующими обстоятельствам административного дела, в жалобе

административный истец утверждает, что пункт 9 статьи 20 Закона о статусе военнослужащих не наделяет Правительство Российской Федерации компетенцией уполномочивать федеральные органы исполнительной власти самостоятельно осуществлять нормативно-правовое регулирование по вопросам возмещения военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей расходов на проезд, в случае приобретения ими билетов и оплаты перевоза личного имущества за свой счёт. По его мнению, Правительство Российской Федерации уклонилось от установленной действующим законодательством обязанности принятия единых для всех военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы независимо от их ведомственной принадлежности правил (порядка) возмещения указанных расходов, и данному доводу судом первой инстанции не дано надлежащей правовой оценки в решении.

Правительство Российской Федерации и ФСБ России в письменных возражениях на апелляционную жалобу с её доводами не согласились, считают, что решение суда является законным и обоснованным, правовых оснований для его отмены или изменения в апелляционном порядке не имеется.

Минюст России также представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, о том, что административное исковое заявление не подлежит удовлетворению, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие представителя министерства.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. При разрешении административного искового заявления Гниденко В.В. суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по данному административному делу такое основание для признания абзаца второго пункта 6 Постановления № 354, пункта 2 Приказа и приложения № 2 к нему недействующими отсутствует.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Постановление № 354 и Приказ изданы уполномоченными органами исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий, в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Довод административного истца, приведённый им и в апелляционной жалобе, о том, что абзац второй пункта 6 Постановления № 354 создаёт угрозу нарушения его прав как пенсионера ФСБ России на возмещение понесённых расходов на проезд в связи с тем, что определение порядка возмещения соответствующих расходов конкретной категории граждан отнесено

исключительно к полномочиям Правительства Российской Федерации, которое такой порядок не установило, переадресовав своё полномочие по его изданию другим федеральным органам исполнительной власти, что, по его мнению, противоречит требованиям пункта 9 статьи 20 Закона о статусе военнослужащих, был предметом рассмотрения суда первой инстанции и обоснованно признан неосновательным.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5). Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционного права граждан на социальное обеспечение, способствует развитию системы социальной защиты, включая социальное обеспечение (пункт 1 статьи 14); обеспечивает предоставление социальных гарантий военнослужащим и иным лицам, привлекаемым в соответствии с федеральными законами к обороне страны или обеспечению безопасности государства (пункт 5 статьи 24).

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации ранее содержались в статьях 16, 20 и 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», действовавшего на время принятия оспариваемого постановления.

Согласно пункту 9 статьи 20 Закона о статусе военнослужащих расходы, связанные с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей и перевозом личного имущества железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом, бронированием мест в гостиницах при направлении военнослужащих в служебные командировки, возмещаются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В целях реализации предоставленных федеральным законодателем полномочий в соответствии с приведённой нормой статьи 20 Закона о статусе военнослужащих Правительство Российской Федерации утвердило Постановление № 354, в котором определило порядок возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества; категории лиц, имеющих право на возмещение соответствующих расходов, а также случаи и условия их возмещения, особенности возмещения расходов при использовании такими лицами различных видов транспорта; федеральные органы исполнительной власти, которые непосредственно реализуют предусмотренные статьёй 20 названного закона социальные гарантии; порядок возмещения транспортным организациям расходов, связанных с проездом соответствующих категорий лиц и перевозом их личного имущества.

На основании приведённых норм суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Постановление № 354 принято Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий, с соблюдением установленных действующим законодательством формы и порядка введения его в действие.

Проанализировав содержание оспариваемого в части Постановления № 354 суд первой инстанции правильно исходил из того, что Правительство Российской Федерации определило в нём правовой механизм реализации мер правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, предусмотренных статьёй 20 Закона о статусе военнослужащих, для осуществления которого возложило обязанность возмещать расходы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (близких родственников), имеющих право на проезд и перевоз личного имущества на безвозмездной основе, в случае приобретения ими проездных документов (билетов) и оплаты перевоза личного имущества за свой счёт, на Министерство обороны Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти (федеральные государственные органы), в которых предусмотрена военная служба, и уполномочило эти органы определить порядок возмещения расходов исключительно в случае оплаты указанными лицами проезда и перевоза личного имущества за свой счёт.

Судом правильно указано в обжалуемом решении, что оспариваемое предписание абзаца второго пункта 6 Постановления № 354 направлено на урегулирование вопроса возмещения соответствующих расходов отдельных категорий лиц на приобретение за свой счёт проездных документов (билетов) и оплаты перевоза личного имущества в поименованных федеральных органах исполнительной власти и федеральных государственных органах с учётом специфики прохождения в них военной службы (службы), и, вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе, не противоречит пункту 9 статьи 20 Закона о статусе военнослужащих, права и законные интересы административного истца в указанном им аспекте не нарушает.

Также отсутствовали у суда первой инстанции основания для признания недействующим и принятого во исполнение пунктов 2 и 6 Постановления № 354 пункта 2 Приказа, в соответствии с которым утверждён Порядок возмещения в органах федеральной службы безопасности расходов военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (близких родственников), имеющих право на проезд и перевоз личного имущества на безвозмездной основе (приложение № 2 к данному приказу), так как Приказ принят ФСБ России на основании статьи 3 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», подпунктов 1, 2 пункта 9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации», то есть в пределах предоставленных ФСБ России полномочий, и в оспариваемой части

требованиям действующего законодательства, регулирующим рассматриваемые правоотношения, не противоречит.

Доводы апелляционной жалобы о превышении Правительством Российской Федерации установленных законом полномочий и его уклонении от исполнения возложенных на него полномочий по принятию единого порядка для всех федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, регламентирующего возмещение соответствующих расходов, не основаны на нормах законодательства о статусе военнослужащих, противоречат содержанию оспариваемых в части нормативных правовых актов и не могут повлечь отмену принятого судом решения.

Как следует из содержания административного искового заявления и апелляционной жалобы, приводя указанные доводы, административный истец фактически выражает несогласие с установленным действующим законодательством правовым регулированием и его целесообразностью, что не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. При разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и вопросы целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

В соответствии со статьёй 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющей обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме (часть 7).

При рассмотрении административного дела все перечисленные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении. Доводы административного истца, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного дела, получили надлежащую оценку в обжалуемом решении.

Установив, что Постановление № 354 и Приказ в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушают, суд правомерно отказал в удовлетворении административного искового заявления согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе обжалуемое решение суда первой инстанции соответствует требованиям Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отвечает нормам материального права,

правомерно применённым и истолкованным при рассмотрении и разрешении данного административного дела.

Суд правильно определил обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора о проверке законности оспоренных в части нормативных правовых актов, выводы суда, изложенные в решении, мотивированны, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административного истца в апелляционной жалобе о незаконности и необоснованности обжалованного решения суда ошибочны.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Гниденко Вячеслава Васильевича – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии В.Н. Александров

И.Н. Зинченко