



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 29-Г09-12

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«26»августа 2009 г.

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

председательствующего
судей

В.Б. Хаменкова
Г.В. Макарова и Л.В. Борисовой

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению Зайцевой Р. [] П. [] о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим в части слов «акционерными обществами (ОАО)» пункта 2.3 Положения о порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Пензенской области, утвержденного постановлением Правительства Пензенской области от 19 мая 2006 г. № 355-пП, по кассационной жалобе Р.П. Зайцевой на решение Пензенского областного суда от 8 июня 2009 г., которым в удовлетворении ее заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Макарова Г.В., заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия

установила:

Р.П. Зайцева обратилась в суд с вышеуказанным заявлением, ссылаясь на то, что названным выше Положением определено, что звание «Ветеран труда» присваивается гражданам Российской Федерации, зарегистрированным в установленном порядке по месту жительства в Пензенской области; имеющим награды СССР, РСФСР или РФ, ведомственные награды (перечень указан) необходимый (указан) трудовой стаж. Пункт 2.3 Положения предусматривает, что не рассматриваются как ведомственные знаки отличия в труде награды, учрежденные предприятиями, организациями, воинскими частями, структурными подразделениями министерств и ведомств, ..., акционерными обществами (ЗАО, ОАО ООО), ... Неотнесение к ведомственным знакам отличия в труде наград,

утвержденных акционерными обществами (ОАО), как дающих право на присвоение указанного звания, противоречит п. 2 ст. 7 ФЗ «О ветеранах», который такого ограничения не предусматривает, то есть имеет место сужение оспариваемым актом круга лиц, имеющих право по федеральному законодательству на присвоение указанного звания, что и не относится к компетенции Правительства Пензенской области и является нарушением конституционного права заявителя на гарантии социальной защиты. Отказ в присвоении звания «Ветеран труда» сделан без учета того, что она имеет необходимый трудовой стаж и награждена Почетной грамотой ОАО «Сбергательный банк РФ».

Отказ суда в удовлетворении заявления Р.П. Зайцевой, с ссылкой на п. «ж» ч. 1 ст. 72 и ч.ч. 2, 5 ст. 76 Конституции РФ», п.п. 1, 4 ст. 7 ФЗ от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», ч. 2 Закона Пензенской области от 20 января 2004 г. № 715ПО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Пензенской области», мотивирован тем, что порядок и условия присвоения указанного звания определяются Правительством области. Утвержденным Указом Президента РФ от 25 сентября 1999 г. №1270 Положением о порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» предусмотрен круг лиц, имеющих право на его присвоение, что и предусмотрено оспариваемым постановлением Правительства области и относится к его компетенции. Несостоятельным является довод заявителя о сужении круга лиц, имеющих право на присвоение такого звания, так как федеральное законодательство не содержит определения ведомственного знака отличия в труде или перечня таких знаков и Положение о государственных наградах РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442, в перечень государственных наград не включает награды, учрежденные акционерными обществами. Довод заявителя о том, что в других регионах указанная Почетная грамота признается ведомственным знаком отличия, не указывает на неправомерность оспариваемого акта, так как у субъектов РФ экономические и социальные условия разные. Указание в заявлении о неконституционности указанного постановления областного Правительства может являться вопросом рассмотрения Конституционного Суда РФ, но не суда общей юрисдикции.

В кассационной жалобе, отметив приведенные при обращении в суд обстоятельства, Р.П. Зайцева указывает на то, что судом нарушено положение ч. 1 ст. 7 закона «О ветеранах» в части вывода о том, что определенный в области перечень знаков отличия в труде соответствует полномочиям Правительства Пензенской области. Указывает на необоснованность вывода о правомерности сужения круга лиц, имеющих право на присвоение данного звания. Ошибочным является суждение суда о передаче федеральным законом субъекту РФ полномочий по определению порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» и такое суждение противоречит судебной практике. Неосновательным является признание судом права субъекта РФ на отнесение наград, учрежденных акционерными обществами, к наградам, дающим право на присвоение звания, что и не соответствует п/п 24 п. 2 ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов го-

сударственной власти субъектов РФ». Отмечает, что установленное п. 2 ч. 1 ст. 7 ФЗ «О ветеранах» основание для присвоения звания «Ветеран труда» является общим на всей территории РФ и не может быть изменено законодательством субъекта. В связи с указанным, ставит вопрос об отмене решения и направлении дела на новое рассмотрение.

Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия не находит оснований для отмены решения по следующим основаниям.

В соответствии с частью 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

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

По смыслу приведенных конституционных положений в их взаимосвязи, социальная функция государства возлагается Конституцией Российской Федерации как на Российскую Федерацию в целом, так и на каждый из субъектов Российской Федерации. Соответственно, органы государственной власти обоих территориальных уровней власти призваны совместно обеспечивать эффективные механизмы социальной защищенности граждан.

Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в том числе, в области социальной защиты, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов субъектов Российской Федерации.

Такие законы, согласно статье 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, участие субъектов Российской Федерации в реализации социальной функции государства путем принятия законодательных решений в сфере социальной защиты граждан, должно быть основано на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и конституционной иерархии нормативных правовых актов, а также соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам, лежащим в основе социального обеспечения, включая принципы справедливости, равенства, стабильности юридического статуса субъектов социальных прав.

Федеральным законом «О ветеранах» №5-ФЗ от 12 января 1995 года (с последующими изменениями) установлены правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечи-

вающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе. При этом в пункте 1 статьи 7 названного закона определен круг лиц, являющихся ветеранами труда, к числу которых отнесены лица: 1) имеющие удостоверение «Ветеран труда»; 2) 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 постановлением Правительства Пензенской области от 19 мая 2006 г. № 355-пП утверждено Положение о порядке и условиях присвоения звания «Ветеран Труда» в Пензенской области.

Обращаясь в суд с заявлением об оспаривании постановления, Зайцева Р.П. указывала на то, что Правительством Пензенской области необоснованно сужен круг лиц, имеющих право по федеральному законодательству на присвоение звания «Ветеран труда», что не входит в полномочия Правительства Пензенской области, на что указывается и в кассационной жалобе. Согласиться с позицией кассатора нельзя.

Данный довод является несостоятельным, поскольку из анализа пункта 2 части 1 статьи 7 Федерального закона «О ветеранах» следует, что федеральный закон 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. При этом ОАО «Сбербанк России» уполномоченным органом государственной власти не является, а одно лишь награждение знаком отличия (грамотой ОАО «Сбербанк России») без данных о том, что вручение данной грамоты производится от уполномоченного органа государственной власти, не является основанием для присвоения звания «Ветеран труда».

При таких обстоятельствах правильным является суждение суда о том, что Почетная грамота «Сбербанка Российской Федерации» не относится к ведомственным знакам отличия в труде.

Нельзя признать состоятельной и ссылку кассатора на определение Верховного Суда РФ от 28 марта 29-Г07-3, в соответствии с которым (как указано в тексте определения) «Признавая недействующим оспариваемое положение суд исходил из того, что региональный законодатель, определяя понятие ведомственного знака отличия в труде, фактически сузил перечень лиц, относящихся к категории ветеранов труда награжденных ведомственными знаками отличия в труде, что не согласуется со статьей 7 Федерального закона «О ветеранах», поскольку это определение, к рассматриваемому вопросу отношения не имеет.

Оспариваемое заявителем Положение принято субъектом РФ в пределах его полномочий и перечень лиц, относящихся к категории ветеранов труда награжденных ведомственными знаками отличия в труде, по сравнению с федеральным законодательством сужен не был.

Довод о том, что в других субъектах Российской Федерации, грамота ОАО «Сбербанк России», дает право на присвоение звания «Ветеран труда» не является основанием к отмене судебного решения и суждение суда в этой части мотивировано.

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, в силу чего 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.

Следовательно, Пензенская 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 вправе, поскольку 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 на себя 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», награды, учрежденные акционерным обществом, в том числе и грамоты ОАО «Сбербанка России», о чем фактически ставит вопрос заявитель. Такое регулирование не

вытекает из публично-правовых обязательств законодательной власти субъектов, а составляет сферу ее дискреционных полномочий, исходя из того, что награды, учрежденные акционерным обществом, не являются ведомственным знаком отличия в труде применительно к требованиям закона.

В связи с указанным, не может быть признана дискриминационной рассматриваемая норма по мотиву того, что в других субъектах РФ при аналогичных обстоятельствах возникает право на присвоение звания и предоставление льгот.

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.

В силу указанного выше, решение Пензенского областного суда является законным и обоснованным.

Доводы кассационной жалобы, направленные к иному толкованию норм материального права, примененных судом при разрешении данного дела, являются ошибочными и не могут служить основанием для отмены решения суда.

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

определила:

решение Пензенского областного суда от 8 июня 2009 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Зайцевой Р.П. - без удовлетворения.

Председательствующий

~~В.Б. Хаменков~~

Судьи

Г.В. Макаров

Л.В. Борисова