



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № ВКАПИ24-5

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 апреля 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Замашнюка А.Н.
при секретаре Жиленковой Т.С.

с участием прокурора Дворцова С.В., представителя федерального государственного казённого учреждения «Главный центр военно-врачебной экспертизы» Министерства обороны Российской Федерации Малыхина А.В., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Рыбкина Сергея Владимировича о признании незаконными и недействующими со дня издания методических рекомендаций по организации военно-врачебной экспертизы в Вооружённых Силах Российской Федерации Главного центра военно-врачебной экспертизы Министерства обороны Российской Федерации от 11 апреля 2016 г. № 1/1/399 и от 20 мая 2022 г. № 1/1/1000,

установил:

федеральным государственным казённым учреждением «Главный центр военно-врачебной экспертизы» Министерства обороны Российской Федерации (далее – ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России) изданы методические реко-

мендации по организации военно-врачебной экспертизы в Вооружённых Силах Российской Федерации от 11 апреля 2016 г. № 1/1/399 и от 20 мая 2022 г. № 1/1/1000 (далее – Методические рекомендации).

Рыбкин С.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании незаконными и недействующими со дня издания Методических рекомендаций, полагая, что они по своему содержанию являются нормативными правовыми актами, хотя не прошли процедуру государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально не опубликованы в установленном порядке. Вместе с тем, Методические рекомендации были к нему применены при рассмотрении Ленинградским районным судом г. Калининграда и Калининградским областным судом гражданского дела № 2-2463/2023, чем нарушено его право как гражданина, уволенного с военной службы, и офицера запаса Следственного комитета Российской Федерации, на медицинское освидетельствование заочно (по документам) соответствующей военно-врачебной комиссией для определения причинной связи заболеваний и категории годности его к военной службе на момент увольнения с военной службы независимо от причин и времени увольнения.

По мнению административного истца, Методические рекомендации изданы неправомочным лицом, не согласованы с Министерством здравоохранения Российской Федерации, противоречат пунктам 2 и 3 постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» и пункту 12 (1) названного Положения, а также требованиям законодательства, регламентирующего порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, в связи с чем не подлежат применению и на них нельзя ссылаться при разрешении споров.

В письменных возражениях начальник ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России Дацко А.В. просит отказать в удовлетворении административного искового заявления Рыбкина С.В., утверждая, что Методические рекомендации изданы в пределах предоставленных начальнику ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России полномочий и в соответствии с положениями законодательства, имеющего большую юридическую силу, которому не противоречат, носят организационный характер, не содержат правовых норм и нормативных предписаний, не регулируют общественных отношений, не изменяют и не прекращают существующих правоотношений, не затрагивают прав, свобод и обязанностей административного истца, поэтому не являются нормативным

правовым актом и не требуют государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официального опубликования.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве выразило позицию, что Методические рекомендации не могут рассматриваться как нормативные правовые акты, подлежащие представлению на государственную регистрацию в Минюст России. Одновременно Минюст России попросил рассмотреть дело без участия его представителя.

Административный истец Рыбкин С.В., надлежаще извещённый о месте и времени судебного заседания, в суд не прибыл, просил рассмотреть дело без его участия, при этом заявленные требования поддержал.

Поскольку явка административного истца в судебное заседание обязательной судом не признавалась, Верховный Суд Российской Федерации, на основании части 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, полагает необходимым рассмотреть дело без участия административного истца.

Выслушав возражения представителя ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России Малыхина А.В., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Дворцова С.В. об отсутствии оснований для удовлетворения административного искового заявления, Верховный Суд Российской Федерации полагает необходимым отказать в удовлетворении административного искового заявления Рыбкина С.В. исходя из следующего.

Согласно части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применён этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный

правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Правительство Российской Федерации в соответствии со статьёй 61 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» своим постановлением от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» (далее – Положение) утвердило названное Положение (пункт 1 постановления), а ранее действовавшее постановление Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» признало утратившим силу (пункт 4 постановления). Этим же постановлением Правительство Российской Федерации предоставило Министерству обороны Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения Российской Федерации право давать разъяснения по вопросам применения Положения (пункт 2 постановления), а в силу пункта 3 постановления федеральным органам исполнительной власти предписывалось привести свои нормативные правовые акты в соответствие с постановлением Правительства Российской Федерации.

Согласно пункта 1 Положения военно-врачебная экспертиза проводится в мирное и военное время в Вооружённых Силах Российской Федерации, в войсках национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, в иных учреждениях и органах в целях

- определения годности к военной службе, годности к службе, приравненной к военной службе, обучению (военной службе) по конкретным военно-учётным специальностям, обучению (службе) по специальностям в соответствии с занимаемой должностью;

- определения соответствия требованиям к состоянию здоровья граждан, пребывающих в добровольческих формированиях, содействующих выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы, в период мобилизации, в период действия военного положения, в военное время, при возникновении вооружённых конфликтов, при проведении контртеррористических

операций, а также при использовании Вооружённых Сил за пределами территории Российской Федерации;

- установления причинной связи увечий (ранений, травм, контузий), заболеваний у военнослужащих и приравненных к ним лиц, граждан, призванных на военные сборы, граждан, уволенных с военной службы, приравненной службы и военных сборов, граждан, пребывающих (пребывавших) в добровольческих формированиях, с прохождением военной службы, приравненной службы, исполнением обязанностей по контракту о пребывании в добровольческом формировании;

- решения других вопросов, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба (приравненная служба).

Аналогичные нормы, касающиеся целей военно-врачебной экспертизы в части определения категории годности граждан по состоянию здоровья к военной службе, а также причинной связи полученных гражданами увечий (ранений, травм и контузий), заболеваний с прохождением ими военной службы, были закреплены в одноимённом Положении, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2012 г. № 1163-р создано федеральное государственное казённое учреждение «Главный центр военно-врачебной экспертизы» Министерства обороны Российской Федерации, основной целью деятельности которого определено обеспечение организации и проведения военно-врачебной экспертизы, предусматривающей решение вопросов определения годности к военной службе, обучению (службе) по конкретным военно-учётным специальностям (специальностям в соответствии с занимаемой должностью), установления причинной связи увечий (ранений, травм, контузий), заболеваний у военнослужащих (граждан, призванных на военные сборы) и граждан, уволенных с военной службы (военных сборов), с прохождением военной службы и решение других вопросов, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 Положения для проведения военно-врачебной экспертизы в Вооружённых Силах, других войсках, воинских формированиях, органах и учреждениях создаются военно-врачебные комиссии (врачебно-лётные комиссии). Порядок создания таких комиссий в Вооружённых Силах, других войсках, воинских формированиях, органах и учре-

ждениях определяется соответствующими федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба (приравненная служба). В отдельных случаях военно-врачебные комиссии могут создаваться в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, в которых проводятся медицинское обследование и лечение военнослужащих, приравненных к ним лиц, граждан, прошедших военную службу (приравненную службу), а также членов их семей.

Приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 сентября 2020 г. № 433 определён Порядок создания военно-врачебных комиссий в Вооружённых Силах Российской Федерации.

В соответствии с данным приказом созданы постоянно действующие военно-врачебные комиссии (далее – ВВК), к числу которых отнесены, в частности, Центральная ВВК ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России, ВВК филиалов ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России, ВВК отделов филиалов ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России, и временно действующие ВВК.

Приказом Министра обороны Российской Федерации от 12 августа 2012 г. № 2282 утверждён Устав ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России (далее – Устав), согласно пункту 19 которого к видам деятельности ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России отнесены, в частности, осуществление методического руководства военно-врачебной экспертизой, оказание методической и практической помощи военным комиссариатам, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в сфере охраны здоровья, медицинским организациям государственной и муниципальной систем здравоохранения по вопросам военно-врачебной экспертизы.

Пунктами 35, 36, 40 и 41 Устава определено, что начальник ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России, являясь руководителем учреждения и его единственным исполнительным органом, издаёт в пределах своей компетенции приказы и иные правовые акты, касающиеся деятельности учреждения, контролирует их выполнение, а поэтому обязан организовывать планирование и разработку документов в соответствии с задачами, возложенными на учреждение.

Таким образом, издание начальником ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России оспариваемых административным истцом Методических рекомендаций обусловлено законно возложенными на учреждение задачами и осуществлено в рамках полномочий, предоставленных ему Правительством Россий-

ской Федерации и Министром обороны Российской Федерации, в связи с чем довод Рыбкина С.В. об обратном является несостоятельным.

Из анализа содержания Методических рекомендаций следует, что они, определяя перечень и алгоритм действий ВВК при проведении предусмотренных Положением различных видов освидетельствований, права и обязанности ВВК, а также организацию военно-врачебной экспертизы в воинских частях, соединениях и организациях Вооружённых Сил Российской Федерации, порядок оформления, рассмотрения и утверждения заключений ВВК, сами по себе не устанавливают, не изменяют и не отменяют правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Не затрагивают Методические рекомендации гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, закреплённые в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации, как и гарантии их осуществления и механизм реализации.

Также не оказывают Методические рекомендации и общерегулирующего воздействия на общественные отношения, не устанавливают правовой статус организаций, а по сути своей носят организационный и внутриведомственный характер и не обладают признаками нормативного правового акта, в связи с чем не нуждаются в государственной регистрации и опубликованию в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, Указом 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».

Кроме того, Методические рекомендации не разъясняют вопросы применения Положения, в связи с чем мнение административного истца о противоречии оспариваемых им актов пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565 является ошибочным.

Пункт 3 указанного постановления Правительства Российской Федерации предписывает федеральным органам исполнительной власти привести свои нормативные правовые акты в соответствие с этим постановлением.

Однако Методические рекомендации каких-либо положений, исключающих возможность исполнения федеральными органами исполнительной власти данного требования либо запрещающих это, не содержат.

Пунктом 12 (1) Положения предусмотрено, что военно-врачебная экспертиза военнослужащих органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, членов их семей, граждан, уволенных с военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, проводится военно-врачебными комиссиями военно-медицинских организаций.

Вместе с тем, согласно пункту 74 того же Положения граждане, уволенные с военной службы в запас или в отставку без проведения освидетельствования или заявившие о несогласии с заключением военно-врачебной комиссии о категории годности к военной службе на момент их увольнения с военной службы, могут быть освидетельствованы заочно (по документам) военно-врачебными комиссиями соответствующих федеральных органов исполнительной власти для определения категории их годности к военной службе на момент увольнения с военной службы независимо от причин и времени увольнения.

Следовательно, пункт 74 Положения, регулирующий вопросы заочного (по документам) освидетельствования граждан, уволенных с военной службы, является специальной нормой по отношению к пункту 12 (1) Положения, устанавливающего общее правило проведения военно-врачебной экспертизы указанной категории лиц.

Эта специальная норма в отличие от общего правила предусматривает, что заочное освидетельствование уволенных с военной службы граждан осуществляется военно-врачебными комиссиями федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, определение конкретного вида военно-врачебной комиссии для данного случая освидетельствования уволенных с военной службы граждан предоставлено федеральному органу исполнительной власти.

С учётом изложенного, само по себе возложение Методическими рекомендациями на ВВК филиалов ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России, ВВК отделов филиалов ФГКУ «ГЦ ВВЭ» Минобороны России работы по прове-

дению указанного освидетельствования нельзя признать противоречащим требованиям Положения.

При таких обстоятельствах в удовлетворении административного искового заявления Рыбкина С.В. надлежит отказать.

В связи с отказом в удовлетворении административного иска понесённые административным истцом судебные расходы на уплату государственной пошлины и издержки, связанные с почтовыми расходами, возмещению не подлежат.

Руководствуясь статьями 175 - 180, 213 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Рыбкина Сергея Владимировича о признании незаконными и недействующими со дня издания методических рекомендаций по организации военно-врачебной экспертизы в Вооружённых Силах Российской Федерации Главного центра военно-врачебной экспертизы Министерства обороны Российской Федерации от 11 апреля 2016 г. № 1/1/399 и от 20 мая 2022 г. № 1/1/1000 отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

А.Н. Замашнюк