



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-272

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 июля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Киселева А.П.,  
Шамова А.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Байчуриной Светланы Владимировны об оспаривании пункта 1 Перечня подразделений и должностей начальствующего состава Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, служба в которых предоставляет право на исчисление выслуги лет для назначения пенсии на льготных условиях, утверждённого приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 22 июня 2009 г. № 472,

по апелляционной жалобе Байчуриной С.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2024 г. по делу № АКПИ24-111, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Горшкова И.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу

необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

22 июня 2009 г. Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) издало приказ № 472, которым утвердило Перечень подразделений и должностей начальствующего состава Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, служба в которых предоставляет право на исчисление выслуги лет для назначения пенсии на льготных условиях (далее также – Перечень).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 27 июля 2009 г., № 14415; опубликован 11 августа 2009 г. в «Российской газете», № 147.

Перечень действует в редакции приказа МВД России от 13 октября 2014 г. № 877, зарегистрированного в Минюсте России 27 ноября 2014 г., № 34954, и опубликованного 5 декабря 2014 г. в «Российской газете», № 278.

В пункте 1 Перечня перечислены подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГИБДД) (абзац первый), служба в которых в должностях, поименованных в абзацах втором – двенадцатом данного пункта, предоставляет право на исчисление выслуги лет для назначения пенсии на льготных условиях.

Байчурина С.В. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании не действующим пункта 1 Перечня в той части, в которой исчисление выслуги лет для назначения пенсии на льготных условиях предусмотрено исключительно в отношении перечисленных в нём подразделений и должностей. Полагает, что оспариваемое положение противоречит пункту 19<sup>1</sup> части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции), части 1 статьи 38 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о службе в органах внутренних дел) и допускает нарушение пенсионных прав тех сотрудников органов внутренних дел, которые фактически исполняют функции по обеспечению безопасности дорожного движения, но в подразделениях и должностях, не поименованных в Перечне.

В обоснование заявленного требования административный истец указала, что проходила службу в органах внутренних дел с октября 2000 г. по декабрь 2022 г., была уволена по выслуге лет, дающей право на получение пенсии. При назначении пенсии период прохождения ею службы в подразделениях дорожно-патрульной службы ГИБДД в должности инспектора по исполнению административного законодательства (2009 – 2021 годы) не вошёл в стаж

службы на льготных условиях, поскольку занимаемые ею должности не включены в Перечень. Решением Чусовского городского суда Пермского края от 9 марта 2023 г., оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении исковых требований Байчуриной С.В. о признании незаконным расчёта выслуги лет было отказано.

Административный ответчик МВД России и заинтересованное лицо Минюст России административный иск не признали, указав в письменных отзывах, что Перечень соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Байчуриной С.В. отказано.

В апелляционной жалобе Байчурина С.В. просит отменить решение суда первой инстанции, как незаконное и необоснованное, и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска. Указывает, что Перечень неполный и не актуальный, так как он не учитывает интересы сотрудников строевых подразделений дорожно-патрульной службы, которые осуществляют свои полномочия в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на должностях, не обозначенных в этом нормативном правовом акте. Ссылается на то, что пункт 10 Перечня особых условий службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, и предельных размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия службы, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации 8 декабря 2011 г. № 1021, относит службу в строевых подразделениях дорожно-патрульной службы к особым условиям службы без разграничения на конкретные должности, следовательно, инспектор по исполнению административного законодательства также получает указанную выше надбавку и данная должность также отнесена к категории службы в особых условиях.

В письменном отзыве МВД России не согласилось с доводами апелляционной жалобы, указав, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права, доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда первой инстанции.

Минюст России в возражениях на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию, изложенную суду первой инстанции, просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Закон 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, и их семей» (далее – Закон о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел) в статье 1 устанавливает, что условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения лиц рядового и начальствующего состава, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации, регулируются названным законом, из частей второй и третьей статьи 18 которого следует, что время прохождения службы в особых условиях подлежит зачёту в выслугу лет для назначения пенсии в льготном исчислении, а порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии определяется Правительством Российской Федерации.

В целях реализации этого полномочия Совет Министров – Правительство Российской Федерации постановлением 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» (далее – Постановление о порядке исчисления выслуги лет) утвердило соответствующий порядок.

Закон о службе в органах внутренних дел, вступивший в силу с 1 января 2012 г., также предоставляет Правительству Российской Федерации полномочия по установлению порядка исчисления стажа службы (выслуги лет) в органах внутренних дел для назначения пенсии за выслугу лет (часть 5 статьи 38 данного закона).

Подпунктом «г» пункта 3 Постановления о порядке исчисления выслуги лет закреплено, что в выслугу лет для назначения пенсий уволенным со службы лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел засчитывается на льготных условиях один месяц службы за полтора месяца в подразделениях ГИБДД – с 1 января 2009 г. по перечню подразделений, должностей и на условиях, определяемых МВД России (абзац сорок девятый).

Реализуя предоставленные Правительством Российской Федерации полномочия, МВД России определило в Перечне (включая пункт 1) подразделения и должности, служба в которых предоставляет право на исчисление выслуги лет для назначения пенсии на льготных условиях, как связанные с прохождением службы в особых условиях.

С учётом изложенного суд первой инстанции правильно исходил из того, что Перечень утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, а также требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые законоположения и пришёл к обоснованному выводу о том, что пункт 1 Перечня соответствует законодательству, регулирующему правоотношения в рассматриваемой сфере, и не нарушает прав, свобод и законных интересов Байчуриной С.В.

Закрепляя право на получение пенсии за выслугу лет для лиц, у которых имеется необходимая выслуга на соответствующей службе, федеральный законодатель, как указывалось выше, в статье 18 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел установил правило о том, что время прохождения ими службы в особых условиях подлежит зачёту в выслугу лет для назначения пенсии в льготном исчислении, а порядок исчисления выслуги лет определяется Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в подпункте «г» пункта 3 Постановления о порядке исчисления выслуги лет предусмотрело, что в выслугу лет для назначения пенсий уволенным со службы лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел засчитывается на льготных условиях срок службы в подразделениях ГИБДД по перечню подразделений, должностей и на условиях, определяемых МВД России.

В соответствии с примечанием 2 к Перечню лицам, проходившим службу в подразделениях и должностях начальствующего состава ГИБДД, предусмотренных Перечнем, исчисление выслуги лет для назначения пенсии на льготных условиях осуществляется при условии исполнения ими функций по

контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Таким образом, право на зачёт на льготных условиях периода службы возникает при наличии совокупности таких условий, как занятие должности, поименованной в Перечне, и исполнение функций по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал в своих решениях, что определение льготного порядка исчисления выслуги лет непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает. В целях поддержки и поощрения лиц, осуществляющих специфические задачи обороны страны и охраны правопорядка, сопряжённые с опасностью для их жизни и здоровья, иными значительными издержками этих видов профессиональной деятельности, государство, учитывая свои финансовые возможности и иные факторы, вправе устанавливать льготные условия исчисления выслуги лет, равно как и определять порядок их реализации во времени, в пространстве и по кругу лиц, т.е. решать вопросы о целесообразности и времени введения соответствующего механизма (определения от 18 ноября 2004 г. № 407-О, от 20 декабря 2005 г. № 483-О, от 19 января 2010 г. № 87-О-О, от 9 марта 2017 г. № 358-О, от 27 февраля 2018 г. № 372-О и др.).

В связи с изложенным возможность (при соблюдении определённых условий) льготного исчисления выслуги лет для ряда категорий сотрудников ГИБДД сама по себе не может расцениваться, на что ссылается Байчурина С.В., как ущемление её пенсионных прав.

Оспариваемое нормативное положение не содержит каких-либо норм, отличных от требований федерального законодательства в сфере пенсионного обеспечения, изложено понятным и доступным образом, отвечает критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Довод о несоответствии пункта 1 Перечня пункту 19<sup>1</sup> части 1 статьи Закона о полиции, которым Байчурина С.В. обосновала административный иск, судом первой инстанции проверялся и верно признан несостоятельным, поскольку указанная норма федерального закона, содержащая положение об обязанности полиции осуществлять надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, непосредственно не регулирует вопросы исчисления выслуги лет для назначения пенсии на льготных условиях.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что служба в строевых подразделениях патрульно-постовой службы отнесена к особым условиям службы в пункте 10 Перечня особых условий службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, и предельных размеров ежемесячной надбавки к должностному

окладу за особые условия службы, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации 8 декабря 2011 г. № 1021, необоснованно, так как названный перечень имеет иной предмет правового регулирования.

Ссылки Байчуриной С.В. на административные регламенты МВД России, утратившие силу на день подачи Байчуриной С.В. в Верховный Суд Российской Федерации данного административного иска, правильно были признаны судом первой инстанции несостоятельными, поскольку в порядке абстрактного нормоконтроля суд проверяет оспариваемый нормативный правовой акт или его часть на соответствие действующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Несостоятелен и довод апелляционной жалобы Байчуриной С.В. о нарушении её права на судебную защиту.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что право на судебную защиту, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не предполагает возможности выбора гражданином по своему усмотрению того или иного способа и процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральными законами (постановление от 22 апреля 2013 г. № 18-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2011 г. № 428-О-О, от 29 мая 2018 г. № 1138-О, от 24 июня 2021 г. № 1351-О, от 27 октября 2022 г. № 2713-О и др.).

Ссылаясь на то, что пункт 1 Перечня неполный, утратил свою актуальность, Байчурина С.В., по сути заявляет о необходимости внесения в него изменений (дополнений). Однако разрешение вопроса об изменении нормативных положений, регламентирующих исчисление выслуги лет в органах внутренних дел, является прерогативой федерального законодателя и органов исполнительной власти, осуществляющих нормотворческие функции в рамках своей компетенции, и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Вывод о законности пункта 1 Перечня в оспариваемой части сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, его издавшего, на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства.

Учитывая, что отсутствуют правовые нормы большей юридической силы, которым бы противоречил пункт 1 Перечня, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Байчуриной С.В. в удовлетворении заявленного требования.

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

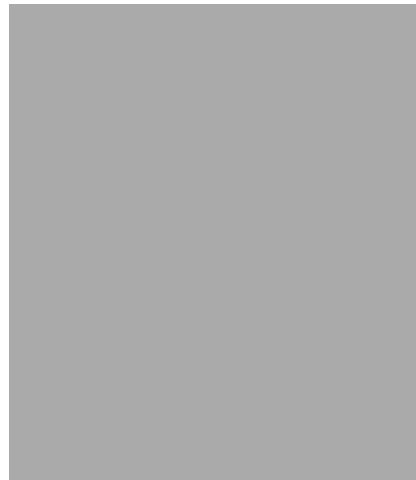
Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Байчуриной Светланы Владимировны – без удовлетворения.

Председательствующий

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев

А.П. Киселев

А.В. Шамов