



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», пунктов 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статей 1102 и 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Н.Н.Горностаевой

город Санкт-Петербург

26 февраля 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О социальной защите

инвалидов в Российской Федерации», пунктов 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статей 1102 и 1109 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Н.Н.Горностаевой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пунктам 1 и 2 статьи 25 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» физические и юридические лица несут ответственность за достоверность сведений, содержащихся в документах, представляемых ими для установления и выплаты трудовой пенсии, а работодатели, кроме того, – за достоверность сведений, представляемых для ведения индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования; в случае, если представление недостоверных сведений или несвоевременное представление сведений, предусмотренных пунктом 4 статьи 23 данного Федерального закона, повлекло за собой перерасход средств на выплату трудовых пенсий, виновные лица возмещают Пенсионному фонду Российской Федерации причиненный ущерб в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 1102 ГК Российской Федерации предусматривает, что лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или

делкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение), за исключением случаев, предусмотренных статьей 1109 данного Кодекса; правила, предусмотренные главой 60 данного Кодекса, применяются независимо от того, явилось ли неосновательное обогащение результатом поведения приобретателя имущества, самого потерпевшего, третьих лиц или произошло помимо их воли.

В соответствии со статьей 1109 ГК Российской Федерации не подлежат возврату в качестве неосновательного обогащения: имущество, переданное во исполнение обязательства до наступления срока исполнения, если обязательством не предусмотрено иное; имущество, переданное во исполнение обязательства по истечении срока исковой давности; заработная плата и приравненные к ней платежи, пенсии, пособия, стипендии, возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, алименты и иные денежные суммы, предоставленные гражданину в качестве средства к существованию, при отсутствии недобросовестности с его стороны и счетной ошибки; денежные суммы и иное имущество, предоставленные во исполнение несуществующего обязательства, если приобретатель докажет, что лицо, требующее возврата имущества, знало об отсутствии обязательства либо предоставило имущество в целях благотворительности.

Конституционность приведенных законоположений, а также статьи 7 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» оспаривается в жалобе гражданки Н.Н.Горностаевой, которой решением бюро медико-социальной экспертизы по Вологодской области № 8 от 14 декабря 2009 года была установлена инвалидность III группы бессрочно, а решением того же бюро от

12 октября 2010 года – инвалидность II группы бессрочно и с которой в 2016 году по судебному решению были взысканы суммы пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты, назначенной ей на основании выданных этим бюро справок об установлении инвалидности.

Противоречие оспариваемых законоположений Конституции Российской Федерации, ее статьям 15, 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 39, 45, 46 (часть 1), 49 (часть 1) и 55 (часть 3), заявительница усматривает в том, что по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, эти законоположения позволяют взыскивать с гражданина – без установления признаков недобросовестности или противоправности в его действиях – ранее полученные им суммы пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты только на том основании, что при проведении повторной медико-социальной экспертизы выявлены допущенные в ходе ранее проведенной медико-социальной экспертизы процедурные нарушения и в связи с этим признаны недействительными выданные гражданину документы (справки) об установлении инвалидности, необходимые для назначения пенсии и выплат.

1.1. Из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов следует, что по итогам проведенной 28 марта 2014 года в связи с обращением следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Вологодской области повторной (в порядке контроля) медико-социальной экспертизы в отношении ряда граждан, включая Н.Н.Горностаеву, констатировавшей, что решения бюро медико-социальной экспертизы по Вологодской области № 8 от 14 декабря 2009 года и от 12 октября 2010 года приняты с нарушением процедуры проведения медико-социальной экспертизы, а именно положений пунктов 15, 16 и 29 Правил признания лица инвалидом (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом»), эти решения были

отменены, а выданные Н.Н.Горностаевой справки признаны недействительными с момента их выдачи.

Н.Н.Горностаева обратилась в Вологодский городской суд Вологодской области с административным иском о признании действий по проведению повторной медико-социальной экспертизы и решения от 28 марта 2014 года незаконными. При этом, как утверждала заявительница, тем же бюро медико-социальной экспертизы ей вновь была установлена инвалидность (решением от 14 июля 2014 года – II группы на один год, решением от 23 июля 2015 года – II группы также на один год).

Решением от 22 января 2016 года было отказано в удовлетворении ее требований в связи с пропуском срока для обращения в суд и отсутствием уважительных причин для его восстановления (это решение оставлено без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 18 мая 2016 года; определением судьи Вологодского областного суда от 16 августа 2016 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 21 сентября 2016 года Н.Н.Горностаевой отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебном заседании соответствующих судов кассационной инстанции).

Решением Вологодского городского суда Вологодской области от 30 августа 2016 года с Н.Н.Горностаевой взыскана излишне выплаченная сумма пенсии по инвалидности в размере 376 459,98 руб., сумма ежемесячной денежной выплаты в размере 82 999,28 руб., а также расходы по уплате госпошлины в размере 7 794,6 руб. Суд, опираясь на пункты 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», сделал вывод о незаконности получения Н.Н.Горностаевой указанных выплат.

Оставляя это решение без изменения, судебная коллегия по гражданским делам Вологодского областного суда в апелляционном

определении от 16 ноября 2016 года констатировала, что изложенные в апелляционной жалобе доводы об отсутствии вины и недобросовестности со стороны Н.Н.Горностаевой несостоятельны, поскольку для назначения соответствующих выплат ею были представлены справки об установлении инвалидности, полученные с нарушением законной процедуры проведения медико-социальной экспертизы (отсутствие заявления о проведении экспертизы, а также направления на экспертизу по установленной форме). Определениями судьи Вологодского областного суда от 30 января 2017 года и судьи Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2017 года отказано в передаче кассационных жалоб Н.Н.Горностаевой для рассмотрения в судебных заседаниях соответствующих судов кассационной инстанции.

Решением бюро медико-социальной экспертизы по Вологодской области № 9 заявительнице с 1 августа 2017 года установлена II группа инвалидности бессрочно.

1.2. Из статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует, что граждане вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, что должно быть подтверждено копией официального документа.

Между тем представленные заявительницей документы свидетельствуют о том, что статья 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» при разрешении ее дела не применялась. При этом, как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель, действуя в пределах предоставленных ему полномочий, в названной статье закрепил понятие медико-социальной экспертизы (часть первая) и общие принципы оценки

состояния организма в целях решения вопроса о возможности признания лица инвалидом (часть вторая); данные законоположения, содержащие норму-дефиницию и объективные критерии для установления учреждениями медико-социальной экспертизы инвалидности, служат элементами правового механизма подтверждения оснований для предоставления гражданам социальной защиты в связи с инвалидностью и сами по себе не могут приводить к нарушению конституционных прав граждан (определения от 23 июня 2015 года № 1439-О и № 1480-О).

Соответственно, в силу предписаний пункта 2 статьи 43 и статьи 68 названного Федерального конституционного закона производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», подлежит прекращению.

Положения же пунктов 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (который с 1 января 2015 года не применяется, за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в части, не противоречащей Федеральному закону от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях») об ответственности за достоверность сведений, необходимых для установления и выплаты пенсии, воспроизведены в частях 1 и 2 статьи 28 Федерального закона «О страховых пенсиях», что позволяет Конституционному Суду Российской Федерации в этой части принять данную жалобу к рассмотрению.

1.3. В соответствии со статьями 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Таким образом, пункты 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статьи 1102 и 1109 ГК Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на основании содержащихся в них законоположений решается вопрос о взыскании с гражданина, признанного инвалидом, полученных им сумм пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты в случае, когда представленные для получения соответствующих мер социальной защиты справки, составленные по итогам медико-социальной экспертизы, признаны недействительными вследствие процедурных нарушений, допущенных при проведении такой экспертизы.

2. Конституция Российской Федерации, признавая Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), и определяя в качестве одного из основных направлений социальной защиты обеспечение государственной поддержки инвалидов (статья 7, часть 2), закрепляет в числе основ правового статуса личности право каждого на социальное обеспечение, в частности в случае инвалидности (статья 17, часть 1; статья 39, часть 1; статья 64), и относит определение условий и порядка

реализации данного конституционного права к компетенции законодателя (статья 39, часть 2).

Одним из важнейших элементов социального обеспечения для инвалидов является пенсионное обеспечение, основное содержание которого заключается в предоставлении человеку средств к существованию. Это нашло отражение в Конвенции о правах инвалидов (принята 13 декабря 2006 года Резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН), которая признает права инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей и права на социальную защиту, включая меры по обеспечению инвалидам доступа к пенсионным пособиям и программам (пункт 1 и подпункт «е» пункта 2 статьи 28).

В силу неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции Конституция Российской Федерации обязывает государство охранять достоинство личности как необходимую предпосылку и основу всех других неотчуждаемых прав и свобод человека, условие их признания и соблюдения и ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности. В сфере пенсионного обеспечения это предполагает, в частности, установление такого правового регулирования, которое – в соответствии с вытекающими из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации принципами правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства – гарантировало бы гражданам, что решения о назначении пенсии принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательного и ответственного подхода к оценке фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение права на пенсию, тщательности при оформлении документов, подтверждающих наличие условий, необходимых для назначения пенсии и определения ее размера, с

тем чтобы гражданин как участник соответствующих правоотношений мог быть уверен в стабильности его официально признанного статуса и в том, что приобретенные в силу этого статуса права будут уважаться государством и будут реализованы (Постановление от 14 января 2016 года № 1-П; Определение от 7 декабря 2017 года № 2794-О и др.).

Притом что возможность пересмотра решения пенсионного органа о назначении пенсии, если оно принято при отсутствии законных оснований, в том числе в связи с представленными заинтересованным лицом недостоверными сведениями, не может быть поставлена под сомнение, правовой механизм, регламентирующий такой пересмотр, – в силу конституционных принципов правового государства и верховенства права, а также общеправовых принципов справедливости и юридического равенства – должен быть направлен на обеспечение баланса конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов на основе вытекающих из указанных принципов критериев разумности и соразмерности (пропорциональности).

Пенсионное обеспечение, а также предоставление мер социальной поддержки в связи с инвалидностью, способствующих преодолению, замещению (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание инвалидам равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества, осуществляются на основе признания лица инвалидом в порядке, предусмотренном законодательством, что предполагает проведение медико-социальной экспертизы (часть четвертая статьи 1, положения главы II Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»). Проведение такой экспертизы составляет обязанность уполномоченной организации – учреждения медико-социальной экспертизы, от ошибок которого, в частности формально-процедурного характера, допущенных в том числе на стадии получения необходимых документов для проведения освидетельствования и не влияющих на результат оценки

ограничений жизнедеятельности, вызванных стойким расстройством функций организма, не должен страдать гражданин, которому была назначена и выплачивалась пенсия по инвалидности – при условии отсутствия в его действиях признаков недобросовестности (противоправности). Иное приводило бы к сугубо формальному подходу в разрешении данного вопроса вопреки сути защищаемого права и, как следствие, к непропорциональному его ограничению в нарушение требований равенства и справедливости, как они выражены в Конституции Российской Федерации, ее статьях 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

3. Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия по социальному обеспечению инвалидов, предусмотрел в Федеральном законе «О страховых пенсиях» страховую пенсию по инвалидности (пункт 2 статьи 6) взамен трудовой пенсии по инвалидности (подпункт 2 пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»), а также условия назначения такой пенсии, аналогичные условиям назначения трудовой пенсии по инвалидности: право на нее имеют граждане, признанные в установленном порядке инвалидами I, II или III группы, а признание гражданина инвалидом и установление группы инвалидности производятся федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (статья 9 Федерального закона «О страховых пенсиях», пункт 1 статьи 8 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»).

Согласно статье 18 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» назначение, перерасчет размеров и выплата трудовых пенсий (соответственно, и трудовых пенсий по инвалидности) производятся органом, осуществляющим пенсионное обеспечение в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ

«Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», – Пенсионным фондом Российской Федерации по месту жительства лица, обратившегося за трудовой пенсией (пункт 1); к обращению должны быть приложены необходимые для установления трудовой пенсии документы, перечень которых устанавливается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (пункт 2). Как ранее отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, гражданин не может реализовать свое субъективное право на пенсионное обеспечение без принятия уполномоченным органом решения о предоставлении ему пенсии конкретного вида и размера, которое и определяет содержание обязанностей органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, и в силу такого решения у органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, непосредственно перед этим лицом, являющимся участником (субъектом) данного вида правоотношений, возникает обязанность по своевременной и в полном объеме выплате ему сумм пенсии (Определение от 19 мая 2009 года № 541-О-О и др.).

В целях обеспечения добросовестного исполнения субъектами пенсионных отношений своих обязанностей и предупреждения злоупотребления правом на получение пенсии статьей 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» установлена ответственность физических и юридических лиц за представление недостоверных сведений и несвоевременное представление необходимых сведений, влекущих за собой изменение размера трудовой пенсии или прекращение ее выплаты, – возмещение ущерба, причиненного Пенсионному фонду Российской Федерации перерасходом средств на выплату трудовых пенсий (аналогичное правовое регулирование содержится в статье 28 Федерального закона «О страховых пенсиях» и в статье 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»).

Из приведенных положений пенсионного законодательства следует, что привлечение к юридической ответственности в виде возмещения Пенсионному фонду Российской Федерации причиненного ущерба обусловлено наличием вины субъекта правонарушения. Это согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой наличие вины является общим и общепризнанным принципом юридической ответственности во всех отраслях права, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно в законе (постановления от 25 января 2001 года № 1-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 9 июля 2013 года № 18-П, от 8 апреля 2014 года № 10-П и др.).

Таким образом, федеральный законодатель, закрепивший – в рамках своих дискреционных полномочий в сфере регулирования пенсионных отношений – в статье 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» специальный механизм защиты публичных имущественных интересов, связанных с использованием средств Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату в определенном размере пенсий лицам, которые отвечают установленным требованиям, исходил из того, что пункты 1 и 2 данной статьи не предполагают возложение ответственности на гражданина, которому была назначена пенсия, если не установлена его вина в указанных в данной статье деяниях, а ущерб, причиненный Пенсионному фонду Российской Федерации перерасходом средств на выплату пенсии, не являлся следствием противоправных действий (или бездействия) гражданина, неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на него законом обязанностей.

При рассмотрении дел, связанных со взысканием излишне выплаченных сумм пенсий, в том числе если это обусловлено

представлением признанной впоследствии недействительной справки об установлении инвалидности, правоприменители исходят из того (и об этом свидетельствуют материалы конкретного дела Н.Н.Горностаевой), что для целей защиты имущественных интересов Пенсионного фонда Российской Федерации существует возможность применения во взаимосвязи с положениями статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» норм главы 60 ГК Российской Федерации об обязательствах вследствие неосновательного обогащения. Так, согласно статье 1102, относящейся к указанной главе, лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение), за исключением случаев, предусмотренных статьей 1109 данного Кодекса; при этом соответствующие правила применяются независимо от того, явилось ли неосновательное обогащение результатом поведения приобретателя имущества, самого потерпевшего, третьих лиц или произошло помимо их воли.

Содержащееся в главе 60 ГК Российской Федерации правовое регулирование обязательств вследствие неосновательного обогащения, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, представляет собой, по существу, конкретизированное нормативное выражение лежащих в основе российского конституционного правопорядка общеправовых принципов равенства и справедливости в их взаимосвязи с получившим закрепление в Конституции Российской Федерации требованием о недопустимости осуществления прав и свобод человека и гражданина с нарушением прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3); соответственно, данное правовое регулирование, как оно осуществлено федеральным законодателем, не исключает использование института

неосновательного обогащения за пределами гражданско-правовой сферы и обеспечение с его помощью баланса публичных и частных интересов, отвечающего конституционным требованиям (Постановление от 24 марта 2017 года № 9-П).

3.1. Для назначения, перерасчета размера и выплаты Пенсионным фондом Российской Федерации трудовой (страховой) пенсии по инвалидности к заявлению в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации о назначении соответствующей пенсии заинтересованному лицу необходимо приложить документ об установлении инвалидности. Это предусмотрено пунктом 2 Перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (утвержден постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 года № 16/19па), и подпунктом «а» пункта 8 аналогичного Перечня, касающегося страховых пенсий (утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 28 ноября 2014 года № 958н). Таким документом является справка об установлении инвалидности, выдаваемая учреждением медико-социальной экспертизы по результатам проведения медико-социальной экспертизы (статьи 7 и 8 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; пункт 36 Правил признания лица инвалидом).

Как следует из Правил признания лица инвалидом, медико-социальная экспертиза проводится бюро медико-социальной экспертизы по заявлению гражданина (его законного или уполномоченного представителя) с приложением медицинских документов, подтверждающих нарушение здоровья (пункт 24); заявление подается, по общему правилу, в связи с

направлением гражданина на медико-социальную экспертизу медицинской организацией независимо от ее организационно-правовой формы, органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, либо органом социальной защиты населения (пункт 15); оно может быть также подано в бюро гражданином самостоятельно, если медицинская организация, орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, либо орган социальной защиты населения отказали ему в направлении на медико-социальную экспертизу, о чем выдается соответствующая справка (пункт 19); специалисты бюро обязаны ознакомить гражданина (его законного или уполномоченного представителя) с порядком и условиями признания гражданина инвалидом, а также давать разъяснения гражданам по вопросам, связанным с установлением инвалидности, что позволяет им информировать гражданина о необходимости представления для проведения медико-социальной экспертизы требующихся документов (в частности, направления на медико-социальную экспертизу или справки об отказе в его выдаче, соответствующего заявления); в случае отказа гражданина от представления необходимых документов решение о признании его инвалидом либо об отказе в признании его инвалидом принимается на основании имеющихся данных (пункты 4 и 33).

Правила признания лица инвалидом предусматривают также, что медико-социальная экспертиза проводится исходя из комплексной оценки состояния организма гражданина на основе анализа его клинико-функциональных, социально-бытовых, профессионально-трудовых и психологических данных с использованием классификаций и критериев, утверждаемых Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (пункт 2), и предполагает обследование гражданина, изучение представленных им документов, анализ социально-бытовых, профессионально-трудовых, психологических и других данных гражданина (пункт 25); решение о признании гражданина инвалидом либо об отказе в

признании его инвалидом принимается простым большинством голосов специалистов, проводивших медико-социальную экспертизу, на основе обсуждения результатов его медико-социальной экспертизы (пункт 28).

Состав бюро медико-социальной экспертизы, согласно Порядку организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы (утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11 октября 2012 года № 310н), включает не менее трех специалистов и формируется из врачей по медико-социальной экспертизе, психологов, специалистов по реабилитации (при необходимости – специалистов по социальной работе), которые несут персональную ответственность за соблюдение порядка и условий признания лица инвалидом, соблюдение принципов профессиональной этики и деонтологии; персональная ответственность специалистов бюро закрепляется в их должностных регламентах в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации (пункт 4).

Следовательно, учреждение медико-социальной экспертизы несет ответственность как за существование принятого решения, так и за соблюдение предусмотренного законом порядка признания граждан инвалидами, включая проверку представления необходимых для проведения экспертизы документов. При этом его решение о признании гражданина инвалидом, оформленное справкой об установлении инвалидности, является обязательным для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности (часть четвертая статьи 8 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Кроме того, нельзя не учитывать и то, что в соответствии как с прежним, так и действующим правовым регулированием порядка рассмотрения заявлений о назначении трудовой (страховой) пенсии

территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации наделен полномочиями по проведению проверки и оценки достоверности представленных в целях пенсионного обеспечения документов на всех этапах пенсионного процесса (пункт 12 Правил обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утвержденных постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 года № 17/19пб; пункт 22 Правил обращения за страховой пенсией, фиксированной выплатой к страховой пенсии с учетом повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии, накопительной пенсией, в том числе работодателями, и пенсией по государственному пенсионному обеспечению, их назначения, установления, перерасчета, корректировки их размера, в том числе лицам, не имеющим постоянного места жительства на территории Российской Федерации, проведения проверок документов, необходимых для их установления, перевода с одного вида пенсии на другой в соответствии с федеральными законами «О страховых пенсиях», «О накопительной пенсии» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утвержденных приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 17 ноября 2014 года № 884н).

3.2. Схожее правовое регулирование было установлено и применительно к назначению другого вида социального обеспечения инвалидов – ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной статьей 28¹ Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и также производимой территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации.

Так, Порядком осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации (утвержден приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 30 ноября 2004 года № 294), который действовал в период назначения и выплаты трудовой пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты Н.Н.Горностаевой (в настоящее время утратил силу), было предусмотрено право территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации при осуществлении ежемесячной денежной выплаты давать оценку сведениям, содержащимся в документах, представленных гражданином для подтверждения права на ежемесячную денежную выплату, а также оценку правильности оформления этих документов; проверять в необходимых случаях обоснованность выдачи представленных документов (пункт 6).

Согласно ныне действующему Порядку осуществления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации (утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 22 января 2015 года № 35н) Пенсионный фонд Российской Федерации и федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы в целях установления, перерасчета и выплаты ежемесячной денежной выплаты осуществляют межведомственное информационное взаимодействие и несут ответственность за достоверность, полноту и своевременность представления сведений, необходимых для осуществления ежемесячной денежной выплаты, в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 8).

Таким образом, правоприменительные органы, уполномоченные на вынесение решений, связанных с реализацией гражданами их пенсионных прав, обязаны основываться на всестороннем исследовании фактических обстоятельств, включая оценку достоверности соответствующих сведений,

обеспечивая тем самым реализацию конституционного принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

4. Гражданин, которому назначены пенсия по инвалидности и ежемесячная денежная выплата, не может ставиться перед безусловной необходимостью претерпевать всю полноту неблагоприятных последствий в случаях, если впоследствии выявляется незаконность принятого в отношении него решения, в том числе в связи с признанием представленной им справки об установлении инвалидности недействительной, – безотносительно к характеру нарушений, допущенных учреждением медико-социальной экспертизы, притом что сами эти нарушения не являются следствием противоправных действий гражданина.

Соответствующий подход нашел свое отражение и в положениях статьи 1109 ГК Российской Федерации, согласно подпункту 3 которой исключается возврат в качестве неосновательного обогащения сумм пенсии, предоставленных гражданину в качестве средства к существованию, при условии отсутствия недобросовестности с его стороны и счетной ошибки.

Согласно неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений; в тех случаях, когда в судебной практике допускается придание тем или иным законоположениям нормативно-правового смысла, влекущего нарушение реализуемых на их основе конституционных прав, возникает вопрос о соответствии этих законоположений Конституции Российской Федерации, который подлежит разрешению Конституционным Судом Российской Федерации, с тем чтобы исключить их применение и истолкование в значении, противоречащем конституционным нормам (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 января

2007 года № 1-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 25 июня 2015 года № 16-П, от 8 ноября 2016 года № 22-П, от 11 июля 2017 года № 20-П и др.).

В судебной практике решения вопроса о взыскании в качестве неосновательного обогащения денежных средств, полученных гражданином в виде пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты, если они были назначены на основании справки об установлении инвалидности, которая впоследствии признается недействительной, как следует из материалов, исследованных Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении настоящего дела, самому факту представления гражданином в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации такой справки в ряде случаев придается значение достаточного подтверждения недобросовестности его действий – независимо от того, в связи с чем такая справка была признана недействительной.

Именно такая трактовка имела место в деле заявительницы по настоящему делу: нарушения, допущенные в отношении нее учреждением медико-социальной экспертизы, носили формально-процедурный характер, выплаты заявительнице производились в течение продолжительного времени (с 2009 года по 2014 год), а сама она вновь была признана инвалидом II группы вскоре после отмены соответствующих решений учреждения медико-социальной экспертизы.

Между тем ни статья 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», подразумевающая виновный противоправный характер перечисленных в ней деяний в качестве необходимого условия применения к лицу соответствующих мер юридической ответственности, ни положения главы 60 ГК Российской Федерации, рассматриваемые во взаимосвязи с закрепляющей презумпцию добросовестности действий участников гражданских правоотношений нормой пункта 5 статьи 10 данного Кодекса, не предполагают возложения на гражданина бремени негативных последствий, связанных с допущенными при проведении в

отношении него медико-социальной экспертизы формальными (процедурными) нарушениями, в виде взыскания сумм пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты в порядке возмещения ущерба Пенсионному фонду Российской Федерации или в качестве неосновательного обогащения.

Хотя получение гражданином указанных сумм при отсутствии для этого законных оснований либо в размере большем, чем причитается по закону, подпадает под признаки неосновательного обогащения за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации, приводит к нарушению публичных интересов в сфере пенсионного обеспечения, конституционных прав и свобод других граждан – участников системы пенсионных отношений, основанной на началах всеобщности и солидарности, следует учитывать, что возложение на гражданина обязанности возратить полученные с момента вынесения соответствующего решения денежные средства, обусловленные выявлением лишь формальных (процедурных) нарушений порядка признания гражданина инвалидом, допущенных учреждением медико-социальной экспертизы, – при отсутствии установленных фактов недобросовестности (противоправности) со стороны самого заинтересованного лица – приводило бы к нарушению баланса публичных и частных интересов в пенсионной сфере.

Возложение на гражданина, проходящего медико-социальную экспертизу по направлению медицинской организации, пенсионного органа или органа социальной защиты либо без направления, по собственной инициативе, ответственности при нарушении работниками учреждения медико-социальной экспертизы процедуры принятия решения означало бы, по существу, вменение ему в обязанность контролировать их действия, притом что в рамках легальной процедуры проведения такой экспертизы он не может оказать влияние на принятие соответствующим учреждением того или иного решения.

Судебные органы, рассматривая в каждом конкретном деле вопрос о наличии оснований для взыскания денежных сумм в связи с перерасходом средств Пенсионного фонда Российской Федерации, обусловленным выплатой пенсии по инвалидности, назначенной на основе решения уполномоченной организации, признанного впоследствии недействительным ввиду допущенных при его принятии процедурных нарушений, обязаны, не ограничиваясь установлением одних лишь формальных условий применения взыскания, исследовать по существу фактические обстоятельства данного дела, свидетельствующие о наличии либо отсутствии признаков недобросовестности (противоправности) в действиях лица, которому была назначена пенсия. Это соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в постановлениях от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П и др. Иной подход приводил бы к нарушению вытекающих из статей 1 (часть 1), 2, 7, 18, 19 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципов справедливости, правовой определенности и поддержания доверия граждан к действиям государства, препятствуя достижению баланса частных и публичных интересов, и в конечном итоге – к несоразмерному ограничению конституционного права на социальное обеспечение (статья 39, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения пунктов 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статей 1102 и 1109 ГК

Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу они не могут служить основанием для взыскания с гражданина, признанного инвалидом, полученных им сумм пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты, в случае если представленная им для получения названных выплат справка об установлении инвалидности, составленная по результатам медико-социальной экспертизы, признана недействительной вследствие наличия лишь формальных (процедурных) нарушений, допущенных при ее проведении, притом что такие нарушения не повлияли (не могли повлиять) на оценку ограничений жизнедеятельности освидетельствуемого гражданина и не обусловлены недобросовестностью (противоправностью) с его стороны.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Горностаевой Надежды Николаевны на основании пунктов 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статей 1102 и 1109 ГК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 10-П

Конституционный Суд
Российской Федерации