



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 7-АПГ13-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

18 сентября 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Ерёменко Т.И. при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Стрельниковой М. [] Н. [] на решение Ивановского областного суда от 6 мая 2013 года об отказе в удовлетворении её заявления о признании недействующими пункта 1 части 3 статьи 3 Закона Ивановской области от 3 ноября 2006 года № 95-ОЗ «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» и «Ветеран труда Ивановской области» в части слов «при условии продолжительного (не менее одного года) добросовестного труда».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., представителя Ивановской областной Думы Копейкиной Т.Г. и представителя Губернатора Ивановской области Каракотенко-Любимовой И.Р., просивших решение суда первой инстанции оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение незаконным и не обоснованным и поэтому подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

в соответствии с положениями пункта 3 статьи 3 Закона Ивановской области, определяющей порядок и условия присвоения званий «Ветеран труда» и «Ветеран труда Ивановской области», лица, указанные в пункте 1 статьи 1 данного закона, представляют документы, подтверждающие: 1) награждение орденами или медалями, либо присвоение почётных званий СССР, РСФСР или Российской Федерации, либо награждение ведомственными знаками отличия в труде. К ведомственным знакам отличия в труде относятся нагрудные и почётные знаки, нагрудные значки, медали,

почетные звания, почётные грамоты, свидетельства, дипломы и другие, решение о награждении которыми принято Президентом СССР, Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Президиумом Верховного Совета СССР и РСФСР, Советом Министров СССР и РСФСР, Правительством Российской Федерации, Прокуратурой СССР, РСФСР и Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, федеральными органами судебной власти, Верховным Судом СССР, РСФСР и Российской Федерации, министерствами и ведомствами СССР и РСФСР, в том числе совместно с центральными комитетами профсоюзов отраслей народного хозяйства. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Фондом социального страхования Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, которыми граждане в соответствии с положениями об указанных знаках награждены за отличия в труде при условии продолжительного (не менее одного года) добросовестного труда;

2) общий трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости (не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин) или за выслугу лет.

Стрельникова М.Н. обратилась в суд с заявлением о признании недействующим со дня вступления в законную силу судебного решения пункта 1 части 3 статьи 3 Закона Ивановской области от 3 ноября 2006 года № 95-03 «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» и «Ветеран труда Ивановской области» в части слов «при условии продолжительного (не менее одного года) добросовестного труда», ссылаясь на противоречие статье 7 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах».

Стрельникова М.Н. считала, что оспариваемое положение Закона Ивановской области от 3 ноября 2006 года № 95-03 допускает снижение ранее достигнутого уровня социальной защищённости лиц, имеющих ведомственные знаки отличия в труде, но решение о награждении принималось в отношении граждан, которые проработали в данном ведомстве менее одного года.

В подтверждение нарушения своих прав Стрельникова М.Н. ссылалась на то, что она, имея ведомственную медаль и трудовой стаж 28 лет 6 месяцев, обратилась 20 февраля 2013 года в территориальное управление социальной защиты населения по городскому округу Кинешма и Кинешемскому муниципальному району с заявлением о присвоении ей звания «Ветеран труда». В удовлетворении заявления ей было отказано со ссылкой на оспариваемый пункт 1 части 3 статьи 3 Закона Ивановской области от 3 ноября 2006 года № 95-03 «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» и «Ветеран труда Ивановской области». В письме территориального управления социальной защиты населения по городскому округу Кинешма и Кинешемскому муниципальному району от 1 марта 2013

года подчёркивалось, что медаль «За заслуги в проведении Всероссийской переписи населения 2010 года» является ведомственным знаком отличия, однако условие о продолжительном (не менее одного года) добросовестном труде не соблюдено.

По мнению заявителя, присвоение звания «Ветеран труда» гражданам, награждённым ведомственными знаками отличия в труде при условии продолжительного (не менее одного года) добросовестного труда, сужает круг лиц, отнесённых федеральным законодателем к категории ветеранов труда и, как следствие, нарушает право Стрельниковой М.Н. на присвоение звания «Ветеран труда».

Представитель Ивановской областной Думы Копейкина Т.Г. и представители Губернатора Ивановской области Чеберяк Н.Л. и Новоселова К.Б. с заявлением Стрельниковой М.Н. не согласились.

Решением Ивановского областного суда от 6 мая 2013 года заявление Стрельниковой М.Н. оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Стрельникова М.Н. просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять новое решение об удовлетворении её заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, представителем Ивановской областной Думы Копейкиной Т.Г., представителем Губернатора Ивановской области Новосёловой К.Б. и прокурором, участвующим в деле, представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы, изложенные в апелляционной жалобе, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение суда первой инстанции подлежащим отмене, как основанное на неправильном применении норм материального права.

Так, отказывая в удовлетворении заявления, суд пришёл к выводу о том, что правовое регулирование установлено по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в рамках полномочий, предоставленных органам государственной власти субъекта Российской Федерации Федеральным законом от 12 января 1995 года

№ 5-ФЗ «О ветеранах», финансируемых из бюджета субъекта Российской Федерации, процедура и порядок принятия нормативного правового акта соблюдены, права граждан в области социальной защиты оспариваемым правовым регулированием также не нарушены.

Судебная коллегия, не умаляя выводов суда о наличии у субъекта Российской Федерации полномочий по вопросам социальной поддержки ветеранов труда, в то же время не соглашается с выводами суда о непротиворечии Федеральному закону от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» в оспариваемой части пункта 1 части 3 статьи 3 Закона Ивановской области от 3 ноября 2006 года № 95-03 «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» и «Ветеран труда Ивановской области».

Суд мотивировал решение в этой части тем, что предусмотренный субъектом Российской Федерации критерий продолжительного добросовестного труда, за осуществление которого гражданин награждён ведомственным знаком отличия в труде, исходя из смысла Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» имеет определяющее значение для разрешения вопроса о присвоении гражданину звания «Ветеран труда».

Такой вывод не соответствует смыслу и содержанию статьи 7 названного Федерального закона, в силу прямого указания которой ветеранами труда являются лица: 1) имеющие удостоверение «Ветеран труда»; 2) 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.

Как видно, федеральный законодатель к числу лиц, награждённых ведомственными знаками отличия в труде, относит всех лиц, решение о награждении за отличие в труде которых принималось в соответствии с нормами (действующего) законодательства органами, наделёнными соответствующими полномочиями в установленном порядке, при этом продолжительность труда подтверждается трудовым стажем, а отличие в труде - знаками отличия в труде.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что каких-либо полномочий, направленных на дифференциацию как круга лиц, награждённых ведомственными знаками отличия в труде, так и самих ведомственных знаков отличия в труде в связи с присвоением им звания «Ветеран труда», субъекту Российской Федерации не предоставлено. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации определяются порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда», а не критерии, обусловившие награждение ведомственными знаками отличия в труде.

Между тем из анализа оспариваемого положения усматривается, что региональный законодатель, реализуя полномочия по определению порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда», одновременно установил такое требование (поименованное в статье как условие) для присвоения звания «Ветеран труда», согласно которому не все граждане, имеющие ведомственные знаки отличия в труде и имеющие необходимый стаж для назначения пенсии по старости или за выслугу лет, могут претендовать на звание «Ветеран труда», а лишь те, кто награждён ведомственными знаками отличия в труде в соответствии с положениями об указанных знаках при условии продолжительного (не менее одного года) добросовестного труда.

Поскольку такая дифференциация лиц, награждённых ведомственными знаками отличия в труде, приводит к исключению из круга лиц на присвоение звания «Ветеран труда» в соответствии со статьёй 7 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» тех обладателей ведомственных знаков отличия в труде, решение о присвоении в отношении которых принималось в случаях, когда эти лица проработали менее одного года, Судебная коллегия полагает справедливыми доводы заявителя об установлении региональным законодателем иных, дополнительных критериев (оснований) для присвоения звания «Ветеран труда», чем это предусмотрено статьёй 7 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», сужающих круг лиц, претендующих на присвоение звания «Ветеран труда».

Доводы представителей органов исполнительной власти Ивановской области о том, что оспариваемое Стрельниковой М.Н. положение не является основанием для присвоения звания «Ветеран труда», оно характеризует порядок и условия присвоения такого звания и, как следствие, вытекает из полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации статьёй 7 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», основаны на неправильном понимании содержания пункта 4 названной федеральной нормы.

Судебная коллегия констатирует, что реализуемое органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочие по определению порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» не тождественно полномочию по установлению критериев, предъявляемых к статусу ветерана труда, что фактически было сделано органами государственной власти Ивановской области.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной при разъяснении смысла пункта 4 статьи 7 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (определение КС РФ от 1 апреля 2008 года № 479-О-П по жалобе граждан В.В. Маштакова и Э.Н. Маштаковой на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О ветеранах» и Закона Калининградской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Калининградской

области)), полномочие субъекта Российской Федерации по определению порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» предполагает установление организационно-процедурного механизма приобретения и присвоения звания «Ветеран труда»: определение конкретного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за решение вопроса о присвоении звания «Ветеран труда», форм подтверждения оснований приобретения статуса ветерана труда, сроков рассмотрения вопроса о присвоении звания конкретным лицам и т.д.

Тот факт, что меры социальной поддержки ветеранов труда, устанавливаемые законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации, сам по себе не может свидетельствовать о соответствии федеральному законодательству оспариваемого заявителем положения, поскольку не даёт права субъектам Российской Федерации отменять либо иным образом изменять, объективные критерии, с которыми федеральный законодатель связывает присвоение звания «Ветеран труда».

Изложенное даёт убедительную основу для вывода о противоречии федеральному законодательству пункта 1 части 3 статьи 3 Закона Ивановской области от 3 ноября 2006 года № 95-ОЗ «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» и «Ветеран труда Ивановской области» в части слов «при условии продолжительного (не менее одного года) добросовестного труда» и признания его недействующим в этой части слов.

Иное означало бы не только превышение субъектом Российской Федерации полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», но и снижение уровня правовых гарантий граждан, предусмотренного пунктом 1 названной федеральной нормы, если иметь ввиду сужение круга лиц, претендующих на звание «Ветеран труда».

В соответствии с частью 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Учитывая, что оспариваемая норма до вынесения решения применялась и на основании этого акта были реализованы права граждан, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным признать оспариваемую норму недействующей со дня вступления решения в законную силу.

Как разъяснено в пункте 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права

граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

В связи с изложенным, руководствуясь статьями 199, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Ивановского областного суда от 6 мая 2013 года отменить, принять новое решение, которым заявление Стрельниковой М. [REDACTED] Н. [REDACTED] удовлетворить. Признать противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления настоящего решения в законную силу пункт 1 части 3 статьи 3 Закона Ивановской области от 3 ноября 2006 года № 95-ОЗ «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» и «Ветеран труда Ивановской области» в части слов «при условии продолжительного (не менее одного года) добросовестного труда».

Председательствующий
Судьи [REDACTED]