



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-937

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

26 января 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего

судьи Верховного Суда Романенкова Н.С.

Российской Федерации

судей Верховного Суда Кириллова В.С.

Российской Федерации Николаевой О.В.

при секретаре Березиной А.В.

с участием прокурора Гончаровой Н.Ю.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Волкова Романа Сергеевича о признании частично недействующим 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:

в соответствии с подпунктом «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» (далее – Постановление) 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 расчета 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 отдаленных, согласно приложению № 2.1 (раздел II) с 1 января 2012 г. (абзац введен постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 854).

Гражданин Волков Р.С. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующим подпункта «г» пункта 3 Постановления, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат абзацу четвертому 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», создают правовую неопределенность в части, не предусматривающей возможность засчитывать в выслугу лет для назначения пенсий в льготном исчислении после увольнения со службы указанным в оспариваемой норме лицам службу в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Как указывает административный истец, он проходил службу в период с 26 апреля 2004 г. по 6 ноября 2015 г. в Управлении Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков по Республике Саха (Якутия) в районе Крайнего Севера (далее – УФСН). Прохождение службы подтверждается выпиской из приказа, послужным списком, трудовой книжкой, при этом служба в УФСН установлена в льготном исчислении как один месяц службы за полтора месяца. С 1 марта 2016 г. по 5 февраля 2019 г. проходил службу в органах внутренних дел в должности заместителя начальника отдела

по расследованию преступлений против собственности, совершенных организованными преступными группами следственной части по расследованию организованной преступной деятельности Следственного управления МВД по Республике Саха (Якутия). Согласно заключению центра финансового обеспечения отдела пенсионного обслуживания МВД по Республике Саха (Якутия) от 23 апреля 2019 г. № 63/16261 о назначении пенсии за выслугу лет Волкову Р.С. со ссылкой на приказ от 9 января 2019 г. № 1 л/с установлена выслуга лет: в календарном исчислении – 22 года 1 месяц 17 дней, в льготном исчислении – 24 года 3 месяца 0 дней. Период службы в УФСКН в выслугу лет в льготном исчислении центром финансового обеспечения МВД по Республике Саха (Якутия) включен не был, как не предусмотренный подпунктом «г» пункта 3 Постановления, а включен в выслугу лет в соответствии с пунктом 1 Постановления (в календарном исчислении).

По мнению административного истца, период службы в УФСКН по Республике Саха (Якутия) – в районе Крайнего Севера подтверждается копией приказа и послужным списком. Республика Саха (Якутия) относится к району Крайнего Севера согласно приложению № 2.1 (раздел II) Постановления, и период службы должен засчитываться в льготном исчислении. Отсутствие четкого законодательного разрешения порядка исчисления пенсии за выслугу лет в льготном исчислении лицам, проходившим службу в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, уволенным из УФСКН, а не переведенным в МВД по Республике Саха (Якутия), порождает недопустимую правовую неопределенность, что не отвечает конституционным принципам правового государства, верховенства права и равенства перед законом, приводит к нарушению принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. В качестве обоснования своих доводов также ссылается на правовую позицию, изложенную в решении Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2008 г. № ГКПИ08-1774, которое оставлено без изменения определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 13 января 2009 г. № КАС08-680.

В суде представитель административного истца Волкова Р.С. по доверенности адвокат Живарев В.В. поддержал заявленные требования.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству внутренних дел Российской Федерации (поручение от 26 ноября 2021 г. № ЮБ-П4-17055).

Представители административного ответчика Правительства Российской Федерации Курсаев А.В., Бехтольд А.А. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает права административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителя административного истца Волкова Р.С. по доверенности

адвоката Живарева В.В., представителей административного ответчика Правительства Российской Федерации Курсаева А.В., Бехтольда А.А., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Согласно части 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» порядок исчисления стажа службы (выслуги лет) в органах внутренних дел для назначения пенсии за выслугу лет и ежемесячной надбавки за стаж службы (выслугу лет), для выплаты единовременного пособия при увольнении сотрудника органов внутренних дел, предоставления иных социальных гарантий и зачета в стаж службы в органах внутренних дел периодов, указанных в данной статье, и иных периодов устанавливается Правительством Российской Федерации.

Пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел, согласно статье 63 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1), осуществляется в соответствии с действующим законодательством, а порядок исчисления выслуги лет для назначения сотрудникам органов внутренних дел пенсии определяется Правительством Российской Федерации.

Частью 3 статьи 18 Закона Российской Федерации «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» установлено, что порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии лицам, указанным в статье 1 данного Закона, определяется Правительством Российской Федерации.

Во исполнение требований, предоставленных законодателем, Правительство Российской Федерации издало Постановление (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2021 г. № 1539), в котором определен порядок исчисления выслуги лет определенной в ней категории граждан; военнослужащих, лиц 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.

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

В соответствии с пунктом «а» части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «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, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» право на пенсию за выслугу лет имеют лица, указанные в статье 1 данного Закона, имеющие 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.

Главным условием, которое определяет право на пенсию за выслугу лет, согласно названному Закону является наличие соответствующей выслуги (часть 1 статьи 18).

Частью 10 статьи 33 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» установлено, что стаж службы (выслуга лет) сотрудников органов наркоконтроля, принятых на службу в органы внутренних дел в порядке перевода, исчисленный в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, в указанных органах на момент их увольнения в связи с переводом в другой государственный орган засчитывается в стаж службы (выслугу лет) в органах внутренних дел и в стаж государственной службы в полном объеме и пересчету не подлежит.

Таким образом, данным Федеральным законом предусмотрено сохранение стажа службы (выслуги лет) сотрудникам органов наркоконтроля, исчисленного в соответствии с нормативными правовыми актами Российской

Федерации, в указанных органах на момент их увольнения, которые поступили в органы внутренних дел в порядке перевода в связи с упразднением органов ФСКН России (часть 1 статьи 33).

Порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии за выслугу лет сотрудникам органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в том числе на льготных условиях, устанавливается Правилами исчисления выслуги лет для назначения пенсии за выслугу лет лицам, проходившим службу в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2004 г. № 254.

Доводы административного истца о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат абзацу четвертому пункта «а» статьи 1, пункту «а» статьи 13, статье 18 Закона Российской Федерации «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», правовой позиции, изложенной в решении Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2008 г. № ГКПИ08-1774, основаны на ошибочном толковании норм материального права и не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований.

Указанные законоположения непосредственно не устанавливают льготы при исчислении выслуги лет в целях пенсионного обеспечения лицам, проходившим службу в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, уволенным из ФСКН России и вновь принятым на службу в органы внутренних дел. Административный истец фактически ставит вопрос о расширении содержащегося в 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 вопросам проверки нормативных правовых актов в порядке нормоконтроля.

Оспариваемые положения нормативного правового акта являются ясными и определенными.

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, сопряженные с опасностью для их жизни и здоровья, иными значительными издержками этих видов профессиональной деятельности, в том числе связанными с прохождением службы в отдаленных 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, т.е. решать вопросы

о целесообразности и времени введения льготного исчисления выслуги лет при прохождении службы в конкретной местности.

В силу пункта 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 признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Волкова Романа Сергеевича о признании частично недействующим 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 военнотружущих 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

Н.С. Романенков

В.С. Кириллов

О.В. Николаева