



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-315

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

5 сентября 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зинченко И.Н.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Киселева А.П.

при секретаре
с участием прокурора

Иванове В.Н.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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»,

по апелляционной жалобе Имшенецкого С.Б. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2024 г. по делу № АКПИ24-182, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Курсаева А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А.,

полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Совет Министров – Правительство Российской Федерации 22 сентября 1993 г. издало 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 – Постановление).

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации от 4 октября 1993 г., № 40.

Пунктом 2 Постановления предусмотрено, что 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. (абзац пятый).

Имшенецкий С.Б. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просил признать не действующим абзац пятый 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 третьей 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).

В обоснование заявленного требования административный истец ссылался на то, что оспариваемое положение Постановления противоречит части 5 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, так как 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).

В административном иске Имшенецкий С.Б., проходивший службу в органах налоговой полиции в период с 10 ноября 2000 г. по 30 июня 2003 г. и службу в органах внутренних дел Российской Федерации в период с 28 июля 2003 г. по 3 ноября 2017 г., указал, что при исчислении выслуги лет для назначения ему пенсии не был учтён период его обучения в среднем специальном учебном заведении – Ставропольском региональном колледже вычислительной техники и электроники с 1 сентября 1992 г. по 19 мая 1995 г., где он получил диплом о начальном профессиональном образовании. Судебными инстанциями ему отказано в удовлетворении иска о признании права на пенсию по выслуге лет в связи с тем, что период получения начального профессионального образования не подлежит включению в стаж службы (выслугу лет) в органах внутренних дел.

В письменных возражениях относительно заявленного требования Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), уполномоченное представлять интересы административного ответчика Правительства Российской Федерации, указало, что Постановление издано полномочным органом в пределах его компетенции, в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Имшенецкому С.Б. отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец в апелляционной жалобе просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что изложенные в решении выводы суда первой инстанции о законности оспариваемой нормы основаны на неверном истолковании и неправильном применении норм материального права и не соответствуют обстоятельствам административного дела и законодательству

Российской Федерации. По его мнению, срок обучения в среднем специальном заведении засчитывается в выслугу лет в органах налоговой полиции без учёта образовательной программы. Суд первой инстанции при принятии решения руководствовался нормами права, действующими после окончания оспариваемого периода, без учёта части 5 статьи 54 Федерального закона № 86-ФЗ и правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной по данному вопросу в решении от 14 сентября 2016 г.

В возражениях на апелляционную жалобу представитель Правительства Российской Федерации с её доводами не согласился, указав, что решение суда является законным и обоснованным, правовых оснований для его отмены или изменения в апелляционном порядке не имеется.

Административный истец и его представитель в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном порядке, их явка в судебное заседание не признана обязательной, в связи с чем препятствий для рассмотрения и разрешения данного административного дела в их отсутствие не имеется.

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.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что по данному административному делу такое основание для признания абзаца пятого пункта 2 Постановления недействующим отсутствует.

Суд правомерно исходил из того, что Постановление принято Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него частью третьей статьи 18 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 (в редакции Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ) полномочий на определение порядка исчисления выслуги лет для назначения пенсии лицам, указанным в статье 1 данного закона, с соблюдением установленного порядка его принятия и опубликования, что также подтверждается вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 30 октября 2007 г. № ВКПИ07-107, от 12 октября 2011 г. № ГКПИ11-1431, от 3 декабря 2012 г. № АКПИ12-1379, от 17 декабря 2014 г. № АКПИ14-1233, от 14 сентября 2016 г. № АКПИ16-642, от 26 января 2022 г. № АКПИ21-937 и другими.

Признавая несостоятельными доводы административного истца, приведённые им и в апелляционной жалобе, о противоречии оспариваемого предписания Постановления части 5 статьи 54 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, части третьей статьи 50 Положения № 4991-1, суд верно

указал в решении, что они не основаны на нормах материального права, регламентирующих вопросы пенсионного обеспечения сотрудников внутренних дел и исчисления выслуги лет для назначения пенсии данным сотрудникам, и не свидетельствуют о незаконности оспариваемой нормы Постановления.

Порядок пенсионного обеспечения лиц, проходивших службу в органах внутренних дел, иных категорий лиц и их семей регламентирован Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І, который является специальным законом, регулирующим пенсионное обеспечение указанных в его статье 1 граждан с учётом специфики прохождения ими военной или иной службы и устанавливающим виды и размеры пенсий, условия, определяющие право на их получение, в том числе исчисление выслуги лет, необходимой для приобретения права на пенсию, а также порядок назначения и выплаты пенсий.

Закрепляя право на получение пенсии за выслугу лет для лиц, у которых имеется необходимая выслуга на соответствующей службе, названный закон в статье 13 устанавливает условия назначения пенсии за выслугу лет и в статье 18 определяет периоды времени, засчитываемые в выслугу лет для назначения пенсии.

Согласно части первой статьи 18 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І 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.

Частью третьей названной статьи предусмотрено, что порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии лицам, указанным в статье 1 названного Закона, определяется Правительством Российской Федерации.

На основании приведённых норм Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что установленный статьёй 18 этого закона льготный порядок зачёта в выслугу лет для назначения пенсии периодов службы, в том числе зачёта в выслугу лет времени учёбы до определения на службу, касается офицеров и лиц начальствующего состава органов внутренних дел, при этом положения этой статьи не определяют виды образовательных программ и условия обучения в образовательных организациях, время учёбы в которых может быть включено в выслугу лет для назначения пенсии на соответствующих условиях, предоставив Правительству Российской Федерации право устанавливать порядок исчисления выслуги лет, в том числе период обучения в соответствующих образовательных учреждениях.

Совет Министров – Правительство Российской Федерации, реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия по определению порядка исчисления выслуги лет для назначения пенсии сотрудникам органов внутренних дел, предусмотрело такое исчисление выслуги лет с учётом времени

их обучения до поступления на службу в высших образовательных учреждениях либо в средних профессиональных образовательных учреждениях в пределах пяти лет из расчёта два месяца учёбы за один месяц службы, установив в оспариваемом абзаце пятом пункта 2 этого акта перечень образовательных учреждений и программ, время обучения по которым до поступления на службу засчитывается в выслугу лет для назначения пенсий после увольнения со службы, при условии завершения освоения данных образовательных программ и получения соответствующего уровня образования.

Таким образом, суд первой инстанции обоснованно признал, что предписания абзаца пятого пункта 2 Постановления основаны на требованиях приведённой статьи 18 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І и не противоречат ей.

В силу пункта 10 части 2 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) в стаж службы (выслугу лет) в органах внутренних дел включается в том числе время (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.

Судом верно указано в обжалуемом решении, что установленный абзацем пятым пункта 2 Постановления перечень образовательных программ, дающих право на включение времени обучения по ним в выслугу лет для назначения пенсии, согласуется и с приведённой нормой Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, регулирующего отношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, её прохождением, определением правового положения сотрудника органов внутренних дел, так как фактически воспроизводит указанный в ней перечень образовательных программ, обучение по которым включается в выслугу лет для назначения пенсии сотрудникам органов внутренних дел.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 25 апреля 2024 г. № 921-О по вопросу об оспаривании конституционности абзаца пятого пункта 2 Постановления, установленное данной нормой правовое регулирование, по существу, закрепляет льготу, позволяющую увеличивать выслугу лет для назначения пенсии, носит стимулирующий характер, имеет целью поощрение к поступлению на службу в органы внутренних дел лиц, имеющих соответствующее профессиональное образование, и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан.

Статьей 54 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ закреплено, 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 (часть 5).

Положением № 4991-I предусматривалось, что пенсионное обеспечение сотрудников налоговой полиции осуществляется в порядке и по нормам, которые предусмотрены Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I (часть 1 статьи 50).

В соответствии с Законом Российской Федерации от 24 июня 1993 г. № 5238-I «О федеральных органах налоговой полиции» и Положением № 4991-I было издано постановление 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», пунктом 1 которого 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 было распространено действие оспариваемого Постановления.

Согласно пункту 1² Постановления в выслугу лет для назначения пенсии после увольнения со службы лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации помимо периодов, указанных в пунктах 1 и 1¹ этого постановления, 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.

На основании изложенного обоснованным является вывод суда первой инстанции о том, что действующее правовое регулирование предусматривает сохранение за бывшими сотрудниками налоговой полиции выслуги лет, исчисленной в соответствии с Положением № 4991-I.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе, абзац пятый пункта 2 Постановления (в том числе в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 1279) не входит в противоречие с предписаниями части 5 статьи 54 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, направлен на обеспечение реализации прав указанной в нём категории граждан (лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел), имеющих право на пенсионное обеспечение, предусматривая возможность включения в выслугу лет времени их обучения до поступления на службу в гражданских образовательных организациях высшего образования либо в профессиональных образовательных организациях, и не ограничивает прав лиц,

проходивших службу в федеральных органах налоговой полиции, на выслугу лет, исчисленную в соответствии с Положением № 4991-І.

Какого-либо нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу по отношению к оспариваемому Постановлению, который бы по иному регламентировал вопросы зачёта времени учёбы в специализированных учебных заведениях в выслугу лет для назначения пенсии и обязывал бы производить зачёт времени учёбы в учреждениях среднего специального образования по подготовке квалифицированных рабочих (служащих) в выслугу лет сотрудникам органов внутренних дел, не имеется.

Оспариваемая норма Постановления не допускает какой-либо неясности, двусмысленности и отвечает общеправовому критерию формальной определённости. Данных о том, что применение на практике абзаца пятого пункта 2 Постановления не соответствует его истолкованию, выявленному с учётом места данного акта в системе нормативных правовых актов, не установлено.

Ссылка Имшенецкого С.Б. в апелляционной жалобе на правовую позицию, изложенную во вступившем в законную силу решении Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2016 г. № АПЛ16-520, принятом по другому предмету и иным основаниям, не опровергает выводов суда о законности оспариваемого абзаца пятого пункта 2 Постановления, основанных на правильном применении и толковании норм законодательства, регламентирующего рассматриваемые правоотношения.

Доводы административного истца, как следует из содержания административного иска и апелляционной жалобы, о незаконности оспариваемой нормы Постановления фактически сводятся к оценке законности и обоснованности судебных актов, принятых судебными инстанциями по конкретному делу о признании права на пенсию по выслуге лет сотрудника органа внутренних дел, и внесению в нормативный правовой акт изменений в предлагаемой им редакции. Однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации.

При рассмотрении и разрешении данного административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы материального права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в обжалованном решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы в апелляционной жалобе о необоснованности таких выводов суда направлены на их переоценку, основаны на ошибочном толковании норм материального права и не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда.

Решение суда первой инстанции отвечает требованиям Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в нём дан подробный правовой анализ обжалуемых административным истцом нормативных положений, получили оценку доводы, имеющие значение для настоящего дела. Каких-либо процессуальных нарушений, влекущих отмену обжалуемого решения, судом допущено не было.

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 14 мая 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Имшенецкого Сергея Борисовича – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

Т.Ю. Вавилычева

А.П. Киселев