



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-53

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 апреля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Воронова А.В.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Леймана Константина Васильевича об оспаривании пунктов 3, 5¹, 8, абзаца второго пункта 9, пунктов 11, 13–16 Правил выдачи удостоверения ветерана боевых действий единого образца лицам, заключившим контракт (имевшим иные правоотношения) с организациями, содействующими выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 г., а также на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 г., утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2023 г. № 1242, по апелляционной жалобе Леймана К.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2026 г. по делу № АКПИ25-900, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения Леймана К.В., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации Попова А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2023 г. № 1242 (далее – Постановление № 1242) утверждены Правила выдачи удостоверения ветерана боевых действий единого образца лицам, заключившим контракт (имевшим иные правоотношения) с организациями, содействующими выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 г., а также на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 г. (далее – Правила).

Нормативный правовой акт 1 августа 2023 г. размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 7 августа 2023 г. опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации, № 32 (часть II), ст. 6364.

В настоящее время нормативный правовой акт действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 марта 2026 г. № 283.

На дату рассмотрения дела в суде первой инстанции Правила действовали в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 2024 г. № 1157, размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 29 августа 2024 г. и опубликованного в Собрании законодательства Российской Федерации 2 сентября 2024 г., № 36, ст. 5456.

Пунктом 3 Правил (в указанной выше редакции) установлено, что рассмотрение обращений о выдаче удостоверений сотрудникам содействующих организаций осуществляется создаваемой в Министерстве обороны Российской Федерации (далее также – Минобороны России) комиссией по рассмотрению обращений лиц, заключивших контракт (имевших иные правоотношения) с организациями, содействующими выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 г., а также на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 г. (далее также – комиссия) (абзац первый). Положение о указанной комиссии и

её состав утверждаются Министерством обороны Российской Федерации (абзац второй).

В соответствии с пунктом 5¹ Правил в случае упразднения содействующей организации и отсутствия её правопреемника направление в Минобороны России заявлений о выдаче удостоверения, а также документов и материалов, указанных в пункте 7 Правил, осуществляется сотрудниками содействующих организаций через Государственный фонд поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества» (далее также – Фонд). При этом сбор документов и материалов, указанных в пункте 7 Правил, осуществляется сотрудниками содействующих организаций самостоятельно.

Содействующая организация (Фонд) в течение 5 дней со дня получения от сотрудника содействующей организации заявления о выдаче удостоверения направляет заявление и документы, предусмотренные пунктом 7 Правил, для рассмотрения в комиссию (пункт 8 Правил).

В силу пункта 9 Правил заявление о выдаче удостоверения подлежит рассмотрению комиссией в течение 30 дней со дня его поступления (абзац первый). Срок рассмотрения заявления о выдаче удостоверения может быть продлён, но не более чем на 60 дней, в целях дополнительной проверки сведений, указанных в заявлении и документах, предусмотренных пунктом 7 Правил, с обязательным уведомлением об этом сотрудника содействующей организации через содействующую организацию (Фонд) (абзац второй).

Пунктом 11 Правил установлено, что в случае принятия решения об отказе в выдаче удостоверения комиссия в течение 5 дней со дня принятия такого решения направляет в адрес содействующей организации, представившей заявление о выдаче удостоверения (в адрес Фонда), уведомление об этом и выписку из протокола заседания комиссии, а также документы, поступившие вместе с указанным заявлением, для доведения до сведения сотрудника содействующей организации. Основаниями для отказа в выдаче удостоверения является отсутствие у сотрудника содействующей организации права на получение удостоверения или представление сотрудником содействующей организации недостоверных (неполных) сведений.

В соответствии с пунктом 13 Правил оформленное удостоверение направляется в содействующую организацию (Фонд) либо выдаётся на руки представителю содействующей организации (Фонда) по доверенности.

Содействующая организация (Фонд) выдаёт поступившее из Министерства обороны Российской Федерации удостоверение сотруднику содействующей организации (иному лицу по доверенности, оформленной в соответствии с законодательством Российской Федерации) под роспись (пункт 14 Правил).

Содействующая организация (Фонд) в течение 30 дней со дня выдачи удостоверения сотруднику содействующей организации представляет отчёт о выдаче удостоверений по форме согласно приложению в комиссию (пункт 15 Правил).

В соответствии с пунктом 16 Правил в случае, если удостоверение пришло в негодность или утрачено, по заявлению ветерана боевых действий о выдаче дубликата удостоверения, направляемому через содействующую организацию (её правопреемника) или через Фонд при упразднении содействующей организации и отсутствии её правопреемника, комиссия выдаёт дубликат удостоверения. Удостоверение, пришедшее в негодность, прилагается к заявлению о выдаче дубликата удостоверения.

Лейман К.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просил признать недействующими со дня принятия пункт 3 Правил, поскольку он уполномочивает Минобороны России на создание подразделения, дублирующего компетенцию Центральной комиссии Министерства обороны Российской Федерации по рассмотрению обращений о выдаче удостоверений ветерана боевых действий; пункт 5¹ Правил в той части, в которой он не предоставляет заявителю возможности подать лично в компетентный орган заявление и прилагаемые к нему документы и (или) сведения, перечисленные в пункте 7 Правил; пункт 8, абзац второй пункта 9 и пункты 11, 13–16 Правил в части наделения Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества» не предусмотренными законодательством Российской Федерации функциями и полномочиями, в том числе полномочиями на обработку персональных данных сотрудников организаций, содействующих выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, в ходе специальной военной операции.

В обоснование заявленного требования Лейман К.В. указал на противоречие оспариваемых им положений предписаниям Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее – Закон о ветеранах), Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг), Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон о порядке рассмотрения обращений), Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных), Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082.

Нарушение своих прав Лейман К.В. связывает с тем, что ранее являлся сотрудником организации, содействующей выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, обратился для оформления и выдачи удостоверения ветерана боевых действий в Государственный фонд

поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества», который направил документы в Центральный аппарат Министерства обороны Российской Федерации, и разъяснил, что не оказывает государственные и муниципальные услуги.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству обороны Российской Федерации, заинтересованные лица Минобороны России и Фонд в письменных возражениях на административный иск просили отказать в удовлетворении заявленных требований, указав, что Постановление № 1242 издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, утверждённые им Правила в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не создают правовой неопределённости и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления Лейману К.В. отказано.

В апелляционной жалобе Лейман К.В., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное, необоснованное, вынесенное с нарушением норм материального права, и принять по делу новое решение, которым административный иск удовлетворить.

В письменных возражениях представитель Правительства Российской Федерации и Минобороны России не согласился с доводами апелляционной жалобы, полагая, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом правовых обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального и процессуального права.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда первой инстанции не находит.

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 1, статья 2, части 1, 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Федеральным законом от 28 апреля 2023 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» пункт 1 статьи 3 Закона о ветеранах дополнен подпунктом 2⁴, которым к ветеранам боевых действий отнесены лица, заключившие контракт (имевшие иные правоотношения)

с организациями, содействующими выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 г., а также на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 г. (статья 1).

Статьёй 2 поименованного федерального закона закреплено, что установление порядка выдачи удостоверения ветерана боевых действий единого образца (далее – удостоверение) лицам, заключившим контракт (имевшим иные правоотношения) с организациями, содействующими выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 года, а также на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 года, осуществляется Правительством Российской Федерации.

Реализуя предоставленные полномочия, Правительство Российской Федерации Постановлением № 1242 утвердило Правила.

Положения Указа 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» при издании Постановления № 1242 соблюдены.

С учётом изложенного суд первой инстанции правильно исходил из того, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах его компетенции с соблюдением формы и порядка введения в действие.

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 Лейману К.В. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемых пунктов Правил недействующими отсутствует.

Правила устанавливают, что выдача удостоверений сотрудникам содействующих организаций осуществляется Минобороны России (пункт 2), а рассмотрение обращений о выдаче удостоверений сотрудникам содействующих организаций осуществляется создаваемой в Минобороны России комиссией, положение о которой и её состав утверждаются Минобороны России (пункт 3).

Довод Леймана К.В. о противоречии пункта 3 Правил требованиям Закона о ветеранах судом первой инстанции проверялся и правильно признан несостоятельным, поскольку названный федеральный закон, устанавливающий правовые гарантии социальной защиты ветеранов, непосредственно не регламентирует механизм рассмотрения обращений о выдаче удостоверений сотрудникам содействующих организаций.

В соответствии с пунктом 5 Правил сбор и направление в Минобороны России заявлений о выдаче удостоверения сотрудников содействующих организаций, а также документов и материалов, указанных в пункте 7 Правил, осуществляют содействующие организации (их правопреемники).

Пункт 5¹ Правил, с которым не согласен административный истец, подлежит применению в случаях упразднения содействующей организации и отсутствия её правопреемника, с учётом того, что в таком случае направление в Минобороны России заявления о выдаче удостоверения, а также необходимых документов и материалов (пункт 7 Правил) осуществляется сотрудниками содействующих организаций через Фонд. При этом сбор документов и материалов, указанных в пункте 7 Правил, осуществляется сотрудниками содействующих организаций самостоятельно.

Довод административного истца, повторённый в апелляционной жалобе, о противоречии указанной нормы Закону об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также Закону о порядке рассмотрения обращений, как лишающей его (Леймана К.В.) возможности лично подать в компетентный орган заявление о выдаче удостоверения, приобщив необходимые документы и (или) сведения, судом первой инстанции проверялся и правильно признан несостоятельным, поскольку названные федеральные законы не регулируют рассматриваемые правоотношения.

Так, частью 2 статьи 1 Закона о порядке рассмотрения обращений закреплено, что установленный данным федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Порядок обращения сотрудников содействующих организаций с заявлениями о выдаче ветерана боевых действий урегулирован, как указывалось выше, Федеральным законом от 28 апреля 2023 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах», делегировавшим Правительству Российской Федерации утверждение Правил.

Определяя сферу действия Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, федеральный законодатель в статье 1 этого закона установил, что деятельность федерального органа исполнительной власти в области обороны не является предоставлением государственных и муниципальных услуг (пункт 5 части 2³).

Проанализировав содержание пункта 1, подпункт «а», абзацев первого и второго подпункта «в» пункта 2, подпункта «а» пункта 5, подпункта «е» пункта 8 Указа Президента Российской Федерации от 3 апреля 2023 г. № 232 «О создании Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества» (далее – Указ № 232), Устава Фонда, суд первой инстанции правильно отклонил как несостоятельные доводы Леймана К.В. о том, что пункт 8, абзац второй пункта 9 и пункты 11, 13–16 Правил наделяют Фонд не предусмотренными законодательством Российской Федерации функциями и полномочиями, в том числе полномочиями на

обработку персональных данных сотрудников организаций, содействующих выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 г., а также на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 г.

Оспариваемые положения, содержащие указание на взаимодействие сотрудников содействующих организаций и комиссии при отсутствии содействующей организации (её правопреемника) с Фондом, как было указано выше, не могут нарушать требования Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, не противоречат Закону о ветеранах, соответствуют целям Фонда, отражённым в Уставе Фонда и Указе № 232, которые, в свою очередь, предусматривают необходимость соблюдения требований законодательства, предъявляемых к обеспечению защиты информации, в том числе в отношении обрабатываемых персональных данных.

Следует согласиться с выводом суда первой инстанции о несостоятельности довода Леймана К.В. о противоречии оспариваемых норм иным, не регулирующим рассматриваемые правоотношения, нормативным правовым актам, как основанного на неправильном толковании материального права.

Какой-либо нормативный правовой акт большей юридической силы, который бы непосредственно регулировал механизм рассмотрения обращений о выдаче удостоверений сотрудникам содействующих организаций, которому не соответствовали бы Правила в оспариваемой части, отсутствует.

Ссылаясь в апелляционной жалобе на необходимость закрепления в федеральном законе перечня критериев, на основании которых лица, заключившие контракт (имевшие иные правоотношения) с организациями, содействующими выполнению задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 г., а также на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 г., признавались бы ветеранами боевых действий, а также ставя под сомнение легитимность деятельности комиссии Минобороны России и Фонда в связи с обращениями о выдаче удостоверений сотрудникам содействующих организаций, Лейман К.В., по сути, не согласен с действующим правовым регулированием в сфере выдачи удостоверений ветерана боевых действий отдельным категориям лиц.

Однако вопрос о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, 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).

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности оспариваемых пунктов Правил, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Всем доводам в административном иске, имеющим правовое значение для рассмотрения и разрешения данного административного дела, судом дана надлежащая оценка.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части правовой акт, принятый в установленном законом порядке, не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь приведённой выше нормой, отказал Лейману К.В. в удовлетворении административного иска.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения суда первой инстанции 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 21 января 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Леймана Константина Васильевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

А.В. Воронов

И.Н. Зинченко