ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-22

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 2 марта 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Вавилычевой Т.Ю.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Башмакова Игоря Владимировича о признании недействующим приказа Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 4 июня 2003 г. № 620 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения военно-врачебной экспертизы в таможенных органах Российской Федерации»

по апелляционной жалобе Башмакова И.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. по делу № АКПИ20-704, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Федеральной таможенной службы Емшановой О.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии с пунктом 12 Положения о военно-врачебной экспертизе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123, Государственным таможенным комитетом Российской Федерации (далее также – ГТК России) издан приказ от 4 июня 2003 г. № 620 (далее – Приказ), которым утверждена Инструкция о порядке проведения военно-врачебной экспертизы в таможенных органах Российской Федерации (далее – Инструкция) (действует в редакции от 25 августа 2008 г.).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 23 июля 2003 г., регистрационный номер 4915, и официально опубликован в «Российской газете» 5 августа 2003 г.

Инструкция регламентирует организационные вопросы прохождения военно-врачебной экспертизы в таможенных органах Российской Федерации, определяет систему функционирования военно-врачебных комиссий.

Башмаков И.В., проходивший службу в таможенных органах Российской Федерации – Центральной базовой таможни в должности начальника отдела боевой и специальной подготовки и уволенный со службы 22 мая 2019 г. в соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 48 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (по выслуге срока службы, дающего право на пенсию), обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Приказа, ссылаясь на его несоответствие постановлению Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» (далее также – Положение), статье 61 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ).

В обоснование заявленного требования указал на то, что приказом Центральной базовой таможни от 22 мая 2019 г. № 943-к он был уволен со службы в таможенных органах Российской Федерации в соответствии с его заявлением об увольнении от 13 мая 2019 г., которое впоследствии отозвал в связи с тем, что оно было написано под давлением, оказываемым начальником Центральной базовой таможни Абульхановым М.Р., положенные выплаты ему не были произведены. Увольнение обжаловал в порядке гражданского судопроизводства в связи с нарушением процедуры увольнения в части ненаправления его в Центральную военно-врачебную комиссию Федеральной таможенной службы (далее также – ЦВВК ФТС России) для медицинского освидетельствования с целью определения категории годности к военной службе (приравненной службе) по состоянию здоровья на момент увольнения.

Нарушение своих прав и законных интересов усматривает в том, что при увольнении к нему была применена Инструкция в пункте 9 которой среди задач Центральной военно-врачебной комиссии Государственного таможенного

комитета Российской Федерации (далее – ЦВВК ГТК России) не значится задача по определению категории годности граждан к военной службе (приравненной службе) по состоянию здоровья на момент их увольнения с военной службы (приравненной службы), содержащаяся в Положении, и отсутствуют какие-либо задачи для ЦВВК ФТС России, а в приложении 2 к Инструкции в графе «Категория граждан, подлежащих освидетельствованию» не значится категория «сотрудники таможенных органов на момент их увольнения из таможенных органов», в бланке направления на медицинское освидетельствование (приложение 3 к Инструкции) не значится причина направления на ЦВВК ГТК России «определение категории годности сотрудников на момент их увольнения из таможенных органов».

Представитель Федеральной таможенной службы (далее также – ФТС России) в суде первой инстанции административный иск не признал, ссылаясь на то, что Приказ соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, применяется в части, не противоречащей Положению, права, свободы и законные интересы административного истца не нарушает.

Представитель Минюста России в суде первой инстанции возражал против удовлетворения заявленного требования, указав, что оспариваемый нормативный правовой акт прошёл государственную регистрацию, официально опубликован в установленном порядке и его положения соответствуют действующему законодательству.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Башмакову И.В. отказано.

В апелляционной жалобе и дополнении (уточнении) к ней Башмаков И.В., не согласившись с решением суда, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, ссылаясь на неправильное применение судом норм материального права и нарушение норм процессуального права. Считает, что в нарушение требований Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд не провёл надлежащую подготовку административного дела к судебному разбирательству; не привлёк к участию в деле в качестве заинтересованных лиц Министерство обороны Российской Федерации и Министерство здравоохранения Российской Федерации; не исследовал и не оценил все представленные письменные доказательства по делу. Полагает, суд не проверил оспариваемый Приказ в полном объёме, не исследовал данные о проведении Минюстом России правовой экспертизы и даче по ней заключения, о нарушении порядка государственной регистрации Приказа в качестве нормативного правового акта.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по настоящему делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие представителя министерства.

Административный истец Башмаков И.В. явился в судебное заседание Апелляционной коллегии. После отказа в удовлетворении заявленных им

ходатайств об отводе судей Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В. и Зайцева В.Ю.; прокурора Гончаровой Н.Ю.; отложении судебного разбирательства в связи с неявкой представителя Минюста России; обязании прокурора представить письменное заключение по данному делу; о привлечении к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерства обороны Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Центральной базовой таможни; об отложении судебного разбирательства в связи с его плохим самочувствием Башмаков И.В. покинул зал судебного заседания.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным продолжение рассмотрения данного дела в отсутствие административного истца, учитывая, что препятствий к его рассмотрению не имеется. Апелляционная коллегия располагает объяснениями административного истца по существу данного административного дела, учитывает, что рассмотрение дела об оспаривании нормативного правового акта связано с юридической оценкой, при этом фактические обстоятельства, не связанные с законностью этого акта, не устанавливаются, а проводится проверка нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. В соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд апелляционной инстанции не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе.

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

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает 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.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пришёл к правильному выводу о соответствии оспариваемого Приказа действующему законодательству Российской Федерации.

Приказ об утверждении Инструкции издан Государственным таможенным комитетом Российской Федерации в соответствии с пунктом 12

Положения о военно-врачебной экспертизе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123 (действующего на время принятия оспариваемого нормативного правового акта), которым федеральные органы исполнительной власти были наделены полномочиями по определению порядка организации и проведения медицинского освидетельствования, а также требований к состоянию здоровья граждан, поступающих на службу.

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Государственный таможенный комитет Российской Федерации преобразован в Федеральную таможенную службу.

В связи с изданием Положения, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565, постановление Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» утратило силу.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что отмена постановления Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе», во исполнение которого издан оспариваемый нормативный правовой акт, на что ссылается административный истец в обоснование заявленного требования о незаконности Инструкции, не может служить поводом для признания этого нормативного правового акта недействующим, поскольку оспариваемая Инструкция соответствует требованиям действующего законодательства, регулирующего вопросы в рассматриваемой сфере, и прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает.

Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ), определяющим порядок прохождения службы в таможенных органах и организациях Федеральной таможенной службы и основы правового положения должностных лиц таможенных органов, предусмотрено, что требования к состоянию здоровья граждан, поступающих на службу в таможенные органы, и сотрудников таможенных органов, занимающих соответствующие должности, устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 4 статьи 6).

Правительство Российской Федерации, в целях реализации статьи 61 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ, утвердило Положение в пункте 2 которого определило, что порядок создания военно-врачебных комиссий (врачебно-лётных комиссий) в Вооружённых Силах, других войсках, воинских формированиях, органах и учреждениях определяется соответствующими федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба (приравненная служба).

Суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Инструкция принята компетентным федеральным органом исполнительной власти, в пределах предоставленных ему полномочий, определяет правовое

положение ЦВВК ГТК России как высшего органа военно-врачебной экспертизы в таможенных органах Российской Федерации и применяется в части, не противоречащей Положению.

Ссылка административного истца в апелляционной жалобе на нарушение процедуры, порядка принятия и регистрации Приказа несостоятельна. Как следует из материалов административного дела, Приказ прошёл правовую экспертизу в Минюсте России в установленном законом порядке, по результатам которой был зарегистрирован в Минюсте России 23 июля 2003 г., регистрационный номер 4915, и официально опубликован для всеобщего сведения 5 августа 2003 г. в «Российской газете». Положения Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, нарушены не были.

Пунктом 9 Инструкции предусмотрено, что одной из задач ЦВВК ГТК России является вынесение и пересмотр заключений военно-врачебных комиссий о категории годности к службе в таможенных органах Российской Федерации граждан, проходивших службу в таможенных органах на момент увольнения (абзац двенадцатый).

Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ в статье 48, содержащей перечень оснований для прекращения службы в таможенных органах, предусмотрено, что сотрудник таможенного органа может быть уволен со службы по состоянию здоровья на основании заключения врачебной комиссии об ограниченной годности указанного сотрудника к службе в таможенных органах, по болезни на основании заключения врачебной комиссии о негодности указанного сотрудника к службе в таможенных органах (подпункты 8, 9 пункта 2).

В силу статьи 38 названного закона основанием для направления сотрудника на ВВК является непрерывное нахождение в отпуске по болезни в течение четырёх месяцев, за исключением отпуска по болезни в связи с ранением (контузией) или увечьем, полученными в связи с исполнением им должностных обязанностей; по истечении указанного срока сотрудник таможенного органа направляется на освидетельствование врачебной комиссией для решения вопроса о его годности к дальнейшей службе (пункт 2).

Сотрудник (по его желанию) может быть направлен на освидетельствование в соответствующую военно-врачебную комиссию при увольнении со службы в таможенных органах.

Согласно абзацу второму пункта 74 Положения граждане, проходившие приравненную службу в учреждениях, освидетельствуются на момент увольнения заочно (по документам) независимо от причин и времени увольнения.

Разрешая данное административное дело, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что положения Инструкции, регулирующие организационные вопросы прохождения военно-врачебной экспертизы в таможенных органах Российской Федерации, определяющие систему

функционирования военно-врачебных комиссий, не противоречат статье 61 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ, устанавливающей обязательное требование о прохождении и проведении военно-врачебной экспертизы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, во взаимосвязи с приведёнными выше положениями Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ, соответствуют действующему законодательству и, следовательно, права и законные интересы административного истца, в том числе на социальные гарантии и медицинское освидетельствование перед увольнением из таможенных органов, не нарушают.

Указание административного истца на то обстоятельство, что в приложении 2 к Инструкции в графе «Категория граждан, подлежащих освидетельствованию» не значится категория «сотрудники таможенных органов на момент их увольнения из таможенных органов»; в приложении 3 к Инструкции в бланке направления на медицинское освидетельствование не значится причина направления на ЦВВК ГТК России «определение категории годности сотрудников на момент их увольнения из таможенных органов», не является поводом для признания недействующей Инструкции, поскольку фактически сводится к решению вопроса о внесении изменений в оспариваемый нормативный правовой акт, что при рассмотрении дела в порядке абстрактного нормоконтроля не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации.

Доводы апелляционной жалобы о том, что суд не проверил законность положений Приказа в полном объёме, не дана оценка представленным в дело доказательствам о незаконности оспариваемого нормативного правового акта, несостоятельны. Согласно части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме. По настоящему административному делу приведённые требования процессуального закона судом были выполнены. Обстоятельствам, имеющим значение для дела, судом дана оценка.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Приказ не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административному истцу в удовлетворении административного искового заявления.

Нельзя согласиться с доводом административного истца в апелляционной жалобе о том, что судом первой инстанции не учтена позиция Минюста России по данному делу, указанная в отзыве на административное исковое заявление. Как следует из содержания обжалованного решения, выводы суда основаны на

анализе всех высказанных позиций по административному делу, включая позицию Минюста России, которая нашла отражение в тексте решения.

Ссылка административного истца на то, что судом первой инстанции не была проведена подготовка данного административного дела к судебному разбирательству, опровергается содержанием определения Верховного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. (л.д. 1, 2), из которого усматривается, что подготовка административного дела к судебному разбирательству проведена судом в соответствии с требованиями действующего процессуального законодательства (статьи 21, 29, 127, 132–135, 139 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Довод апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции в нарушение требований процессуального закона не привлёк к участию в деле в качестве заинтересованных лиц Министерство обороны Российской Федерации и Министерство здравоохранения Российской Федерации, несостоятелен. Согласно частям 4, 5 статьи 38, статье 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается судом с участием лиц, обратившихся в суд с административным исковым заявлением, представителей органа государственной власти, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт.

В силу статьи 47 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации судом к участию в административном деле также могут быть привлечены заинтересованные лица, если их права и обязанности могут быть затронуты решением суда. Таких оснований по данному делу не имелось.

Органом государственной власти, принявшим оспариваемый нормативный правовой акт, является Федеральная таможенная служба, которая и была привлечена судом к участию в административном деле в качестве административного ответчика.

Ходатайство Башмакова И.В. в апелляционной жалобе о привлечении к участию в судебном заседании Апелляционной коллегии при рассмотрении его апелляционной жалобы Министерства обороны Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации не подлежит удовлетворению, так как обжалуемым судебным актом права и обязанности указанных министерств не затрагиваются.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе решение суда первой инстанции отвечает требованиям Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в нём дан подробный правовой анализ обжалуемых административным истцом нормативных положений, получили оценку его доводы, имеющие значение для настоящего дела. Процессуальных нарушений, на которые Башмаков И.В. ссылается в апелляционной жалобе и которые бы влекли отмену решения суда, не установлено.

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 7 декабря 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Башмакова Игоря Владимировича – без удовлетворения.



Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев



Т.Ю. Вавилычева