ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-551

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 10 сентября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.,
Кузьмичева С.И.
при секретаре Вознесенской Н.Г.,
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Сергиенко Владимира Ивановича о признании частично недействующими пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2020 г. № 857 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации», пункта 103 приложения № 1 к данному постановлению,

установил:

Правительством Российской Федерации 13 июня 2020 г. издано постановление № 857 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации» (далее также – Постановление). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)

17 июня 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 22 июня 2020 г., № 25. Постановление действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 11 июля 2020 г. № 1036.

Пунктом 1 Постановления признаны не действующими на территории Российской Федерации акты и отдельные положения актов, изданные центральными органами государственного управления РСФСР, а также отменён акт федерального органа исполнительной власти Российской Федерации по перечню согласно приложению № 1.

Пункт 103 приложения № 1 к Постановлению включает приказ Министерства социального обеспечения РСФСР от 25 декабря 1986 г. № 161 «Об утверждении Методических указаний по вопросам врачебно-трудовой экспертизы» (далее – Приказ № 161).

Сергиенко В.И. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании частично недействующими пункта 1 Постановления и пункта 103 приложения № 1 к Постановлению, ссылаясь на то, что оспариваемые положения не соответствуют пункту 1 части третьей статьи 8 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», нарушают его право на установление времени наступления инвалидности в прошлом. По мнению административного истца, отмена Приказа № 161, предусматривавшего порядок установления врачебно-трудовой экспертной комиссией инвалидности за прошлое время, повлекла за собой невозможность установления инвалидности у Сергиенко В.И. за прошлое время, поскольку в действующем законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие эти правоотношения.

В обоснование заявленного требования Сергиенко В.И. указывает, что заболевание у него возникло в 1999 году, однако по состоянию здоровья он не мог своевременно обратиться за установлением инвалидности. При обращении в бюро медико-социальной экспертизы в 2010 году инвалидность, которая наступила у него в 1999 году, была установлена со дня обращения.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, уполномоченные представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указали, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

Административный истец Сергиенко В.И. надлежащим образом извещён о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явился, просил рассмотреть дело в его отсутствие, представив письменные отзывы на возражения Правительства Российской Федерации.

Представители Правительства Российской Федерации Ерохина Ю.В., Веревошников Е.А. и Меньшенин П.А. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административного истца Сергиенко В.И., выслушав возражения представителей Правительства Российской Федерации Ерохиной Ю.В., Веревошникова Е.А. и Меньшенина П.А., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который закреплял, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23). Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (часть седьмая статьи 12). Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности (абзац второй статьи 16).

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статье 5, пункте 1 статьи 14 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Форма и вид оспариваемого нормативного правового акта соответствуют указанным положениям федерального конституционного закона.

Как следует из объяснений представителей Правительства Российской Федерации, перечень актов, подлежащих признанию не действующими на территории Российской Федерации на основании Постановления, в том числе Приказ № 161, подготовлен с учётом предложений федеральных органов исполнительной власти; в него были включены акты, которые содержали потерявшие актуальность нормы, и акты, имевшие статус действующих, но не применявшиеся на практике.

В соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, проект Постановления размещался на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с

31 декабря 2019 г. по 14 января 2020 г. для проведения общественного обсуждения, с 31 декабря 2019 г. по 7 января 2020 г. – для проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Следовательно, Правительство Российской Федерации издало Постановление 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.

Доводы административного истца о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют пункту 1 части третьей статьи 8 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», нарушают его право на установление времени наступления инвалидности в прошлом, являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Во исполнение Постановления Совета Министров СССР от 21 декабря 1984 г. № 1255 «Об утверждении Типового положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях» (утратило силу на территории Российской Федерации в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2020 г. № 80 (пункт 2765) Советом Министров РСФСР и Всесоюзным Центральным Советом Профессиональных Союзов постановлением от 9 апреля 1985 г. № 147 утверждено Положение о врачебно-трудовых экспертных комиссиях (далее – Положение о ВТЭК; утратило силу с 1 сентября 1996 г. в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 965).

Пунктом 17 раздела III Положения о ВТЭК на районные, межрайонные, городские врачебно-трудовые экспертные комиссии было возложено установление времени наступления инвалидности. Датой установления инвалидности считался день поступления во врачебно-трудовую экспертную комиссию документов, необходимых для освидетельствования больного (пункт 25 Положения о ВТЭК).

Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определяет государственную политику Российской Федерации в области социальной защиты инвалидов, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

В соответствии с частью четвёртой статьи 1 названного федерального закона порядок и условия признания лица инвалидом устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Во исполнение предоставленных полномочий Правительство Российской Федерации постановлением от 13 августа 1996 г. № 965 утвердило Положение о признании лица инвалидом, согласно пункту 19 которого датой установления инвалидности считался день поступления в учреждение заявления гражданина о признании его инвалидом с прилагаемыми к нему документами.

Аналогичное правовое регулирование было закреплено Правилами признания лица инвалидом, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 95, а также предусмотрено действующими в настоящее время Правилами признания лица инвалидом, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 588.

Как ранее действовавший, так и действующий в настоящее время порядок связывает время наступления инвалидности и время установления группы инвалидности с днём поступления заявления в бюро медико-социальной экспертизы, а не с датой начала болезни или с датой вынесения решения о признании лица инвалидом.

Разница между заболеванием и инвалидностью является разницей в степени, а не разницей по сути. Нарушение здоровья, изначально воспринимаемое как болезнь, может перерасти в нарушение здоровья в контексте инвалидности вследствие её продолжительности или хронического характера.

Законодательство Российской Федерации, в частности Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», не предусматривает возможности и порядка установления инвалидности за прошлое время.

Статьёй 8 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» было определено, что трудовая пенсия по инвалидности устанавливается независимо от причины инвалидности продолжительности страхового стажа застрахованного лица, продолжения инвалидом трудовой деятельности, а также от того, наступила ли инвалидность в период работы, до поступления на работу или после прекращения работы. (пункт 3). При полном отсутствии у инвалида страхового стажа устанавливается социальная пенсия по инвалидности в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (пункт 4).

Аналогичные нормы содержатся в статье 9 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», действующего в настоящее время (части 2 и 3).

Таким образом, пенсионное законодательство предусматривает выплаты пенсии по инвалидности за прошлое время в течение периода, в который лицо не проходило переосвидетельствование по уважительной причине, определяемой учреждением медико-социальной экспертизы, и не связывает назначение пенсии по инвалидности с определением трудового стажа на момент наступления инвалидности.

С принятием Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» положения Приказа № 161, касающиеся определения времени наступления инвалидности за прошлый период, перестали соответствовать изменившемуся пенсионному законодательству и не подлежали применению учреждениями медико-социальной экспертизы.

Кроме того, согласно пункту 5 статьи 21 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в случаях пропуска лицом срока переосвидетельствования по уважительной причине, определяемой учреждением медико-социальной экспертизы, и установления указанным учреждением группы инвалидности за прошлое время выплата трудовой пенсии по инвалидности возобновляется со дня, с которого соответствующее лицо вновь признано инвалидом, независимо от срока, прошедшего после приостановления выплаты трудовой пенсии по инвалидности. Если при переосвидетельствовании установлена другая группа инвалидности, то выплата трудовой пенсии по инвалидности возобновляется за указанное время по прежней группе инвалидности.

Аналогичная норма содержится в части 5 статьи 24 Федерального закона «О страховых пенсиях».

Пунктом 1^1 статьи 18 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» предусмотрена выплата социальной пенсии за прошлое время в случае пропуска ребёнком-инвалидом, достигшим возраста 18 лет, срока переосвидетельствования по уважительной причине, определяемой учреждением медико-социальной экспертизы, и установления указанным учреждением инвалидности за прошлое время.

В связи с этим учреждения медико-социальной экспертизы вправе определять время наступления инвалидности в период, в который лицо не проходило переосвидетельствование по уважительной причине, на предмет пролонгации инвалидности.

Суждения административного истца об отсутствии правового регулирования в части установления времени наступления инвалидности в связи с признанием недействующими оспариваемых положений являются неосновательными, поскольку не учитывают действующий порядок установления инвалидности.

С учётом того, что пункт 1 Постановления, пункт 103 приложения № 1 к Постановлению 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 Сергиенко Владимира Ивановича о признании частично недействующими пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2020 г. № 857

«О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации», пункта 103 приложения № 1 к данному постановлению 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 О.Н. Нефедов

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации В.С. Кириллов

С.И. Кузьмичев