



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-182

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

14 мая 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,
Кузьмичева С.И.

при секретаре

Сибиле Г.В.,

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Имшенецкого Сергея Борисовича о признании частично недействующим абзаца пятого пункта 2 постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах принудительного исполнения Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации»,

установил:

22 сентября 1993 г. Совет Министров – Правительство Российской Федерации издал постановление № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную

службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах принудительного исполнения Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» (далее также – Постановление), которое действует в редакции от 4 июля 2023 г. № 1098. Нормативный правовой акт опубликован в Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации от 4 октября 1993 г., № 40, ст. 3753.

Согласно абзацу пятому пункта 2 Постановления в выслугу лет для назначения пенсии лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел в соответствии с пунктом «а» части первой статьи 13 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» (далее – Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I) засчитывать время (не более пяти лет) их обучения до поступления на службу по очной, очно-заочной или заочной форме в образовательных организациях по основным образовательным программам среднего профессионального образования (за исключением программ подготовки квалифицированных рабочих, служащих) или высшего образования (за исключением программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре, программ ординатуры, программ ассистентуры-стажировки) при условии завершения освоения данных образовательных программ и получения соответствующего уровня образования, исчисляемое из расчёта два месяца учёбы за один месяц службы, – в отношении сотрудников органов внутренних дел, поступивших на службу до 1 января 2012 г.

Имшенецкий С.Б. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим абзаца пятого пункта 2 Постановления в части, позволяющей производить пересчёт выслуги лет в органах налоговой полиции для назначения пенсии и не включать в выслугу лет время учёбы в среднем специальном учебном заведении, определённом по правилам, установленным частью 3 статьи 50 Положения о прохождении службы в органах налоговой полиции, утверждённого Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 4991-I (далее – Положение № 4991-I). Административный истец ссылается на то, что оспариваемое положение нормативного правового акта противоречит части пятой статьи 54 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении

отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» (далее – Федеральный закон от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ), части третьей статьи 50 Положения № 4991-I, нарушает его право на пенсионное обеспечение.

По мнению Имшенецкого С.Б., оспариваемая норма позволяет производить пересчёт выслуги лет в органах налоговой полиции для назначения пенсии и не включать в выслугу лет время учёбы в среднем специальном учебном заведении по программе подготовки квалифицированных рабочих (служащих), что влечёт нарушение его прав на включение в выслугу лет периода службы в органах налоговой полиции в полном объёме.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что в период с 10 ноября 2000 г. по 30 июня 2003 г. проходил службу в органах налоговой полиции, откуда был уволен в связи с упразднением Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации. В период с 28 июля 2003 г. по 3 ноября 2017 г. проходил службу в органах внутренних дел Российской Федерации. До поступления на службу в органы налоговой полиции он обучался с 1 сентября 1992 г. по 19 мая 1995 г. в Ставропольском региональном колледже вычислительной техники и электроники с получением диплома о начальном профессиональном образовании. Период его обучения в среднем специальном учебном заведении не был учтён при исчислении выслуги лет для назначения пенсии. Судебные инстанции отказали ему в удовлетворении иска о признании права на пенсию по выслуге лет, сославшись на то, что период получения начального профессионального образования не подлежит включению в стаж службы (выслугу лет) в органах внутренних дел.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

В судебном заседании представители административного истца Имшенецкого С.Б. адвокаты Кобрянов С.В. и Шишов С.В. поддержали заявленное требование.

Представитель Правительства Российской Федерации Курсаев А.В. возражал против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителей административного истца Имшенецкого С.Б. адвокатов Кобрянова С.В. и Шишова С.В., возражения представителя Правительства Российской Федерации Курсаева А.В., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры

Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Вопросы пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел, в том числе исчисления выслуги лет для назначения пенсии, регламентированы Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І, статья 1 которого распространяет его действие на лиц рядового и начальствующего состава, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации.

В силу части третьей статьи 18 названного закона порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии лицам, указанным в статье 1 данного закона, определяется Правительством Российской Федерации (в редакции, действовавшей на день принятия оспариваемого акта, – Советом Министров).

Реализуя предоставленные полномочия, Совет Министров – Правительство Российской Федерации приняло Постановление, которое определяет порядок исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах принудительного исполнения Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации.

Полномочия Правительства Российской Федерации по установлению порядка исчисления стажа службы (выслуги лет) в органах внутренних дел для назначения пенсии за выслугу лет с 1 января 2012 г. также предусмотрены частью 5 статьи 38 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ).

Следовательно, Постановление издано Советом Министров – Правительством Российской Федерации в рамках 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 том, что оспариваемая норма противоречит части пятой статьи 54 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, части третьей статьи 50 Положения № 4991-І, являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

Конституция Российской Федерации, в соответствии с целями социального государства (статья 7, часть 1) гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца,

для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1), относит определение условий и порядка реализации данного конституционного права, в том числе установление видов пенсий, правил их исчисления, оснований и условий приобретения права на них отдельными категориями граждан, к компетенции законодателя (статья 39, часть 2).

Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I является специальным законом, регулирующим пенсионное обеспечение указанных в его статье 1 категорий граждан с учётом специфики прохождения ими военной и иной службы.

В статье 13 названного закона закреплены условия назначения пенсии за выслугу лет, согласно которым такая пенсия назначается независимо от возраста лицам, имеющим на день увольнения со службы выслугу на военной службе, и (или) на службе в органах внутренних дел, и (или) на службе в Государственной противопожарной службе, и (или) на службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и (или) на службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и (или) на службе в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и (или) на службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации 20 лет и более (пункт «а» части первой).

Периоды времени, засчитываемые в выслугу лет для назначения пенсии, определены в части первой статьи 18 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I, содержащей в том числе положение о том, что в выслугу лет для назначения пенсии уволенным со службы офицерам и лицам начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, войск национальной гвардии Российской Федерации, лицам начальствующего состава органов принудительного исполнения Российской Федерации может засчитываться также время их учёбы до определения на службу (но не более пяти лет) из расчёта один год учёбы за шесть месяцев службы.

Такое правовое регулирование направлено на обеспечение реализации пенсионных прав указанных в нём категорий граждан, в том числе на льготных условиях. Следует отметить, что указанный льготный порядок касается офицеров и лиц начальствующего (а не рядового) состава органов внутренних дел.

Оспариваемая норма, предусматривая возможность включения в выслугу лет указанным в ней категориям граждан (лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел) времени их обучения до поступления на службу в гражданских образовательных организациях высшего образования либо в профессиональных образовательных организациях, по существу, закрепляет льготу, позволяющую увеличивать выслугу лет для назначения пенсии (пункт 2).

Федеральный законодатель, установив возможность и порядок зачёта в выслугу лет времени учёбы, не определил виды образовательных программ и

условия обучения в образовательных организациях, время учёбы в которых может быть включено в выслугу лет для назначения пенсии.

Правительство Российской Федерации, исходя из предоставленных ему дискреционных полномочий (зависящих от собственного усмотрения) по определению порядка исчисления выслуги лет, в абзаце пятом пункта 2 Постановления установило перечень образовательных учреждений и программ, время обучения по которым до поступления на службу засчитывается в выслугу лет для назначения пенсий после увольнения со службы лицам, имеющим право на пенсионное обеспечение в соответствии с пунктом «а» части первой статьи 13 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І.

Отсутствие в этом перечне учреждений среднего специального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих (служащих) не противоречит требованиям статьи 18 указанного закона, которая не предусматривает включение времени обучения в таких учреждениях в выслугу лет для назначения пенсий.

Регулируя отношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, её прохождением и прекращением, определением правового положения сотрудника органов внутренних дел, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ предусматривает включение в стаж службы (выслугу лет) в органах внутренних дел времени (не более пяти лет) обучения сотрудника до поступления на службу в органы внутренних дел по основным образовательным программам среднего профессионального образования (за исключением программ подготовки квалифицированных рабочих, служащих) или высшего образования (за исключением программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре, программ ординатуры, программ ассистентуры-стажировки) по очной форме при условии завершения освоения данных образовательных программ и получения соответствующего уровня образования, исчисляемое из расчёта два месяца обучения за один месяц службы (пункт 10 части 2 статьи 38).

Таким образом, абзац пятый пункта 2 Постановления соответствует пункту 10 части 2 статьи 38 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, фактически воспроизводя виды образовательных программ, обучение по которым включается в выслугу лет для назначения пенсии сотрудникам органов внутренних дел.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации норма о возможности зачёта в выслугу лет для назначения пенсии времени обучения является льготой, носит стимулирующий характер и имеет целью поощрение к поступлению на службу в органы внутренних дел лиц, имеющих среднее профессиональное или высшее образование (определения от 24 мая 2005 г. № 214-О, от 17 июля 2007 г. № 526-О-О, от 24 декабря 2012 г. № 2312-О и от 16 июля 2013 г. № 1142-О).

Приведённый в абзаце пятом пункта 2 Постановления перечень образовательных программ согласуется с частью 2 статьи 9 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, в силу которой квалификационные требования к должностям в органах внутренних дел предусматривают наличие

для должностей рядового состава и младшего начальствующего состава среднего общего образования, для должностей среднего начальствующего состава – образования не ниже среднего профессионального (за исключением среднего профессионального образования по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих), соответствующего направлению деятельности, для должностей старшего и высшего начальствующего состава – высшего образования, соответствующего направлению деятельности.

Наименование программ подготовки квалифицированных рабочих (служащих), указанное в оспариваемой норме, тождественно основным профессиональным образовательным программам начального профессионального образования, предусмотренным в пункте 5 части 2 статьи 108 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Прохождение закреплённых в абзаце пятом пункта 2 Постановления образовательных программ является необходимым условием для замещения отдельных должностей в органах внутренних дел согласно квалификационным требованиям к ним, в связи с чем данные программы поименованы в качестве дающих право на включение времени обучения по ним в выслугу лет для назначения пенсии.

Частью пятой статьи 17 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 г. № 5238-I «О федеральных органах налоговой полиции», частью 1 статьи 50 Положения № 4991-I устанавливалось, что пенсионное обеспечение сотрудников налоговой полиции и их семей производится по нормам и в порядке, которые установлены Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I.

В силу пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 155 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим службу в федеральных органах налоговой полиции, и их семьям» действие Постановления распространяется на лиц, проходивших службу в федеральных органах налоговой полиции в качестве сотрудников, имеющих специальные звания, и их семьи с учётом особенностей прохождения службы в этих органах.

Частью пятой статьи 54 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ предусмотрено, что выслуга лет сотрудников федеральных органов налоговой полиции, исчисленная в соответствии с Положением № 4991-I, в указанных органах на момент их увольнения в связи с принятием на службу в федеральные органы исполнительной власти или иные государственные органы в порядке перевода засчитывается в выслугу лет в органах внутренних дел, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или в стаж государственной службы в полном объёме и пересчёту не подлежит.

Таким образом, федеральный законодатель сохранил за бывшими сотрудниками органов налоговой полиции выслугу лет, исчисленную в соответствии с Положением № 4991-I, что нашло отражение в пункте 1² Постановления, согласно которому в выслугу лет для назначения пенсии после

увольнения со службы лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел засчитываются служба, время работы и иные периоды, включённые в выслугу лет для назначения пенсии сотрудникам федеральных органов налоговой полиции, исчисленные в соответствии с Положением № 4991-I, в указанных органах на момент их увольнения в связи с принятием на службу в органы внутренних дел в порядке перевода.

Между тем Положение № 4991-I не предусматривало включения в выслугу лет для назначения пенсии сотрудникам органов налоговой полиции времени обучения по образовательным программам начального профессионального образования, установив в части третьей статьи 50, что в выслугу лет засчитывается время учёбы в высших и средних специальных учебных заведениях из расчёта два месяца учёбы за один месяц службы.

В свою очередь, обучение по программам начального профессионального образования не включалось в выслугу лет для назначения пенсии и в случае, если такие образовательные программы реализовывало среднее специальное учебное заведение.

Пунктами 9 и 11 Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 543, предусматривались, что среднее специальное учебное заведение может иметь в своей структуре филиалы, представительства, отделения, учебные кабинеты и лаборатории, учебные и учебно-производственные мастерские и хозяйства, учебные полигоны, структурные подразделения, реализующие основные общеобразовательные программы, основные профессиональные образовательные программы начального профессионального и дополнительного профессионального образования, общежития и иные структурные подразделения, связанные с образовательным процессом. В среднем специальном учебном заведении могут реализовываться основные общеобразовательные программы, основные профессиональные образовательные программы начального профессионального образования и дополнительного профессионального образования при наличии соответствующих лицензий.

Обучение по стандартам начального профессионального образования не может приравниваться к получению среднего специального образования по соответствующей специальности и не даёт права на включение времени обучения в выслугу лет для назначения пенсии.

Нормативного правового акта большей юридической силы по отношению к оспариваемой норме, обязывающего засчитывать время учёбы в учреждениях среднего специального учебного заведения по программе подготовки квалифицированных рабочих (служащих) в выслугу лет лицам состава органов налоговой полиции, не имеется.

Оспариваемый пункт Постановления изложен понятным и доступным образом, отвечает критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении.

По существу, требования административного истца сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее регулирование в части включения программ подготовки квалифицированных рабочих (служащих) в перечень образовательных программ, период обучения по которым включается в выслугу лет для назначения пенсий сотрудникам органов внутренних дел, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

С учётом того, что абзац пятый пункта 2 Постановления в оспариваемой административным истцом части 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 Имшенецкого Сергея Борисовича о признании частично недействующим абзаца пятого пункта 2 постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах принудительного исполнения Российской Федерации, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» 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

В.С.Кириллов

С.И. Кузьмичев