



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-429

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 ноября 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Якимова А.А.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Смирновой М.В.

рассмотрела 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

по апелляционной жалобе Сергиенко В.И. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2024 г. по делу № АКПИ24-551, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Правительства Российской Федерации Шеретун Н.В., Веревошникова Е.А. и Ерохиной Ю.В., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Смирновой М.В., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительством Российской Федерации 13 июня 2020 г. утверждено 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 – Постановление).

Нормативный правовой акт 17 июня 2020 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 22 июня 2020 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 25, действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 11 июля 2020 г. № 1036.

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

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

Сергиенко В.И., являющийся инвалидом вследствие заболевания, полученного в период военной службы, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просил признать частично недействующими пункт 1 Постановления и пункт 103 приложения № 1 к нему, ссылаясь на то, что они противоречат пункту 1 части 3 статьи 8 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон о социальной защите инвалидов) и нарушают его право на установление времени наступления инвалидности в прошлом (до подачи документов на медико-социальную экспертизу).

По мнению административного истца, отмена Приказа № 161 (в полном объеме), предусматривавшего в том числе порядок установления врачебно-трудоустройственной экспертной комиссией времени наступления инвалидности за прошлое время, повлекла за собой невозможность установления инвалидности у Сергиенко В.И. за прошлое время, поскольку в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормы, регламентирующие данный вопрос.

В административном исковом заявлении указано, что заболевание у Сергиенко В.И. возникло в 1999 году, однако по состоянию здоровья он не мог своевременно обратиться за установлением инвалидности. При его обращении в бюро медико-социальной экспертизы в 2010 году инвалидность была установлена лишь со дня обращения.

Правительство Российской Федерации, интересы которого по настоящему делу поручено представлять Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации и Министерству юстиции Российской Федерации, административный иск не признало, отметив в письменных возражениях, что Постановление принято в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемые нормы соответствуют действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Сергиенко В.И., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что отмена Приказа № 161 повлекла за собой невозможность установления инвалидности за прошлое время, вследствие чего оспариваемые нормы противоречат частям 2, 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, пункту 1 части 3 статьи 8 Закона о социальной защите инвалидов.

По мнению административного истца, до издания административным ответчиком Постановления, которым признан недействующим Приказ № 161, у него было право на установление времени наступления инвалидности за прошлое время и, соответственно, на получение пенсии по инвалидности за прошлое время, однако в настоящее время он этого права лишен.

Кроме того, Сергиенко В.И. полагает, что пропуск срока переосвидетельствования по своей юридической природе аналогичен пропуску срока первичного освидетельствования, при этом до принятия оспариваемых норм учреждения медико-социальной экспертизы вправе были определять время наступления инвалидности в период, в который лицо не проходило первичное освидетельствование по уважительной причине, а действующим законодательством данный вопрос не урегулирован.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу представители Правительства Российской Федерации просят в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены или изменения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Административный истец Сергиенко В.И., извещенный о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, просил рассмотреть жалобу в его отсутствие.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части

является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Сергиенко В.И. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по данному административному делу такое основание для признания пункта 1 Постановления и пункта 103 приложения № 1 к нему недействующими отсутствует.

С учетом положений части 7 статьи 12, абзаца второго статьи 16, статьи 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьи 5, пункта 1 статьи 14 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, в обжалуемом решении верно указано, что Постановление издано Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий. Порядок введения нормативного правового акта в действие также соблюден.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые предписания соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, включая пункт 1 части 3 статьи 8 Закона о социальной защите инвалидов, и не могут рассматриваться как нарушающие права и законные интересы административного истца в указанном им аспекте.

В соответствии с частью 4 статьи 1 Закона о социальной защите инвалидов признание лица инвалидом осуществляется федеральным учреждением медико-социальной экспертизы. Порядок и условия признания лица инвалидом устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Пунктом 11 Правил признания лица инвалидом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 588 (далее – Правила № 588), предусмотрено, что в случае признания гражданина инвалидом датой установления инвалидности считается дата поступления в бюро медико-социальной экспертизы направления на медико-социальную экспертизу. Аналогичное положение содержалось в пункте 11 ранее действовавших Правил признания лица инвалидом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 95 (далее – Правила № 95).

В пункте 19 Положения о признании лица инвалидом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 965 (утратило силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 95), было закреплено, что датой установления инвалидности считается день поступления в учреждение заявления гражданина о признании его инвалидом с прилагаемыми к нему документами.

Кроме того, Положением о врачебно-трудовых экспертных комиссиях, утвержденным постановлением Совета Министров РСФСР и Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов от 9 апреля 1985 г. № 147 (утратило силу с 1 сентября 1996 г. в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 965), 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.

Ввиду вышеизложенного судом первой инстанции верно отмечено в обжалуемом решении, что как ранее действовавшее, так и действующее в настоящее время правовое регулирование в рассматриваемой сфере связывает время наступления инвалидности и время установления группы инвалидности с днем поступления заявления (направления) в учреждение медико-социальной экспертизы, а не с датой начала болезни или с датой вынесения решения о признании лица инвалидом.

Доводы административного истца, содержащиеся также в апелляционной жалобе, о том, что отмена Приказа № 161 в нарушение норм Конституции Российской Федерации и Закона о социальной защите инвалидов повлекла за собой невозможность установления инвалидности за прошлое время, являются несостоятельными.

Как правомерно указано в обжалуемом решении, Закон о социальной защите инвалидов не предусматривает возможности и порядка установления инвалидности за прошлое время.

При этом согласно Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» в случае пропуска лицом срока переосвидетельствования по уважительной причине, определяемой федеральным учреждением медико-социальной экспертизы, и установления указанным учреждением группы инвалидности за прошлое время выплата страховой пенсии по инвалидности возобновляется со дня, с которого соответствующее застрахованное лицо вновь признано инвалидом, независимо от срока, прошедшего после приостановления выплаты страховой пенсии по инвалидности. Если при переосвидетельствовании установлена другая группа инвалидности, то выплата страховой пенсии по инвалидности и фиксированной выплаты к страховой пенсии по инвалидности возобновляется за указанное время по прежней группе инвалидности (часть 5 статьи 24). Аналогичные положения содержатся также в пункте 5 статьи 21 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», части 2 статьи 27 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «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», пункте 1¹ статьи 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Из содержания приведенных норм следует, что установление инвалидности за прошлое время федеральный законодатель связывает с пропуском инвалидом срока переосвидетельствования по уважительной причине, определяемой учреждением медико-социальной экспертизы, и иных случаев ее установления за прошлое время не закрепляет. В связи с этим учреждения медико-социальной экспертизы вправе определять время наступления инвалидности в период, в течение которого лицо не проходило переосвидетельствование по уважительной причине, лишь на предмет пролонгации инвалидности.

Следует также отметить, что проверка оспариваемых положений Постановления на предмет соответствия нормам Конституции Российской Федерации не может быть осуществлена Верховным Судом Российской Федерации по данному административному делу, поскольку в силу части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, подпункта «а» пункта 1, пункта 3 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов Правительства Российской Федерации отнесено к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Как усматривается из определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2011 г. № 64-О-О, предписание пункта 11 Правил № 95, согласно которому в случае признания гражданина инвалидом датой установления инвалидности считается день поступления в бюро заявления гражданина о проведении медико-социальной экспертизы, являясь необходимым элементом механизма реализации гражданином, утратившим трудоспособность, права на социальное обеспечение, носит гарантийный характер и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан. В пункте 11 Правил № 588, как уже отмечалось выше, содержится аналогичная норма о том, что в указанном случае датой установления инвалидности считается дата поступления в бюро направления на медико-социальную экспертизу.

Пункт 1 Постановления и пункт 103 приложения № 1 к нему каким-либо образом не изменяют действующий в настоящее время порядок признания лица инвалидом (в том числе в части определения даты установления инвалидности), в связи с чем доводы административного истца о нарушении оспариваемыми положениями его прав и законных интересов подлежат отклонению.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что до принятия оспариваемых норм учреждения медико-социальной экспертизы вправе были определять время наступления инвалидности в период, в который лицо не проходило первичное освидетельствование по уважительной причине, а в настоящее время данный вопрос не урегулирован, фактически сводится к оценке целесообразности действующего правового регулирования в

рассматриваемой сфере и необходимости иной регламентации вопросов, связанных с порядком признания лица инвалидом. Однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Предусмотренное частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основание для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование отсутствует.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 1 Постановления и пункт 103 приложения № 1 к нему не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Сергиенко В.И. в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение должным образом мотивировано, вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 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 10 сентября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Сергиенко Владимира Ивановича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.А. Якимов