ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-621

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 27 октября 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда Романенкова Н.С.
Российской Федерации
судей Верховного Суда Калининой Л.А.
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Гончаровой Н.Ю.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Поломошновой Любови Дмитриевны о признании частично недействующими Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № 676, пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, признании недействующим приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19 августа 2019 г. № 564н «О признании утратившим силу приказа Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 271н «Об утверждении Административного регламента предоставления Фондом социального страхования Российской Федерации гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных

заболеваний, и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно»,

установил:

пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (далее также – Постановление № 373) утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг.

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № 676 (далее также – Постановление № 676) установлено, что полномочия федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по исполнению государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) и (или) предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, по предоставлению государственных услуг в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и исполнению государственных функций в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» подлежат включению в перечень государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора).

Согласно пункту 4 Постановления № 373 ответственные за утверждение административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, а также государственные корпорации, наделенные в соответствии с федеральными законами полномочиями по исполнению государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) и (или) предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности: обеспечивают в установленном порядке размещение соответствующих административных регламентов, а также сведений о государственных функциях и государственных услугах в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»; ежеквартально представляют информацию о ходе разработки и утверждения соответствующих административных регламентов в Министерство экономического развития Российской Федерации.

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19 августа 2019 г. № 564н (далее также – Приказ № 564н) признан утратившим силу приказ Министерства здравоохранения и

социального развития Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 271н «Об утверждении Административного регламента предоставления Фондом социального страхования Российской Федерации гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно».

Гражданка Поломошнова Л.Д. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании частично недействующими Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, пункта 2 Постановления № 676, пункта 4 Постановления № 373, признании недействующим Приказа № 564н, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативных правовых актов противоречат части 5 статьи 6^3 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», не соответствуют правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 3 апреля 2014 г. № 686-О «По жалобе гражданина Шапкина Александра Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 6^1, 6^2 и 6^7 Федерального закона «О государственной социальной помощи» и статьями 15, 16, 151, 1064, 1069 и 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации», нарушают ее права и основные свободы инвалида, гарантированные Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами «О государственной социальной помощи», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в частности нарушают ее законное право на профилактику и реабилитацию основного заболевания в результате непредоставления по ежегодным медицинским справкам о нуждаемости в санаторно-курортном лечении путевки в установленный срок (в календарный период года).

Как указывает административный истец, она является инвалидом и нуждается в реабилитационных и профилактических мероприятиях в виде государственной услуги по предоставлению путевки на санаторно-курортное лечение, но путевки на санаторно-курортное лечение с 2009 г. она получала по решению Бийского городского суда Алтайского края, в который в ее интересах за восстановлением нарушенных прав обратился прокурор г. Бийска. Затем при непредоставлении путевки на санаторно-курортное лечение с 2010 г. по 2015 г. она самостоятельно обращалась в суд, который обязывал Фонд социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС РФ) выдать ей соответствующую путевку. В дальнейшем филиал № 6 Государственного учреждения – Алтайское региональное отделение ФСС РФ решением от 23 января 2020 г. отказал ей в предоставлении упомянутой государственной услуги, Бийский городской суд Алтайского края решением от 9 июля 2020 г. признал указанное решение филиала законным.

В алтайском региональном отделении ФСС РФ находилось 5 заявлений, по которым не были выданы путевки на санаторно-курортное лечение в течение 5 календарных периодов с 2016 г. по 2020 г. И только после предоставления ей путевки в нарушенный срок – через 5,5 календарных лет, ей сообщили 17 ноября 2020 г. о возможности подать заявление, приложив справку врачебно-консультационной комиссии о наличии показаний и об отсутствии противопоказаний для санаторно-курортного лечения. Из-за не проведенного в течение 5 календарных лет профилактического лечения в санаторно-курортном учреждении не были проведены реабилитационные мероприятия, поэтому нарушено ее право на охрану здоровья.

По мнению административного истца, ФСС РФ не является федеральным органом исполнительной власти и не вправе осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения и социального развития Российской Федерации, такие полномочия предоставлены только исполнительной власти в сфере здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а именно Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Полагает, что на основании полномочий, предоставленных оспариваемыми положениями нормативных правовых актов, ФСС РФ незаконно дополнил подпункт «в» пункта 22 Административного регламента предоставления ФСС РФ гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, утвержденного приказом ФСС РФ от 21 августа 2019 г. № 428, новым основанием для отказа в предоставлении государственной услуги – наличием ранее зарегистрированного заявления о предоставлении государственной услуги в территориальном органе Фонда, по которому путевка на санаторно-курортное лечение не была предоставлена.

Административный истец Поломошнова Л.Д. и ее представитель Кудинов А.П. о месте и времени судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание не явились, просили рассмотреть дело в их отсутствие.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации (поручение от 23 августа 2021 г. № ДГ-П45-11416).

Представители административных ответчиков Правительства Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации Ерохина Ю.В., заинтересованного лица Министерства юстиции Российской Федерации Симочкина Н.И. возражали против удовлетворения заявленных

требований и пояснили суду, что оспариваемые положения нормативных правовых актов соответствуют действующему законодательству и не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административных ответчиков Правительства Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации Ерохиной Ю.В., заинтересованного лица Министерства юстиции Российской Федерации Симочкиной Н.И., 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 содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Регулируя отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части 13^1 статьи 13 предусматривает, что порядок разработки и утверждения административных регламентов федеральными органами исполнительной власти устанавливается Правительством Российской Федерации.

Во исполнение полномочий, предоставленных федеральным законодателем, Правительство Российской Федерации издало постановление от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1307).

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 30 мая 2011 г., № 22.

Данным постановлением утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля

(надзора) и Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг.

Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг определяют порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, согласно которому регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами, предоставляющими государственные услуги, в процессе предоставления государственной услуги в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (пункт 1). Регламент разрабатывается и утверждается органом, предоставляющим государственные услуги, если иное не установлено федеральными законами (пункт 2). В силу пункта 7 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг регламенты разрабатываются в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также с учетом иных требований к порядку предоставления соответствующей государственной услуги.

Правила разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) определяют порядок разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по исполнению государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствии с положениями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Наименования оспариваемых нормативных правовых актов, общие положения Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, государственными корпорациями, общие положения Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) соответствуют действующему законодательству и не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти, органом государственного

внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, понимает деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административным регламентом – нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, разработка проекта которого осуществляется органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу (пункт 4 статьи 2, часть 1 статьи 12, часть 1 статьи 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Положения пункта 4 Постановления № 373, предусматривающие, что федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, а также государственные корпорации обеспечивают размещение административных регламентов, а также сведений о государственных функциях и государственных услугах в федеральных государственных информационных системах, представляют информацию о ходе разработки и утверждения административных регламентов в Министерство экономического развития Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству, адресованы федеральным органам исполнительной власти, органам государственных внебюджетных фондов, а также государственным корпорациям и не могут рассматриваться как нарушающие права административного истца на получение государственной услуги по предоставлению путевки на санаторно-курортное лечение.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определяет, что разработку проекта административного регламента осуществляет орган, предоставляющий государственную услугу, или орган, предоставляющий муниципальную услугу. При этом разработка, согласование и экспертиза проектов административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов осуществляются в федеральной государственной информационной

системе, обеспечивающей ведение федерального реестра государственных услуг в электронной форме (части 1, 1^1 статьи 13).

Согласно статье 21 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» единый портал государственных и муниципальных услуг является федеральной государственной информационной системой, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг, а также услуг, указанных в части 3 статьи 1 данного Федерального закона, в электронной форме и доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, а также об услугах, указанных в части 3 статьи 1 названного Федерального закона, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение соответственно реестров государственных и муниципальных услуг.

Пункт 2 Постановления № 676 предусматривает включение в перечень государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) установленных федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами, государственными корпорациями, что корреспондирует части 1 статьи 11 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предусматривающей, что государственные и муниципальные услуги подлежат включению соответственно в реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений нормативных правовых актов части 5 статьи 6^3 Федерального закона «О государственной социальной помощи» основаны на неправильном толковании норм материального права и не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований.

Федеральный закон «О государственной социальной помощи» устанавливает правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан, предусмотренным данным законом, а также определяет порядок учета прав граждан на меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты, установленные законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

В силу части 5 статьи 6^3 данного Федерального закона определение порядка предоставления гражданам социальных услуг возложено на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда и социальной защиты населения, и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

С 1 сентября 2021 г. вступил в силу Порядок предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 929н/1345н, пункт 23 которого предусматривает осуществление Фондом социального страхования Российской Федерации, а в случае передачи соответствующих полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации – уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, организацию приобретения путевок на санаторно-курортное лечение.

Ссылки административного истца на то, что оспариваемые положения нормативных правовых актов не соответствуют правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 3 апреля 2014 г. № 686-О «По жалобе гражданина Шапкина Александра Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 6^1, 6^2 и 6^7 Федерального закона «О государственной социальной помощи» и статьями 15, 16, 151, 1064, 1069 и 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации», являются несостоятельными, поскольку предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации являлись иные нормативные правовые акты.

Ранее действующий Административный регламент предоставления Фондом социального страхования Российской Федерации гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, утвержденный приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 271н, признан утратившим силу приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19 августа 2019 г. № 564н.

Оспариваемый нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 24 октября 2019 г., регистрационный номер 56308, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» 25 октября 2019 г.

Довод административного истца о том, что Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации не вправе было отменять Административный регламент предоставления Фондом социального

страхования Российской Федерации гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 271н, не может служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку основан на неправильном токовании норм материального права.

Из содержания абзаца третьего пункта 7^1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, следует, что в случае передачи полномочий по осуществлению нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности федерального органа исполнительной власти без его реорганизации (преобразования), упразднения другому (другим) федеральному органу исполнительной власти этот федеральный орган исполнительной власти вправе признать утратившим силу ранее изданный нормативный правовой акт.

Иные доводы административного истца касаются несогласия с решением Бийского городского суда Алтайского края от 9 июля 2020 г., которым Поломошновой Л.Д. отказано в удовлетворении исковых требований к Фонду социального страхования Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Государственному учреждению Алтайское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации, филиалу № 6 ГУ Алтайское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации о признании права на оказание государственной услуги, устранении допущенных нарушений, признании недействительным решения, во взыскании морального вреда, понуждении к обеспечению путевками на санаторно-курортное лечение, и не могут рассматриваться как нарушение ее прав и законных интересов, поскольку проверка законности и обоснованности судебных решений осуществляется в соответствии с законодательством о гражданском судопроизводстве.

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 Поломошновой Любови Дмитриевны о признании частично недействующими Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № 676, пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, признании недействующим приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19 августа 2019 г. № 564н «О признании утратившим силу приказа Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 271н «Об утверждении Административного регламента предоставления Фондом социального страхования Российской Федерации гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно» 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 Н.С. Романенков

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации Л.А. Калинина

А.М. Назарова