ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 48Г02-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

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

председательствующего Нечаева В.И.

судей Потапенко С.В.
Василевской В.П.

рассмотрела в судебном заседании от 23 августа 2002 г. кассационную жалобу Михайлиной О.Н. на решение Челябинского областного суда от 14 мая 2002 г. по делу о признании нормативно-правовых актов губернатора Челябинской области частично противоречащими федеральному законодательству.

Заслушав доклад судьи Василевской Судебная коллегия

у с т а н о в и л а :

постановлением Губернатора Челябинской области № 67 от 2.02.98 г. «О предоставлении льгот по оплате жилья и коммунальных услуг ветеранам, проживающим на территории Челябинской области» (с изменениями от 17.09.98 г. и 22.01.01 г.) утвержден порядок предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг ветеранам и членам их семей – Приложение № 1 и перечень категорий ветеранов, имеющих на них право, – Приложение № 1 к данному «Порядку», согласно которым ветеранам труда указанные выше льготы предоставляются по предъявлении удостоверения ветеранов труда и Пенсионного удостоверения или пенсионного удостоверения с внесенной отметкой «Ветеран труда» и паспорта.

Аналогичный порядок реализации льгот ветеранов труда в части пользования городским транспортом установлен и Приложением, утвержденным постановлением Губернатора области № 487 от 29.12.2000 г. «О мерах по реализации прав граждан, имеющих льготы на проезд в транспорте общего пользования на территории Челябинской области» (с изменениями на 21.12.01. г.).

Михайлина О.Н. обратилась в суд с заявлением о признании нормативных актов в указанной части незаконными, поскольку установленный ими порядок реализации прав и льгот ветеранов труда путем предъявления пенсионного удостоверения и паспорта помимо установленного единого образца удостоверения «Ветеран труда» не соответствует федеральному законодательству, нарушает ее права и других ветеранов труда на своевременную реализацию предоставленных законом льгот со дня достижения пенсионного возраста и, кроме того, ограничивают возможности по их использованию, поскольку одновременное ношение с собой всех личных документов – удостоверения «Ветерана труда», пенсионного удостоверения и паспорта не только обременительно и небезопасно.

Решением Челябинского областного суда от 14 мая 2002 г. в удовлетворении заявления отказано.

Оспаривая законность решения, Михайлина О.Н. в кассационной жалобе просит о его отмене по тем же основаниям и ссылается на неправомерность использования судом при вынесении решения нормативно-правовых актов, утративших силу.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, находит решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

Как видно из заявления, объяснений Михайлиной О.Н. и кассационной жалобы, ее требования сводились к двум вопросам: с какого времени должна осуществляться реализация прав и льгот ветеранов, установленных Федеральным законом «О ветеранах», и при предъявлении каких документов.

Согласно выводу суда право на указанные в оспариваемых нормативно-правовых актах губернатора области льготы у ветерана труда возникает при наличии двух дополнительных условий: достижения пенсионного возраста и факта установления пенсии, подтвержденного пенсионным удостоверением, предъявлением которого и других личных документов права и интересы заявительницы не нарушаются, соответствующих доказательств на этот счет ею не представлено.

В подтверждение данного вывода суд сослался на п.2 ст.22 Федерального закона «О ветеранах», а также Указ Президента РФ от 7.05.95 г. № 471 «Об утверждении порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» и ст.47 Порядка предоставления и оформления документов для назначения пенсий, утвержденного совместным письмом Министерства труда РФ и Министерства социальной защиты РФ от 13.08.92 г., которые хотя и утратили свою силу, но, по мнению суда, на практике продолжают действовать.

Указанные доводы суда судебная коллегия находит ошибочными ввиду неправильного применения и толкования норм материального права.

В соответствии со ст.7 Федерального закона от 12.01.95 г. «О ветеранах» в редакции ФЗ от 2.01.2000 г. и с изменениями от 8.08.01 г. ветеранами труда являются лица, награжденные орденами и медалями, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия в труде и имеющие стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет.

Такой же порядок присвоения звания «Ветеран труда» предусмотрен и Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации № 1270 от 25.09.99 г., при этом лицу, которому присвоено звание «Ветеран труда» органом социальной защиты населения выдается удостоверение ветерана труда, являющееся в силу ст.28 Федерального закона «О ветеранах» основанием для предоставления прав и льгот, установленных этим законом: «реализация прав и льгот ветеранов осуществляется по предъявлении ими удостоверений единого образца, установленного для каждой категории ветеранов».

Следовательно, удостоверения «Ветеран труда» является документом, подтверждающим права и льготы лиц, получивших эти удостоверения , которые должны предоставляться с момента обращения данной категории лиц за их получением с предъявлением данных удостоверений и представления каких-либо других дополнительных документов не требуется.

Действительно, п.2 ст.22 Федерального закона «О ветеранах» содержит ссылку на то, что лицам, имеющим звание «Ветеран труда», права и льготы предоставляются «после установления (назначения) им пенсий», однако сама по себе эта фраза не может трактоваться буквально, поскольку статья 22 закона, исходя из ее названия и в силу ст.13 Закона, устанавливает меры социальной защиты, а не правоотношения, связанные с реализацией установленных законом прав и льгот. Такой нормой законом названа ст.28 и поскольку является специальной, имеет прерогативу по сравнению с другими его положениями, в том числе и п.2 ст.22 закона.

Более того, как п.2 ст.22, так и другие ее пункты наряду с словосочетанием – «после установления (назначения) пенсии» предусматривают возможность предоставления льгот и по достижении возраста без указания при этом каких-либо различий в определении момента наступления реализации прав и льгот и согласно ст.7 закона критерии присвоения звания «Ветеран труда» для всех лиц данной категории ветеранов установлены одни: наличие соответствующих наград и необходимого для назначения пенсии по старости или за выслугу лет.

Поэтому с трактовкой суда о праве ветеранов труда, в том числе и заявительницы, на реализацию льгот только после установления (назначения) им пенсии, подтвержденного пенсионным удостоверением, с учетом изложенного согласиться нельзя, поскольку факт достижения ветераном труда пенсионного возраста, дающего право на реализацию льгот, факт назначения (установления) пенсии и дата получения пенсионного удостоверения не могут совпадать по времени и, следовательно, при таком подходе реализация ветераном прав и льгот будет зависеть от воли органов, осуществляющих пенсионное обеспечение, и расторопности их чиновников, что противоречит названному закону, целью которого является социальная защита ветеранов, создание им условий, обеспечивающих экономическое и моральное благополучие и обеспечивающих им достойную жизнь, почет и уважение. (ст.13).

Реализация льгот ветеранов труда не может зависеть от фактического назначения им пенсии еще и потому, что в соответствии с п.3 ст.4 Федерального закона РФ от 17.12.2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» обращение за назначением пенсии является правом, а не обязанностью, и может осуществляться в любое время после возникновения права на трудовую пенсию, тогда как предусмотренные ФЗ «О ветеранах» льготы гарантируются самим законом и реализуются при предъявлении лишь соответствующего удостоверения (ст.28).

То обстоятельство, что Правительством Российской Федерации после утраты ранее действовавшего порядка пользования правами и льготами не разработало новый, не может служить препятствием к их реализации или ограничению пользования ими, поскольку федеральным законом это не предусмотрено и его действие в установленном законом порядке не приостанавливалось.

Более того, согласно действующей Инструкции «О порядке и условиях реализации прав и льгот ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, иных категорий граждан, установленных законом «О ветеранах», утвержденной постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 69 от 11.10.2000 г., основанием для предоставления права на льготы является соответствующее удостоверение с отметкой о праве на льготы, установленные конкретной нормой федерального закона «О ветеранах». В связи с тем, что регулируемые данной Инструкцией в этой части правоотношения являются сходными со спорными отношениями, суду следовало на основании ч.4 ст.10 ГПК РСФСР применить к ним аналогию закона. Сделанная в удостоверении ветерана труда органами социального обеспечения при достижении им пенсионного возраста отметка о праве на льготы обеспечила бы ветеранам труда наряду с другими категориями ветеранов своевременную и полную защиту их социальных прав, льгот и охраняемых законом интересов, возникаемых и подлежащих защите со дня обращения ветерана труда в органы социальной защиты по вопросу их реализации.

Оспариваемые Михайлиной нормативные правовые акты администрации области, предусматривающие реализацию прав ветеранов труда при наличии удостоверения ветерана труда, пенсионного удостоверения и личного документа – паспорта, изданы по существу на основании утратившего силу Указа Президента Российской Федерации № 471 от 7.05.95 г. «Об утверждении порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» и нарушают, а также ограничивают права заявительницы и других ветеранов труда на своевременное и полное получение прав и льгот, гарантированных федеральным законом.

Являясь согласно выданному ей 26.11.97 г. удостоверению ветераном труда, она при достижении 21.02.02 г. пенсионного возраста установленных федеральным законом прав и льгот при оплате жилья, коммунальных услуг и пользовании транспортом не получила ввиду отсутствия пенсионного удостоверения. Такая возможность ей была предоставлена лишь через 3 месяца и 20 дней после выдачи пенсионного удостоверения и первоначального обращения за назначением пенсии. Указанные обстоятельства подтверждаются приобщенными к делу многочисленными заявлениями и жалобами Михай-

линой в различные органы по поводу незаконности отказа ей в реализации прав и льгот ветерана труда, что с учетом изложенного выше опровергает довод суда о недоказанности заявленных ею требований и не создания оспариваемыми нормативными актами препятствий к реализации прав и льгот ветерана труда (л.д.12-22).

Тот факт, что впоследствии льготы были восстановлены, на право требования о признании нормативных актов администрации незаконными не влияет, поскольку их действие носит длящийся характер и необходимость одновременного предъявления удостоверения ветерана труда, пенсионного удостоверения, а в некоторых случаях и паспорта, по-прежнему осталась и на эти обстоятельства Михайлина ссылается в своих заявлениях (л.д.5-4, 15-16, 12-22).

При таком положении вывод суда об отсутствии нарушений ее прав и льгот, оспариваемыми нормативными актами, не основан на материалах дела и противоречит закону.

О нарушении нормативными актами губернатора области установленных федеральным законом прав и льгот ветеранов труда свидетельствует и попытка администрации области, органов местного самоуправления, управления социальной защиты населения и управления пенсионного фонда защитить в отдельных случаях права и льготы ветеранов труда области, достигших пенсионного возраста, путем выдачи им справок и расписок – уведомлении о приеме документов для назначения пенсии, но судом эти факты расценены как частные случаи, носящие временный характер, и не свидетельствующие о незаконности установленного в области порядка реализации прав и льгот ветеранов труда.

Таким образом, решение суда постановлено в нарушение норм материального права – федерального закона «О ветеранах» и не соответствует его п.4 ст.11, согласно которому законы и нормативные акты как Российской Федерации, так и ее субъектов, ограничивающие права и льготы, предусмотренные для ветеранов настоящим Федеральным законом, являются недействительными».

При таком положении и на основании пп.3 и 4 ст.306, 307 ГПК РСФСР решением суда подлежит отмене с вынесением по делу нового решения об удовлетворении заявленных Михайлиной требований без передачи дела на новое рассмотрение, поскольку дополнительного исследования материалов дела не требуется.



На основании изложенного и руководствуясь ст.ст.294, 311, п.4 ст.305 ГПК РСФСР, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

решение Челябинского областного суда от 14 мая 2002 г. отменить и вынести по делу новое решение, которым заявление Михайлиной О.Н. удовлетворить; признать колонку 2 п.8 Перечня категорий ветеранов, имеющих право на льготы с 50-процентной скидкой в оплате жилья и коммунальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» и действующими нормативными правовыми актами Союза ССР, определенными статьей 11 Федерального закона «О ветеранах», и условий предоставления льгот «Приложения № 1 к Порядку предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг ветеранам и членам их семей», утвержденного Постановлением Губернатора Челябинской области от 2.02.1998 г. № 67 «О предоставлении льгот по оплате жилья и коммунальных услуг ветеранам, проживающим на территории Челябинской области» (с изменениями от 17.09.98 г. и 22.01.2001 г.), и колонку 4 п.10 «Приложения категории граждан, пользующихся правом бесплатного проезда в городском транспорте общего пользования» к постановлению Губернатора Челябинской области № 487 от 29.12.2001 г. «О мерах по реализации прав граждан, имеющих льготы на проезд в транспорте общего пользования на территории Челябинской области» (с изменениями на 21.12.2001 г.) – противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения в законную силу.

Председательствующий

Судьи

нг