



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 1-Г09-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

18 марта 2009 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Анишиной В.И.,
Ерёменко Т.И.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению Попова Е. [REDACTED] С. [REDACTED] о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Перечня ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», утвержденного постановлением администрации Архангельской области № 115-па/13 от 20 мая 2008 года, по кассационной жалобе Попова Е.С. на решение Архангельского областного суда от 20 января 2009 года, которым в удовлетворении заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Попов Е.С. обратился в Архангельский областной суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Перечня ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение

звания «Ветеран труда», утвержденного постановлением администрации Архангельской области № 115-па/13 от 20 мая 2008 года.

В обоснование заявленных требований Попов Е.С. ссылался на то, что он награжден знаком «Почетный донор России» и в соответствии со статьей 7 Федерального закона «О ветеранах» ему должно быть присвоено звание «Ветеран труда». Однако в присвоении такого звания ему было отказано по причине отсутствия в действующем на территории Архангельской области Перечне ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», знака «Почетный донор России».

Судом вынесено приведенное выше решение, об отмене которого просит в кассационной жалобе Попов Е.С., полагая его неправильным, вынесенным с нарушением норм материального права.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, не находит оснований для отмены решения по следующим основаниям.

Согласно пункту «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты населения находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу пункта 1 статьи 7 Федерального закона № 5-ФЗ от 12 января 1995 года (с последующими изменениями) «О ветеранах» ветеранами труда являются лица имеющие удостоверение «Ветеран труда»; награжденные орденами или медалями, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия в труде и имеющие трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет; лица, начавшие трудовую деятельность в несовершеннолетнем возрасте в период Великой Отечественной войны и имеющие трудовой стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин.

В соответствии с пунктом 4 статьи 7 указанного закона порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В порядке реализации указанного правомочия Архангельским областным Собранием депутатов принят Закон Архангельской области № 488-25-ОЗ от 19 марта 2008 года «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда».

В соответствии с частью 1 статьи 2 указанного закона право на присвоение звания «Ветеран труда» имеют: лица, награжденные орденами или медалями, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия в труде и имеющие трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет и лица, начавшие трудовую деятельность в несовершеннолетнем возрасте в период Великой Отечественной войны и имеющие трудовой стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин.

Частью 2 статьи 2 Закона Архангельской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» установлено, что Перечень ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», устанавливается постановлением администрации Архангельской области.

Постановлением администрации Архангельской области № 115-па/13 от 20 мая 2008 года, опубликованным в № 20 областной газеты «Волна» 27 мая 2008 года, утвержден «Перечень ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда».

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд исходил из того, что нагрудный знак «Почетный донор России» не является наградой за отличия в труде, в связи с чем Попову Е.С. было обоснованно отказано в присвоении звания «Ветеран труда».

В силу пункта 1 Положения о государственных наградах Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 442 от 2 марта 1994 года, государственными наградами Российской Федерации являются: звание Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации; почетные звания Российской Федерации.

В пункте 27 Положения перечислены имеющиеся в числе государственных наград ордена, медали и почетные звания, среди которых отсутствуют нагрудные знаки «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР».

Указом Президента Российской Федерации № 1341 от 30 декабря 1995 года установлены почетные звания Российской Федерации и утверждено Положение о почетных званиях и описание нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации, в число которых также не включены нагрудные знаки «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР».

Закон Российской Федерации № 5142-1 от 9 июня 1993 года «О донорстве крови и ее компонентов» также не предусматривает возможность присвоения звания «Ветеран труда» лицам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России».

Так, статьей 11 Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов» предусмотрено, что граждане, сдавшие бесплатно кровь сорок и более раз или плазму шестьдесят и более раз, награждаются нагрудным знаком «Почетный донор России» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения, в порядке, установленном указанным федеральным органом исполнительной власти, и имеют право на: внеочередное лечение в государственных или муниципальных организациях здравоохранения в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи; первоочередное приобретение по месту работы или учебы льготных путевок для санаторно-курортного лечения; предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска в удобное для них время года; ежегодную денежную выплату в размере шести тысяч рублей в порядке, устанавливаемом указанным федеральным органом исполнительной власти. Средства на данную выплату в виде субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, а также размер и сроки ее индексации предусматриваются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 842 от 26 августа 1995 года утверждено Положение о нагрудном знаке «Почетный донор России», пунктом 1 которого установлено, что награждение нагрудным знаком

«Почетный донор России» выражает признание государством благородного вклада гражданина в развитие добровольного и безвозмездного донорства крови и ее компонентов в Российской Федерации.

Хотя федеральное законодательство не содержит определения ведомственного знака отличия в труде или перечня таких знаков, суд правильно пришел к выводу о том, что по сущностным признакам нагрудный знак «Почетный донор России» не может быть признан таковым, поскольку присваивается не за заслуги и достижения в труде, а за иной вклад гражданина в социальной сфере - вклад в развитие добровольного и безвозмездного донорства крови и её компонентов в Российской Федерации.

С учетом изложенного, суд обоснованно пришел к выводу о том, что нагрудные знаки «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР» не являются орденами, медалями, либо почетными званиями СССР или Российской Федерации, не могут быть признаны судом и ведомственными знаками отличия в труде, а, соответственно, не могут расцениваться как основание для присвоения звания «Ветеран труда», в связи с чем заявителю правильно отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Перечня ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», утвержденного постановлением администрации Архангельской области № 115-па/13 от 20 мая 2008 года.

В кассационной жалобе Попов Е.С. также приводит довод о том, что считает возникшим у него право на присвоение звания «Ветеран труда» 14 июля 1997 года, когда он был награжден знаком «Почетный донор России», поэтому, как полагает заявитель, его право должно признаваться при введении нового порядка регулирования условий присвоения звания «Ветеран труда» как ранее возникшее, а поскольку оспариваемый им перечень не содержит необходимой для этого нормы, он должен быть признан недействующим.

Как усматривается из материалов дела, 14 июля 1997 года заявитель был награжден нагрудным знаком «Почетный донор России», с 1 марта 2008 года ему назначена пенсия по старости на основании пункта 8 части 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях». 2 июня 2008 года он обратился в Государственное учреждение «Отделение социальной защиты населения по городу Архангельску» с заявлением о присвоении ему звания «Ветеран труда», в чем ему было отказано в связи с отсутствием в Перечне ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», нагрудного знака «Почетный донор России».

Данный довод заявителя не может служить основанием к отмене решения суда, поскольку пункт 2 части 1 статьи 7 Федерального закона «О ветеранах» в качестве основания признания гражданина ветераном труда предусматривает наличие двух условий одновременно: наличие награды, указанной в законе или ином официальном акте уполномоченного органа государственной власти, и соответствующего трудового стажа. Данная редакция нормы не изменялась и действует с момента принятия Закона 12 декабря 1995 года. Одно лишь наличие награды не является достаточным основанием для присвоения звания «Ветеран

труда», не являлось оно таковым и в 1997 году, поэтому довод о возникновении у заявителя права на присвоение звания «Ветеран труда» на момент награждения знаком «Почетный донор России» 14 июля 1997 года не основан на законе.

Заявитель также ссылается в кассационной жалобе на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который в своих решениях неоднократно указывал на то, что при осуществлении правового регулирования, в том числе в сфере социальной защиты, законодателем должен соблюдаться конституционный принцип равенства, в силу требований которого различия в социальных правах допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; напротив, введение различий, не имеющих объективного и разумного оправдания, для лиц, принадлежащих к одной и той же категории (находящихся в одинаковых или сходных ситуациях), нарушает принцип равенства и противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации (постановления от 1 декабря 1997 года N 18-П, от 19 июня 2002 года N 11-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, Определение от 12 июля 2006 года N 350-О).

Судебная коллегия приходит к выводу о том, что данные правовые позиции не могут служить основанием для отмены решения суда, поскольку в них речь идет об установленных социальных правах, принадлежащих гражданам. Заявителю Попову С.Е. звание «Ветеран труда» в установленном порядке присвоено не было, соответственно, нельзя говорить об ограничении его социальных прав по сравнению с иными лицами, имеющими данный статус, присвоенный им на основании действующих норм права.

Относительно довода заявителя о дискриминации его прав в сфере социального обеспечения по сравнению с иными гражданами, которым в Российской Федерации ранее присваивалось звание «Ветеран труда» на основании имевшегося у них нагрудного знака «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР», суд также не может руководствоваться названными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку такое социальное право не было предусмотрено федеральным законом, подзаконными актами, а возникало у конкретных граждан вследствие принятия индивидуальных решений соответствующих органов о присвоении такого звания.

Индивидуальные решения органов государственной власти о присвоении звания «Ветеран труда» лицам, имеющим нагрудный знак «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР» в совокупности с условием наличия надлежащего трудового стажа, принимались на основании положений статьи 9 Федерального закона от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» в порядке реализации государственной политики в отношении ветеранов.

Такой вывод суда основывается на анализе действовавшего федерального законодательства и практики его реализации, отраженной, в том числе, в обзоре практики учета ведомственных знаков отличия в труде при присвоении звания «Ветеран труда», проведенном органом исполнительной власти Российской Федерации - Министерством труда Российской Федерации. Данный обзор был

направлен в соответствующие органы государственной власти в форме письма Министерства труда Российской Федерации от 7 октября 1998 г. № 5635-КС «О ведомственных знаках отличия в труде, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда».

В соответствии с конституционными принципами разделения власти в Российской Федерации органы исполнительной власти осуществляют исполнение, реализацию законов, принимаемых органами законодательной власти государства. В целях реализации социальной политики государства в отношении ветеранов труда, основные меры которой были закреплены в федеральном законе «О ветеранах», органами исполнительной власти был проведен обзор практики учета ведомственных знаков отличия в труде при присвоении звания «Ветеран труда».

В пункте 13 раздела II названного обзора указано: «Лица, награжденные нагрудным знаком «Почетный донор СССР», а также нагрудным знаком «Почетный донор России» пользуются правом на присвоение звания «Ветеран труда» независимо от того, в какой организации они работали.

Как видно из текста обзора, в названном письме не содержится каких-либо правовых доводов об основаниях отнесения нагрудного знака «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР» к числу ведомственных знаков отличия в труде.

На основе анализа приведенного законодательства и практики его применения, а также учитывая сущностные признаки присвоения данного знака, которые не связаны с наличием достижений в труде, суд приходит к выводу о том, что федеральные органы государственной власти, наделенные полномочиями по реализации государственной политики в отношении ветеранов, исходя из собственной дискреции (усмотрения) рассматривали нагрудные знаки «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР» в качестве приравненных к ведомственным знакам отличия в труде при присвоении звания «Ветеран труда». Это подтверждается и тем, что названное письмо не прошло государственную регистрацию, не было опубликовано и не может расцениваться как нормативный акт органа государственной власти Российской Федерации. Кроме того, оно отозвано письмом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 2 июня 2008 г. № 3854-ЮВ.

В последующем Федеральным законом от 19.12.2005 года №163-ФЗ было установлено, что порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Социальные права, возникшие по ранее действовавшему законодательству, в том числе в отношении лиц, которым в описанном выше порядке - по усмотрению органов власти на основе индивидуального решения присвоено звание «Ветеран труда» в связи с наличием у них нагрудного знака «Почетный донор России» и соответствующего трудового стажа, признаются соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации в силу положений пункта 1 части 1 статьи 7, устанавливающей, что

ветеранами труда являются лица, имеющие удостоверение «Ветеран труда» независимо от оснований и порядка его присвоения.

Однако индивидуальные решения о присвоении звания «Ветеран труда» данной категории лиц не могут рассматриваться судом как законодательно установленные гарантии, и не могут возлагать на соответствующие органы власти субъекта Федерации обязанности по установлению аналогичных норм, поскольку были установлены в отношении лиц, не относящихся к категории награжденных ведомственными знаками отличия в труде, а в отношении лиц, приравненных к таковым индивидуальными решениями органа исполнительной власти. Данный порядок по сути представлял собой установление индивидуальной льготы для лиц, имеющих нагрудный знак «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР», исходя из дискреционных полномочий названных органов в процессе реализации государственной политики в отношении ветеранов, проводимой органами государственной власти Российской Федерации в экономических и политических условиях конкретного периода времени.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» ограничены федеральным законодательством, в том числе актами, определяющими категории граждан, являющихся ветеранами труда. При этом граждане, награжденные ведомственными знаками отличия в труде и имеющие соответствующий трудовой стаж в обязательном порядке признаются субъектами данного права, поскольку данное положение зафиксировано в пункте 2 части 1 статьи 7 Закона «О ветеранах», в отношении лиц, имеющих иные знаки, наличие которых соответствующими органами государственной власти Российской Федерации рассматривалось как основание для присвоения звания «Ветеран труда» в порядке индивидуального решения, не могут служить основанием для вывода об обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации включить в соответствующий перечень те или иные знаки, которые были приравнены к ведомственным знакам отличия в труде, но таковыми не являлись по сути и характеру отмечаемых ими заслуг.

Возможность расширения перечня ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания ветерана труда, определена федеральным законодательством, в соответствии с которым реализация государственной политики в отношении ветеранов на основании статьи 9 Закона «О ветеранах» осуществляется и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, исходя из предоставленных полномочий определять порядок и условия присвоения этого звания, исходя из экономических, политических, социальных условий функционирования субъекта Российской Федерации.

Соответственно, Архангельская область как субъект Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные категории знаков и иных оснований для расширения круга лиц, которым может быть присвоено звание «Ветеран труда». Однако установить обязательность такого регулирования суд не может, поскольку по сути такое регулирование представляет собой установление

льготных условий, дополнительных к установленным федеральным законом, что является прерогативой законодателя.

Исходя из конституционных положений о разделении полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти, суд не может принять или обязать законодательный орган субъекта Российской Федерации принять дополнительные нормы о включении в перечень ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», нагрудного знака «Почетный донор России», о чем фактически ставит вопрос заявитель, поскольку такое регулирование не вытекает из публично-правовых обязательств законодательной власти субъекта, а составляет сферу её дискреционных полномочий, исходя из того, что нагрудный знак «Почетный донор России» не является ведомственным знаком отличия в труде.

Таким образом, не может рассматриваться как дискриминационная норма, принимаемая органом государственной власти субъекта, не установившая льгот для определенной категории граждан, лишь в связи с тем, что аналогичные льготы устанавливались индивидуальными решениями органов государственной власти Федерации в определенный период времени в качестве распространения на такую категорию лиц льгот иных категорий получателей, без принятия нормативно-правового решения об идентичности данных категорий или приравнивании их социальных прав.

Соответственно, не может служить основанием для отнесения к одной категории лиц, которые получили в индивидуальном порядке как льготу право на присвоение звания «Ветеран труда» в связи с наличием у них нагрудного знака «Почетный донор России» и «Почетный донор СССР» по решению органов государственной власти Российской Федерации и лица, имеющие такой знак, но в отношении которых таких индивидуальных решений не принято в связи с изменением порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда», передачи полномочий по его присвоению органам государственной власти субъекта.

При установлении регулирования данного вида общественных отношений, органы государственной власти субъекта, безусловно, должны определять свою политику исходя из целей социального государства, закрепленных в Конституции Российской Федерации руководствуясь принципами, лежащими в основе социального обеспечения, включая принципы справедливости, равенства, стабильности юридического статуса субъектов социальных прав.

Однако определение конкретных мер по реализации этой политики на территории субъекта, в том числе решение вопросов о приравнивании тех или иных категорий граждан к законодательно установленному кругу получателей льгот, расширении их перечня и установлении дополнительных льгот относится к исключительным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При таких обстоятельствах, решение суда является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в кассационной жалобе, не имеется. Доводы кассационной жалобы, направленные к иному истолкованию норм материального права, примененных судом при

разрешении данного дела, ошибочны и не соответствуют их конституционно-правовому содержанию.

Руководствуясь статьями 360 и 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Архангельского областного суда от 20 января 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу Попова Е.С. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

