



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 31-Г11-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

6 июля 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Птицыной Д.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Тихоновой Е. А. и Харитоновой Ю. П. об оспаривании (в части) постановления Кабинета Министров Чувашской Республики от 16 сентября 2005 г. № 226 «Об утверждении Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда» по кассационной жалобе Министерства здравоохранения и социального развития Чувашской Республики на решение Верховного Суда Чувашской Республики от 28 апреля 2011 г., которым постановлено признать недействующими подп. «а» п. 3 Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда, утверждённого постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 16 сентября 2005 г. № 226, в части слов «удостоверение к нагрудным и почётным знакам, медалям, почётным и заслуженным званиям от имени органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации, почётные грамоты органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации» и приложение №1а к указанному постановлению.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения Тихоновой Е.А., возражавшей против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

16 сентября 2005 г. Кабинетом Министров Чувашской Республики принято постановление № 226 «Об утверждении Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда» (с последующими изменениями), опубликованное в издании «Вести Чувашии» 21 сентября 2005 г., № 56-57.

Пунктом 1 документа утверждён Порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда (далее – Порядок).

Согласно подп. «а» п. 3 Порядка для лиц, награждённых орденами или медалями, либо удостоенных почётных званий СССР или Российской Федерации, либо награждённых ведомственными знаками отличия в труде и имеющих трудовой стаж, необходимый для назначения пенсий по старости или за выслугу лет, основанием для присвоения звания «Ветеран труда» служат документы, подтверждающие:

а) награждение орденами или медалями, либо присвоение почётных званий СССР или Российской Федерации (удостоверение к медали, орденская книжка, удостоверение к почётным званиям СССР, Российской Федерации), либо награждение ведомственными знаками отличия в труде по перечню согласно приложению № 1а к данному Порядку (удостоверение к нагрудным и почётным знакам, медалям, почётным и заслуженным званиям от имени органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации, почётные грамоты органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации);

б) трудовой стаж (наличие трудовой книжки, справки), необходимый для назначения пенсий по старости или за выслугу лет.

Приложение № 1а к Порядку содержит Перечень ведомственных знаков отличия в труде органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда» (далее – Перечень).

Харитонов Ю.П., имеющий ведомственную награду – значок «Отличник бытового обслуживания населения», выданный на основании постановления Правления Российского союза предприятий и организаций бытового обслуживания населения и президиума Центрального комитета общероссийского профсоюза работников местной промышленности и коммунально-бытовых предприятий от 30 января 2004 г. № 27/7, обратился в суд с заявлением о признании недействующим подп. «а» п. 3 Порядка в части слов «удостоверение к нагрудным и почётным знакам, медалям, почётным и заслуженным званиям от имени органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации, почётные грамоты органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации».

Тихонова Е.А., имеющая ведомственные знаки отличия в труде – «За добросовестный труд в потребительской кооперации России», присвоенный 1 февраля 2000 г. от имени Центросоюза России, и значок «Отличник советской потребительской кооперации», выданный от имени Правления Центросоюза и Президиума Центрального комитета профсоюза работников государственной торговли и потребительской кооперации от

10 октября 1990 г., обратилась в суд с требованием о признании недействующим приложения № 1а к Порядку и условиям присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда в части слов «органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации» в наименовании Перечня.

Заявители указали, что оспариваемые положения регионального акта противоречат ст. 7 Федерального закона «О ветеранах», поскольку сужают круг лиц, имеющих право на присвоение звания «Ветеран труда» и получение мер социальной поддержки. 28 июня 2009 г. отделом социальной защиты населения Харитонову Ю.П. отказано в присвоении звания «Ветеран труда» со ссылкой на подп. «а» п. 3 Порядка. Этим же органом отказано Тихоновой Е.А. в направлении её документов в Министерство здравоохранения и социального развития Чувашской Республики для присвоения звания ветерана труда со ссылкой на оспариваемую ею норму.

Верховным Судом Чувашской Республики постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления просит в кассационной жалобе Министерство здравоохранения и социального развития Чувашской Республики, ссылаясь на нарушение судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что имеются основания для отмены судебного постановления.

Общественные отношения, по поводу которых возник спор, регламентированы на федеральном уровне Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее – Федеральный закон «О ветеранах»), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (чч. 2 и 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Федеральным законом «О ветеранах» установлены правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почёт и уважение в обществе. В соответствии со ст. 7 ветеранами труда являются лица, имеющие удостоверение «Ветеран труда» (подп. 1 п. 1); награждённые орденами или медалями, либо удостоенные почётных званий

СССР или Российской Федерации, либо награждённые 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 (подп. 2 п. 1). При этом закреплено, что порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 7).

Приведённая норма согласуется с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) и Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ).

Согласно подп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ вопросы социальной поддержки ветеранов труда относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемыми данными органами самостоятельно за счёт средств субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

В силу ст. 85 БК РФ расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти названного публично-правового образования полномочий по предметам совместного ведения, указанных в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Данные расходные обязательства устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счёт собственных доходов и источников финансирования.

Поскольку меры социальной поддержки ветеранов труда определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и являются их расходными обязательствами, то названные публично-правовые образования вправе самостоятельно определять перечень знаков отличия в труде и наград, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда» в субъекте Российской Федерации.

Аналогичная правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации, указавшим, что Федеральный закон «О ветеранах», устанавливающий общие основания присвоения звания «Ветеран труда», относит к числу ветеранов труда лиц, награждённых ведомственными знаками отличия в труде (подп. 2 п. 1 ст. 7). Порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» в соответствии с п. 4 ст. 7 этого Федерального закона определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Такое правовое регулирование направлено на учёт трудовых заслуг граждан перед обществом и государством с целью

обеспечения этим лицам дополнительных мер социальной поддержки (определения от 17 декабря 2009 г. №1588-О-О, от 17 июня 2010г. №763-О-О и от 21 апреля 2011 г. № 544-О-О).

Указом Президента Чувашской Республики от 4 августа 2005 г. № 62 «О присвоении звания «Ветеран труда» гражданам, проживающим на территории Чувашской Республики» постановлено присваивать указанное звание лицам, награждённым орденами или медалями либо удостоенным почётных званий СССР или Российской Федерации, либо награждённым ведомственными знаками отличия в труде и имеющим трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет. Кабинету Министров Республики поручено разработать порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда.

Во исполнение данного поручения высшим исполнительным органом государственной власти Чувашской Республики осуществлено оспариваемое правовое регулирование.

Сравнительный анализ регионального акта с федеральными нормами приводит к выводу о том, что органы государственной власти Чувашской Республики реализовали принадлежащие им полномочия по предмету совместного ведения в полном соответствии с требованиями действующего законодательства.

Согласно ч. 1 ст. 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

При таком положении не имелось оснований для удовлетворения заявленных требований.

Принимая решение о признании недействующими подп. «а» п. 3 Порядка (в части) и приложения № 1а к Порядку (в части), суд посчитал, что оспариваемое постановление противоречит п. 1 ст. 7 Федерального закона «О ветеранах», которым определён круг лиц, являющихся ветеранами труда. Кабинетом Министров Чувашской Республики сужен круг лиц, отнесённых к категории ветеранов труда, и снижен уровень социальной защищённости граждан, имеющих ведомственные знаки отличия в труде, выданные не отнесёнными к органам государственной власти СССР, РСФСР, РФ ведомствами.

Указанный вывод свидетельствует о неправильном определении судом обстоятельств, имеющих значение для дела, и неправильном истолковании норм материального права.

Приведённые выше положения регионального акта не определяют круг лиц, являющихся ветеранами труда, а устанавливают перечень документов, подтверждающих право граждан на присвоение звания «Ветеран труда», предусматривая, что учитываются такие ведомственные знаки отличия в труде, решение о награждении которыми принято перечисленными органами государственной власти.

Довод суда о том, что оспариваемые нормы сужают по сравнению с установленным федеральным законом круг лиц, которые могут быть признаны ветеранами труда, поскольку не допускают в качестве ведомственных знаков отличия в труде иные, кроме перечисленных в постановлении Кабинета Министров Чувашской Республики, является ошибочным.

Отнесение тех или иных наград к ведомственным, а также порядок оформления и заполнения документов о награждении ведомственными знаками отличия в труде определяются в соответствии с нормативными актами министерств и ведомств, которые осуществляют награждение этими знаками и их вручение гражданам.

Статья 7 Федерального закона «О ветеранах» не содержит никаких условий отнесения тех или иных знаков отличия к ведомственным, дающим право на присвоение звания «Ветеран труда».

Таким образом, в оспариваемом акте субъект Российской Федерации правомерно предусмотрел условия присвоения звания «Ветеран труда», а не категорию лиц, которые могут быть признаны таковыми.

Нельзя согласиться и с утверждением суда о снижении уровня социальной защищённости граждан, в том числе заявителей, имеющих ведомственные знаки отличия в труде, выданные не отнесёнными к органам государственной власти СССР, РСФСР, РФ ведомствами.

Субъект Российской Федерации вправе дополнять, расширять перечень ведомственных наград, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда».

Как указано в примечании к оспариваемому акту, не является исчерпывающим и может быть дополнен в установленном порядке перечень ведомственных знаков отличия в труде, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда» в Чувашской Республике.

Однако установить обязательность такого регулирования суд не вправе. Иное противоречило бы конституционному принципу разделения властей. Суд не может принять на себя или обязать органы государственной власти субъекта Российской Федерации принять дополнительные нормы о включении в перечень ведомственных знаков для присвоения указанного выше звания наград, которыми отмечены заявители, о чём фактически принял решение суд.

Кроме указанных, судом допущено нарушение норм процессуального права (ст. 198 ГПК РФ), выразившееся в следующем.

В мотивировочной части судебного акта выражено мнение о том, что право на присвоение звания «Ветеран труда» имеют граждане, награждённые ведомственными знаками отличия в труде как органов государственной власти СССР или Российской Федерации, так и знаками других ведомств, которые, осуществляя нормативное правовое регулирование по тем или иным вопросам совместно с органами государственной власти либо самостоятельно, также исполняли государственную функцию.

В резолютивной части решения, признав недействующими подп. «а» п. 3 Порядка в части слов «удостоверение к нагрудным и почётным знакам, медалям, почётным и заслуженным званиям от имени органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации, почётные грамоты органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации» и приложение № 1а к Порядку в части слов «органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации» в наименовании Перечня, суд тем самым лишил права на получение звания «Ветеран труда» проживающих на территории Чувашской Республики граждан, награждённых от имени органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации.

Неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела, нарушение норм материального права, норм процессуального права являются предусмотренными пп.1 и 4 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ основаниями для отмены судебного постановления в кассационном порядке.

С учётом изложенного решение суда по данному делу подлежит отмене с вынесением нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь ст. 360, п. 3 ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Чувашской Республики от 28 апреля 2011 г. отменить, принять новое решение.

Отказать Тихоновой Е.А. и Харитонову Ю.П. в удовлетворении заявления о признании недействующими подп. «а» п. 3 Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда, утверждённого постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 16 сентября 2005 г. № 226, (с последующими изменениями) в части слов «удостоверение к нагрудным и почётным знакам, медалям, почётным и заслуженным званиям от имени органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации, почётные грамоты органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации», приложения № 1а к Порядку и условиям присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда в части слов «органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации» в наименовании Перечня.

Председательствующий

Судьи