ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 77-КАД22-4-К1

К А С С А Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 1 марта 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н.
рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу привлечённых судом в качестве заинтересованных лиц Безрукавниковой Нины Георгиевны, Димиткиной Александры Николаевны, Догаевой Надежды Николаевны, Шуваевой Валентины Митрофановны на решение Правобережного районного суда г. Липецка от 14 декабря 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 14 марта 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 26 июля 2022 года по административному делу № 2а-3616/2021 по административному исковому заявлению Федерального казённого учреждения здравоохранения «Медико-санитарная часть Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области» (далее - ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области») к прокуратуре Правобережного района г. Липецка, заместителю прокурора Правобережного района г. Липецка о признании представления незаконным.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя прокуратуры Липецкой области Слободина С.А. об обоснованности кассационной жалобы, считающего необходимым обжалуемые судебные акты отменить, принять решение об отказе в административном иске, возражения относительно доводов кассационной жалобы представителя ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области» Торгушиной Н.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Безрукавникова Н.Г., [redacted] года рождения, Димиткина А.Н., [redacted] года рождения, Догаева Н.Н., [redacted] года рождения, Шуваева В.М., [redacted] года рождения, матери погибших в боевых действиях в Чеченской Республике сотрудников органов внутренних дел, на протяжении более 20 лет фактически состояли на медицинском учёте и получали медицинскую помощь в ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области».

В 2021 году Безрукавникова Н.Г., Димиткина А.Н., Догаева Н.Н., Шуваева В.М. обратились в прокуратуру Липецкой области с заявлением, в котором просили проверить законность отказа УМВД России по Липецкой области в их медицинском обслуживании в названном выше медицинском учреждении.

Прокуратурой Правобережного района г. Липецка по поручению областной прокуратуры проведена проверка, по результатам которой заместителем прокурора Правобережного района г. Липецка в ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области» внесено представление от 4 октября 2021 года (далее – Представление) с требованием принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства в сфере социального обеспечения членов семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий в части получения медицинской помощи в названном учреждении.

Не согласившись с Представлением, ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области» обратилось в суд с административным исковым заявлением о признании его незаконным, считая, что действующим законодательством не предусмотрено право родителей сотрудников органов внутренних дел, погибших при исполнении служебных обязанностей, на получение медицинской помощи в ведомственных медицинских учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее также - МВД России), указав, что прикрепление на медицинское обслуживание в ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области» заинтересованных лиц повлечёт необоснованное расходование выделенных данному медицинскому учреждению средств федерального бюджета.

Решением Правобережного районного суда г. Липецка от 14 декабря 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 14 марта 2022 года, представление прокурора признано незаконным.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 26 июля 2022 года названные судебные акты признаны законными.

В поступившей в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе Безрукавниковой Н.Г., Димиткиной А.Н., Догаевой Н.Н., Шуваевой В.М. ставится вопрос об отмене судебного решения, апелляционного и кассационного определений, как незаконных, и принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении административного иска.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2022 года дело истребовано, определением от 30 января 2023 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее – КАС РФ).

Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения.

Удовлетворяя административный иск, суд первой инстанции, с которым согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, применив положения подпункта 1 пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее - Федеральный закон «О ветеранах»), сославшись на отсутствие данных о прикреплении Безрукавниковой Н.Г., Димиткиной А.Н., Догаевой Н.Н. и Шуваевой В.М. к медицинским организациям системы МВД России при жизни их сыновей, погибших в результате участия в боевых действиях, и сведений о наличии у них такого права, пришли к выводу об отсутствии в настоящее время у этих лиц права на получение медицинской помощи в ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области».

Между тем судами не приняты во внимание следующие обстоятельства.

Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка не только семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов, но и пожилых граждан, устанавливаются государственные гарантии социальной защиты (статья 7 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью 2 статьи 1 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» членами семьи сотрудника и гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел, и лицами, находящимися (находившимися) на их иждивении, на которых распространяется действие названного закона, если иное не установлено его отдельными положениями, считаются наряду с

супругами и детьми лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 части 4 статьи 12 поименованного закона право на предусмотренные названным лицам социальные гарантии сохраняется за ними в случае гибели (смерти) сотрудника вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей.

Правовые гарантии социальной защиты ветеранов установлены Федеральным законом «О ветеранах», в том числе ветеранов боевых действий, к которым в числе иных лиц относятся, в частности, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, принимавшие участие в соответствии с решениями органов государственной власти Российской Федерации в боевых действиях на территории Российской Федерации (подпункт 1 пункта 1 статьи 3).

Исходя из анализа правовых предписаний упомянутого закона его действие направлено на создание условий, обеспечивающих материальное и моральное благополучие не только ветеранов с учётом их заслуг перед обществом и государством, но и членов их семей.

Подпунктом 7 пункта 1 статьи 21 Федерального закона «О ветеранах» предусмотрено в качестве меры социальной поддержки сохранение права членов семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий на получение медицинской помощи в медицинских организациях, к которым они были прикреплены при жизни погибшего (умершего) в период работы до выхода на пенсию.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 2 названной статьи независимо от состояния трудоспособности, нахождения на иждивении, получения пенсии или заработной платы меры социальной поддержки предоставляются наряду с другими лицами родителям погибшего (умершего) ветерана боевых действий.

Как следует из материалов дела, правовой статус Безрукавниковой Н.Г., Димиткиной А.Н., Догаевой Н.Н. и Шуваевой В.М. как членов семьи погибшего ветерана боевых действий подтверждается удостоверениями, выданными Управлением Министерства внутренних дел России по Липецкой области 1 июня 2021 года (срок действия удостоверения - бессрочное), административный ответчик представил письменные доказательства, подтверждающие оказание медицинской помощи названным лицам в ведомственном медицинском учреждении в период с 1996 по 2019 годы.

Организация в системе МВД России медицинского обслуживания регламентирована Инструкцией об особенностях организации оказания

медицинской помощи, в том числе при санаторно-курортном лечении, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел Российской Федерации, гражданам Российской Федерации, уволенным со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, в медицинских организациях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённой приказом МВД России от 24 апреля 2019 года № 275 (далее - Инструкция).

Согласно пункту 15 Инструкции поликлиника ежегодно до 1 марта текущего года проводит перерегистрацию пациентов при представлении ими и подразделением по работе с личным составом документов, подтверждающих право на медицинское обеспечение в медицинских организациях системы МВД России, а также открепление лиц, утративших право на медицинское обеспечение.

Таким образом, исходя из содержания названной выше нормы, можно сделать вывод о том, что для прекращения медицинской помощи в медицинских организациях системы МВД России в отношении лиц, ранее её получавших, необходимо установить обстоятельства, в силу которых такие лица утратили право на медицинское обеспечение.

Между тем каких-либо новых обстоятельств в отношении Безрукавниковой Н.Г., Димиткиной А.Н., Догаевой Н.Н. и Шуваевой В.М., в том числе свидетельствующих об их неправомерных действиях, судами не установлено.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 14 января 2016 года № 1-П, провозглашение государством конституционных принципов правовой определённости и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства должно обеспечивать не только соблюдение законодательно установленных условий получения предусмотренных мер социальной поддержки, но и защиту интересов граждан, которые, полагаясь на правильность принятого уполномоченным органом решения, рассчитывают на стабильность и неизменность их получения. В рамках этих правоотношений в случае выявления ошибки, допущенной уполномоченным органом, бремя неблагоприятных последствий, связанных с её устранением, должно распределяться на основе общеправового принципа справедливости, исключающего формальный подход, с учётом жизненной ситуации, в которой находится гражданин, продолжительности периода получения мер социальной поддержки, и других значимых обстоятельств.

Как разъяснено в пункте 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», пересмотр решений органов публичной власти, их должностных лиц, подтверждающих права,

предоставляющих гражданам, организациям новые права либо отменяющих возложенные на них обязанности, а также иным образом улучшающих их положение, должен быть законным, обоснованным, исключающим произвольность их изменения, отмены или приостановления их действия. Судам следует исходить из того, что недопустимость произвольного изменения, отмены или приостановления действия таких решений означает обязанность наделённых публичными полномочиями органа или лица обосновать необходимость изменения, отмены или приостановления действия решения, указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам.

При рассмотрении настоящего административного дела приведённые позиции судами не были приняты во внимание.

Суды, признавая Представление незаконным, фактически признали правильным прекращение оказания медицинской помощи в ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области» Безрукавниковой Н.Г., Димиткиной А.Н., Догаевой Н.Н., Шуваевой В.М., у которых не было оснований сомневаться в правомерности действий уполномоченных органов, предоставлявших им право обращаться в течение более 20 лет за лечением в ведомственное медицинское учреждение после гибели их сыновей при исполнении служебного долга в Чеченской Республике.

Удовлетворяя административный иск суды, не учли пенсионный возраст заинтересованных лиц и негативные последствия (существенное изменение жизненного уклада) прекращения права получать в виде социальной гарантии медицинскую помощь в ФКУЗ «МСЧ МВД России по Липецкой области», а также то обстоятельство, что такое решение не может обеспечить в достаточной мере баланс частных и публичных интересов, поскольку не учитывает обстоятельства конкретной правоприменительной ситуации.

Таким образом, суд первой инстанции, признавая Представление незаконным, ограничился констатацией отсутствия факта прикрепления родителей погибших сотрудников полиции при их жизни к медицинским организациям системы МВД, как это предусмотрено подпунктом 7 пункта 1 статьи 21 Федерального закона «О ветеранах».

Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту оказывается существенно ущемленным, если суды при рассмотрении дела не исследуют его фактические обстоятельства по существу, ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, определение от 5 марта 2004 года № 82-О).

С учётом изложенного судебные акты нельзя признать законными, следовательно, они подлежат отмене.

Суд кассационной инстанции, рассмотрев кассационную жалобу с административным делом, вправе отменить судебный акт суда первой,

апелляционной или кассационной инстанции и принять новое решение, не передавая административное дело на новое рассмотрение (пункт 5 части 1 статьи 329 КАС РФ).

Поскольку по делу не требуется собирания или дополнительной проверки доказательств, обстоятельства установлены правильно, Судебная коллегия считает возможным, не передавая дело на новое рассмотрение, принять решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Правобережного районного суда г. Липецка от 14 декабря 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 14 марта 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 26 июля 2022 отменить, принять новое решение, которым в удовлетворении административного искового заявления Федерального казённого учреждения здравоохранения «Медико-санитарная часть Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области» к прокуратуре Правобережного района г. Липецка, заместителю прокурора Правобережного района г. Липецка о признании представления незаконным отказать.

Председательствующий

Судьи