ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-459

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 6 августа 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Абакумовой И.Д.,
Кузьмичева С.И.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Майны Буяна Биче-ооловича о признании частично недействующими пункта 1^1, подпункта «г» пункта 3 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:

Советом Министров – Правительством Российской Федерации 22 сентября 1993 г. издано 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), действующее в редакции постановления Правительства Российской Федерации 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.

Пунктом 1^1 Постановления установлены периоды, засчитываемые в выслугу лет для назначения пенсии лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, уволенным со службы с 1 января 2012 г., лицам рядового и начальствующего состава войск национальной гвардии Российской Федерации, уволенным со службы с 5 апреля 2016 г., помимо периодов, указанных в пункте 1 Постановления.

Согласно подпункту «г» пункта 3 Постановления в выслугу лет для назначения пенсий уволенным со службы военнослужащим, лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации засчитываются на льготных условиях из расчёта один месяц службы за полтора месяца указанные в данной правовой норме периоды. В частности, засчитываются периоды службы в органах внутренних дел в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдалённых, согласно приложению № 2^1 (раздел II) с 1 января 2012 г. (абзац введён постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 854).

Майны Б.Б. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими пункта 1^1 Постановления в части, не предусматривающей засчитывать в выслугу лет в льготном исчислении для назначения пенсий после увольнения со службы указанным в этом пункте лицам службу в органах прокуратуры, следственном комитете, таможенных органах, замещение государственных должностей Российской Федерации и должности судьи; подпункта «г» пункта 3 Постановления в части, не предусматривающей засчитывать на льготных условиях из расчёта один месяц службы за полтора месяца указанные в данной правовой норме: период замещения гражданином государственных должностей Российской Федерации; период замещения должностей в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации и органах и учреждениях прокуратуры Союза ССР, по которым предусмотрено присвоение классных чинов; период замещения гражданином должностей в таможенных органах

Российской Федерации, следственных органах и учреждениях Следственного комитета Российской Федерации, по которым предусмотрено присвоение специальных званий; период работы судьёй.

Административный истец ссылается на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат статьям 7, 39 Конституции Российской Федерации, пункту 1 части 4 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), статье 28 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (далее – Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-I), абзацу второму пункта 2 статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» (далее – Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»), абзацу четвёртому пункта «а» статьи 1, пункту «а» статьи 13, статье 18 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), создают правовую неопределённость, нарушают его право на пенсионное обеспечение.

По мнению административного истца, оспариваемые нормы не предусматривают возможность зачёта в выслугу лет в льготном исчислении периодов прохождения службы в государственных должностях Российской Федерации, в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации и органах и учреждениях прокуратуры Союза ССР, по которым предусмотрено присвоение классных чинов, в таможенных органах Российской Федерации, в следственных органах и учреждениях Следственного комитета Российской Федерации, по которым предусмотрено присвоение специальных званий, периода работы судьёй в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Различие порядка исчисления выслуги лет лицам, проходившим службу в иных органах, может рассматриваться как нарушение принципа равенства при реализации сотрудниками данных органов их права на пенсионное обеспечение.

В обоснование заявленного требования Майны Б.Б. указывает, что в период с 4 марта 2009 г. по 14 января 2011 г. проходил службу в следственном управлении Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Республике Тыва, с 15 января 2011 г. по 23 июля 2013 г. – в следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Тыва на должностях, по которым предусмотрено

присвоение специальных или воинских званий. В период с 24 февраля 2016 г. по 17 октября 2023 г. проходил службу в органах внутренних дел Российской Федерации на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных званий, и был уволен по пункту 4 части 2 статьи 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (по выслуге лет, дающей право на получение пенсии). При увольнении из органов Следственного комитета Российской Федерации период службы в районах Крайнего Севера был исчислен ему в льготном исчислении из расчёта один месяц службы за полтора месяца, однако при увольнении со службы в органах внутренних дел указанные периоды были включены ему в выслугу лет для назначения пенсии в календарном исчислении.

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 судебное заседание административный истец Майны Б.Б. не явился, представив ходатайство о рассмотрении дела в своё отсутствие, при этом поддержал заявленные требования.

Представитель Правительства Российской Федерации Горшков И.С. возражал против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административного истца Майны Б.Б., возражения представителя Правительства Российской Федерации Горшкова И.С., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего 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-I, 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.

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 соблюдён и не оспаривается административным истцом.

Вопреки доводам административного истца оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству.

Конституция Российской Федерации, в соответствии с целями социального государства (часть 1 статьи 7) гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (часть 1 статьи 39), 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 (часть 2 статьи 39).

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 засчитывается служба на должностях рядового и начальствующего состава в органах внутренних дел. Часть вторая

данной статьи предусматривает, что время прохождения службы в особых условиях подлежит зачёту в выслугу лет для назначения пенсии лицам, указанным в статье 1 приведённого закона, в льготном исчислении.

Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I не предусматривает возможности зачёта в выслугу лет времени предшествующей службы в учреждениях Следственного комитета Российской Федерации, а также в органах и учреждениях прокуратуры, в таможенных органах, периоды работы судьёй и замещения государственных должностей Российской Федерации.

Частью 2 статьи 38 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ предусмотрено, что в стаж службы (выслугу лет) в органах внутренних дел включаются: период замещения сотрудником органов внутренних дел должностей в органах внутренних дел (пункт 1), а также иные периоды, включая период замещения гражданином государственных должностей Российской Федерации; период замещения гражданином должностей в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, по которым предусмотрено присвоение классных чинов; период замещения гражданином должностей в таможенных органах Российской Федерации, следственных органах и учреждениях Следственного комитета Российской Федерации, по которым предусмотрено присвоение специальных званий; период работы судьёй (пункты 6–9 части 2 статьи 38).

При этом согласно пункту 1 части 4 названной статьи в стаж службы (выслуги лет) в органах внутренних дел включаются для назначения пенсии за выслугу лет периоды, указанные в частях 2 и 3 приведённой статьи, а также периоды, определённые в соответствии с законодательством Российской Федерации о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и членов их семей (в календарном или льготном исчислении).

В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2012 г., постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 854 «О внесении изменений в постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941» в оспариваемое Постановление был внесён пункт 1^1, который определил периоды, дополнительно включаемые в выслугу лет для назначения пенсии лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, уволенным со службы с 1 января 2012 г.

Установление порядка включения данных периодов (календарный или льготный) в выслугу лет сотрудникам органов внутренних дел для назначения пенсии относится к исключительным полномочиям Правительства Российской Федерации (часть 5 статьи 38 поименованного закона).

В рамках предоставленных дискреционных полномочий Правительство Российской Федерации определило в оспариваемых нормах календарный порядок исчисления этих периодов при включении их в выслугу лет для назначения пенсии сотрудникам органов внутренних дел.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 27 октября 2015 г. № 2457-О, такое правовое регулирование обусловлено спецификой службы в органах внутренних дел как особого вида государственной службы граждан Российской Федерации, призванных осуществлять конституционно значимые функции по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, направлено на обеспечение им повышенной социальной защиты.

Включение в выслугу лет для назначения пенсии сотрудникам органов внутренних дел периодов, не связанных с прохождением службы в органах внутренних дел Российской Федерации, уже само по себе представляет дополнительную льготу.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 19 января 2010 г. № 87-О-О, включение в выслугу лет иных периодов трудовой (служебной) деятельности, не поименованных в Законе Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I, относится к сфере усмотрения федерального законодателя. Устанавливая, исходя из особенностей прохождения службы в органах внутренних дел и в иных государственных органах, правила исчисления выслуги лет сотрудникам указанных органов, законодатель вправе учитывать значимость приобретаемых в процессе осуществления той или иной трудовой (служебной) деятельности граждан навыков на должностях государственной службы определенного вида, необходимость привлечения на эту службу лиц, имеющих требуемую квалификацию, формирования профессионального и стабильного её кадрового состава.

Порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии за периоды службы в Следственном комитете Российской Федерации, в том числе на льготных условиях, устанавливается Правилами исчисления выслуги лет для назначения пенсий сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации с учётом особенностей прохождения службы в Следственном комитете Российской Федерации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 411 (далее – Правила № 411).

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 18 ноября 2004 г. № 407-О отметил, что 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, в том числе связанными с прохождением службы в отдалённых местностях Российской Федерации, в неблагоприятных природно-климатических условиях, государство, учитывая свои финансовые возможности и иные факторы, вправе устанавливать такого рода льготы, равно как и определять порядок их реализации во времени, в пространстве и по кругу лиц, то есть решать вопросы о целесообразности и времени введения льготного исчисления выслуги лет при прохождении службы в конкретной местности.

Конституционный Суд Российской Федерации признаёт конституционно допустимой дифференциацию в зачёте периодов службы в календарном или льготном исчислении в зависимости от категорий лиц, пенсионное обеспечение которых осуществляется на основании Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I (определения от 19 января 2010 г. № 87-О-О и от 14 июля 2011 г. № 977-О-О).

Соответствуя приведённым правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, оспариваемые нормы обеспечивают реализацию права указанным в них категориям граждан на пенсионное обеспечение, позволяют увеличить этим лицам выслугу лет для назначения пенсии и не могут рассматриваться как нарушающие права административного истца.

Доводы административного истца о том, что пункт 1^1, подпункт «г» пункта 3 Постановления в оспариваемой части противоречат пункту 1 части 4 статьи 38 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, статье 28 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-I, абзацу второму пункта 2 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», абзацу четвёртому пункта «а» статьи 1, пункту «а» статьи 13, статье 18 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I, являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

В соответствии с действующим законодательством условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения различных категорий граждан в Российской Федерации в целях стимулирования отдельных видов трудовой деятельности и службы имеют существенные отличия.

Приведёнными законоположениями предусмотрен различный порядок исчисления льготного стажа для назначения пенсии, при этом они имеют иной предмет правового регулирования и не содержат положений о включении сотрудникам органов внутренних дел в выслугу лет для назначения пенсии предшествующих периодов замещения ими должностей в органах Следственного комитета Российской Федерации, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в льготном исчислении.

Кроме того, статья 28 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-I признана утратившей силу с 1 января 2005 г. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 13 статьи 26, часть 1 статьи 155). Данная норма касалась исчисления трудового стажа для назначения пенсий в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и не регулировала вопросы исчисления выслуги лет.

Абзац второй пункта 2 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» закрепляет, что время работы в должности судьи в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях засчитывается в стаж работы судьи в полуторном размере. Указанная норма определяет порядок исчисления стажа работы судьи для получения всех выплат и льгот, установленных именно судьям, и не распространяется на бывших сотрудников органов внутренних дел.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы по отношению к оспариваемым нормам, предусматривающего возможность включения указанного административным истцом периода в выслугу лет лиц, уволенных со службы в органах внутренних дел, не имеется.

Оспариваемые предписания изложены понятным и доступным образом, отвечают критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускают неоднозначного толкования при их применении, а потому не могут расцениваться как нарушающие права административного истца.

Довод административного истца о неконституционности оспариваемых положений Постановления не может быть проверен Верховным Судом Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля, поскольку проверка нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Полномочиями по осуществлению такой проверки Верховный Суд Российской Федерации не наделён.

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 расширения содержащихся в пункте 1^1, подпункте «г» пункта 3 Постановления перечня периодов службы, включаемых на льготных условиях в выслугу лет для назначения пенсии лицам, увольняемым со службы в органах внутренних дел, что не относится к предмету судебной проверки по делу об оспаривании нормативного правового акта.

Проверяя полномочия органа (должностного лица), суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

С учётом того, что пункт 1^1, подпункт «г» пункта 3 Постановления в оспариваемой административным истцом части не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают 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 Майны Буяна Биче-ооловича о признании частично недействующими пункта 1^1, подпункта «г» пункта 3 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 — В.С. Кириллов

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации — И.Д. Абакумова

С.И. Кузьмичев