

Копия
Дело № За-26/2018

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

город Екатеринбург

22 января 2018 года

Свердловский областной суд в составе:
председательствующего судьи Старкова М.В.,
при секретаре Прониной Ю.П.,
с участием прокурора Куриловича Игоря Александровича,
рассмотрев в открытом судебном заседании объединённое административное дело по административным исковым заявлениям Симонова Анатолия Николаевича и Пошихнова Вячеслава Анатольевича о признании нормативного правового акта недействующим в части,

УСТАНОВИЛ:

Указом Губернатора Свердловской области от 05 июня 2006 года № 458-УГ утверждено Положение о порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» гражданам, проживающим на территории Свердловской области (далее – Положение), являющееся приложением к названному Указу.

В утверждённое Положение неоднократно вносились изменения; в том числе, Указом Губернатора Свердловской области от 20 мая 2016 года № 280-УГ в Положение внесены изменения, в результате которых с 01 июля 2016 года пункт 6 Положения действует в следующей редакции:

«6. К ведомственным знакам отличия в труде, дающим в соответствии с подпунктом 1 части первой пункта 1 настоящего Положения право на присвоение звания «Ветеран труда» гражданам, которые по состоянию на 30 июня 2016 года награждены ведомственными знаками отличия в труде, относятся учреждённые за особые отличия в труде и продолжительный добросовестный труд награды, решение о награждении работников которыми принято:

- 1) Президентом Российской Федерации;
- 2) Председателем Правительства Российской Федерации;
- 3) председателями Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- 4) Руководителем Администрации Президента Российской Федерации;
- 5) руководителями федеральных органов исполнительной власти;
- 6) председателями Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- 7) Генеральным прокурором Российской Федерации;
- 8) Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

К ведомственным знакам отличия в труде, учитываемым для присвоения звания «Ветеран труда» указанной категории граждан, также относятся награды за особые заслуги в труде (службе) и продолжительную работу (службу) (почётные звания, заслуженные звания работников отрасли (ведомства) народного хозяйства, нагрудные знаки, ведомственные медали, почётные грамоты, почётные дипломы, почётные знаки, нагрудные значки), награждение которыми производилось от имени Президиума Верховного Совета СССР, РСФСР, Совета министров СССР, РСФСР, Верховного Суда СССР, Прокуратуры СССР, министерств и ведомств СССР, РСФСР, в том числе совместно с центральными комитетами профсоюзов отраслей народного хозяйства, а также знак «Победитель социалистического соревнования... года» либо знак «Ударник... пятилетки», знак отличия в труде «Ветеран атомной энергетики и промышленности».

При этом не учитываются награды, учреждённые коммерческими и некоммерческими организациями, корпорациями, войсковыми частями, организационными комитетами всесоюзных и всероссийских выставок, Центросоюзом, Роспотребсоюзом, ВЦСПС, Федерацией независимых профсоюзов России, ЦК КПСС, ЦК ВЛКСМ, Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, а также медали и дипломы Выставки достижений народного хозяйства, почётные грамоты, учреждённые Советом Министров СССР, РСФСР за достижения в социалистическом соревновании в честь 70-летия Великой Октябрьской социалистической революции, знак «Ударник коммунистического труда», юбилейная почётная грамота ЦК КПСС, Совета Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ «За достижение наивысших результатов во Всесоюзном социалистическом соревновании в честь 70-летия Великой Октябрьской социалистической революции», знаки отличия министерств и ведомств СССР, РСФСР, Российской Федерации, в которых правовыми актами СССР, РСФСР и Российской Федерации предусмотрена (предусматривалась) военная и приравненная к ней служба, дипломы, подтверждающие учёное звание или учёную степень, звания, свидетельствующие о квалификации работника, медали, грамоты, дипломы и иные поощрения за участие или победу в спортивных и иных конкурсах и соревнованиях, свидетельства, удостоверяющие исключительное право на результаты интеллектуальной деятельности, именные часы, денежные премии, юбилейные и памятные знаки, значки, медали.»

Указы Губернатора обнародовались и публиковались в соответствии с требованиями, действовавшими в периоды их издания («Областная газета», «Собрание законодательства Свердловской области», «Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области»).

Со ссылками на отдельные положения вышеизложенной нормы, уполномоченными территориальными органами социальной политики приняты решения об отказе во включении в списки лиц, претендующих

на присвоение звания «Ветеран труда» в отношении Симонова А.Н. и Пошехнова В.А., обратившихся в Свердловский областной суд с административными исками. На основании статьи 212 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд объединил для совместного рассмотрения и разрешения административные дела Симонова А.Н. и Пошехнова В.А. в одно производство. Уточнив в заявлении от 29 декабря 2017 года свои требования, Симонов А.Н. и Пошехнов В.А. просят признать недействующим с момента вступления в законную силу решения суда вышеизложенный пункт 6 Положения в части слов:

«к ведомственным знакам отличия в труде, дающим в соответствии с подпунктом 1 части первой пункта 1 настоящего Положения»

«особые»

«и продолжительный добросовестный труд»

«награды за особые заслуги в труде (службе) и продолжительную работу (службу)»

«знаки отличия министерств и ведомств СССР, РСФСР, Российской Федерации, в которых правовыми актами СССР, РСФСР и Российской Федерации предусмотрена (предусматривалась) военная и приравненная к ней служба»

По мнению административных истцов, оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат части 3 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2015 года № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учёта и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости». Полагают, что пункт 6 Положения не соответствует требованию ясности и определённости правовой нормы, допуская возможность различного (произвольного) толкования при практическом применении. Считают, что оспариваемая норма, не определяя порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда», а устанавливая критерии, принята региональным законодателем при отсутствии такого права и с превышением полномочий; в сравнении с федеральным законодательством действующий пункт 6 Положения незаконно дифференцирует и ограничивает круг лиц, претендующих на присвоение звания «Ветеран труда».

В судебном заседании представители административных истцов требования поддержали; настаивали на удовлетворении административного иска.

Губернатор Свердловской области, возражая против суждений административных истцов, считая их ошибочными, заявленные требования не признал. В судебном заседании представитель Губернатора Свердловской области просил отказать в удовлетворении заявленных требований по доводам и основаниям, изложенными в представлявшихся письменных возражениях.

Заслушав лиц, участвующих в судебном заседании, а также заключение прокурора Куриловича И.А., полагавшего, что требования административных исковых заявлений не подлежат удовлетворению, исследовав и оценив собранные по делу доказательства, суд приходит к следующему.

Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов осуществляется на основании положений главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Исходя из положений части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, и применительно к рассматриваемому административному делу, суд должен выяснить:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административных истцов;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия Губернатора Свердловской области на принятие нормативного правового акта;

б) форма и вид, в которых Губернатор Свердловской области вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядок опубликования и вступления в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Учитывая положения части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд считает, что в отношении Симонова А.Н. и Пошехнова В.А. имело место применение действующей нормы Положения и поэтому они вправе обратиться в суд с административными исковыми заявлениями, рассматриваемыми по существу.

В силу пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Из положений статьи 76 Конституции Российской Федерации следует, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам.

В соответствии с подпунктом 24 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки ветеранов труда.

Согласно абзацу третьему пункта 1 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и (или) иных норматив-

ных правовых актов субъекта Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в пункте 2 статьи 26³ Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данные расходные обязательства устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счёт собственных доходов и источников финансирования.

Правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации определены Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее – Федеральный закон).

Пунктом 4 статьи 7 Федерального закона установлено, что порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В статье 11 Закона Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 190-ОЗ «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области» установлено, что порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются нормативным правовым актом Свердловской области, издаваемым Губернатором Свердловской области.

Как установлено пунктом 2 статьи 14 Областного закона от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» нормативные правовые акты, принимаемые Губернатором Свердловской области, издаются исключительно в форме указов Губернатора Свердловской области.

Губернатор Свердловской области издаёт указы и распоряжения (пункт 2 статьи 44 Устава Свердловской области).

Таким образом, выполняя требования части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд приходит к выводу, что оспариваемое административными истцами Положение утверждено указом Губернатора Свердловской области в пределах полномочий и в установленной форме. О несоблюдении процедуры принятия Положения, а также о нарушениях при его принятии правил введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядка опубликования и вступления в силу, ничего не свидетельствует. Оснований для иных, противоположенных утверждений, суд не усматривает; административные истцы на такие обстоятельства также не ссылаются.

Вопросы социальной поддержки ветеранов труда определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и являются их расходными обязательствами. Региональный законодатель, основываясь на средствах собственного бюджета, вправе самостоятельно определять перечень знаков отличия в труде и наград, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда» в субъекте Российской Федерации, а также порядок и условия его присвоения. Вместе с

тем, при этом не должны ограничиваться права тех граждан, которые отнесены к указанной категории нормами федерального законодательства.

Именно с такой точки зрения, по мнению суда, и следует оценивать оспариваемые в данном случае нормы на их соответствие положениям федерального законодательства, которым определены и урегулированы сходные отношения, ориентируясь на недопустимость для регионального законодательства ограничивать права граждан, которые отнесены к категории «Ветеран труда» нормами федерального законодательства.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 7 Федерального закона до 01 июля 2016 года ветеранами труда являлись 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; 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 целях совершенствования и оптимизации предоставления отдельных мер социальной поддержки, в том числе исходя из обязанности соблюдения принципов адресности и нуждаемости при их предоставлении в субъектах Российской Федерации, принят Федеральный закон от 29 декабря 2015 года № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учёта и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

Федеральный законодатель изложил с 01 июля 2016 года вышеизложенный подпункт 2 пункта 1 статьи 7 Федерального закона в новой редакции и установил, что ветеранами труда являются лица награжденные орденами или медалями СССР или Российской Федерации, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные почетными грамотами Президента Российской Федерации или удостоенные благодарности Президента Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия за заслуги в труде (службе) и продолжительную работу (службу) не менее 15 лет в соответствующей сфере деятельности (отрасли экономики) и имеющие трудовой (страховой) стаж, учитываемый для назначения пенсии, не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслугу лет, необходимую для назначения пенсии за выслугу лет в календарном исчислении; лица, начавшие трудовую деятельность в несовершеннолетнем возрасте в период Великой Отечественной войны и имеющие трудовой (страховой) стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин.

Таким образом, если до 01 июля 2016 года ветеранами труда являлись лица, награжденные ведомственными знаками отличия в труде и имеющие трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет, то с 01 июля 2016 года федеральный законодатель изменил эти условия. Установлено, что ветеранами труда явля-

ются лица, награждённые ведомственными знаками отличия за заслуги в труде (службе) и продолжительную работу (службу) не менее 15 лет в соответствующей сфере деятельности (отрасли экономики) и имеющие трудовой (страховой) стаж, учитываемый для назначения пенсии, не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслугу лет, необходимую для назначения пенсии за выслугу лет в календарном исчислении.

Проанализировав произошедшие изменения оснований для присвоения звания «Ветеран труда», следует отметить два момента.

Уточнение законодателем понятия «ведомственный знак отличия», обусловленное тем, что понятие «Ветеран труда» предполагает многолетнюю и успешную трудовую (служебную) деятельность. В результате с 01 июля 2016 года ведомственный знак отличия должен быть за заслуги в труде (службе) и продолжительную работу (службу) не менее 15 лет в соответствующей сфере деятельности (отрасли экономики).

Помимо этого, для обеспечения пенсионных прав граждан установлены в число оснований, необходимых для отнесения лиц к категории ветеранов труда, требования к продолжительности страхового стажа, необходимого для назначения пенсии по старости или за выслугу лет.

Произошедшие изменения, по своей сути, уточнили критерия и условия, которые по замыслу федерального законодателя необходимы для отнесения лица к категории «ветеран труда», но не установили принципиального и нового порядка определения данной категории лиц.

Вводя с 01 июля 2016 года в статью 7 Федерального закона иное правовое регулирование также было установлено, что за гражданами, которые по состоянию на 30 июня 2016 года награждены ведомственными знаками отличия в труде, сохраняется право на присвоение звания «Ветеран труда» при наличии трудового (страхового) стажа, учитываемого для назначения пенсии, не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслуги лет, необходимой для назначения пенсии за выслугу лет в календарном исчислении.

Приведённое правило, о противоречии которому утверждают в рассматриваемом деле административные истцы, содержится в части 3 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2015 года № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учёта и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

Следует отметить, что в изложенной норме не содержится и отсутствует требование о том, что награждение ведомственными знаками отличия должно было быть связано с заслугами в труде (службе) и продолжительностью работы (службы) не менее 15 лет в соответствующей сфере деятельности (отрасли экономики).

В то же время, по мнению суда, эта норма, несмотря на то, каким образом она сформулирована и изложена законодателем, сама по себе не означает, что при наличии только необходимого трудового (страхового)

стажа и наличия ведомственной награды такое лицо однозначно является ветераном труда; формального наличия этих двух условий недостаточно. Вышеизложенная часть 3 статьи 8 Федерального закона, в отличие от статьи 7 Федерального закона, не определяет категории лиц, которые признаются (являются) ветеранами труда и не устанавливает никаких критериев. Прежде всего, это законоположение следует понимать только как норму, которая направлена на уточнение прав тех лиц, чьё право на присвоение звания «Ветеран труда» сформировалось и возникло ранее проводимых изменений правового регулирования. В свою очередь, изложенное позволяет суду сделать вывод, что норма, о проверке на противоречие которой административными истцами заявлены требования, не устанавливает критериев отнесения лица к категории «ветеран труда», а создана для регулирования иных (вышеизложенных) вопросов.

В свою очередь, региональный законодатель, о чём уже было указано выше, исключительно самостоятельно определяет перечень знаков отличия в труде и наград, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда» в субъекте Российской Федерации. Региональный законодатель также самостоятельно определяет порядок и условия присвоения этого звания, не ограничивая, при этом, права тех граждан, которые отнесены к указанной категории нормами федерального законодательства.

Сравнивая проверяемый нормативный правовой акт регионального законодателя, следует отметить, что Указ Губернатора Свердловской области от 20 мая 2016 года № 280-УГ, исходя из его преамбулы, вносил изменения в оспариваемое административными истцами Положение в связи и в соответствии со статьями 3 и 8 Федерального закона от 29 декабря 2015 года № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учёта и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

Тем самым, региональный законодатель, приводил действовавшее в Свердловской области регулирование в соответствие с изменениями, которые были приняты на уровне Российской Федерации, и вступление которых было обозначено наступлением 01 июля 2016 года.

Так, к примеру, подпункт 1 части 1 пункта 1, определяющий, кому из проживающих на территории Свердловской области присваивается звание «Ветеран труда» воспроизводит и тождественен вышеизложенным изменениям, которые были внесены на федеральном уровне в подпункт 2 пункта 1 статьи 7 Федерального закона.

Пункт шестой Положения (в редакции, действующей с 01 июля 2016 года) по своей структуре состоит из трёх частей, в которых перечисляет лиц, которыми могли быть приняты решения о награждении работников ведомственными знаками отличия в труде; определяет какие ведомственные знаки отличия в труде учитываются для присвоения звания «Ветеран труда»; устанавливает какие награды при этом не учитываются в

Свердловской области (не учитывая в числе прочих, знаки отличия министерств и ведомств СССР, РСФСР, Российской Федерации, в которых правовыми актами СССР, РСФСР и Российской Федерации предусмотрена (предусматривалась) военная и приравненная к ней служба).

Суд отмечает, что по существу никакого нового правового регулирования в данном вопросе не произошло, и не было установлено, поскольку тождественное правовое регулирование в Свердловской области точно также действовало ранее и содержалось в пунктах 5 и 6 Положения.

При таких обстоятельствах, в отношении содержащихся в пункте 6 Положения правил (по отдельности и в совокупности), в сравнении с законодательством большей юридической силы, с точки зрения их противоречия, суд приходит к выводу, что пункт 6 Положения соответствует и не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Доводы же и суждения административных истцов, положенные ими в обоснование заявленных требований, основаны, по мнению суда, на ошибочном и неправильном применении соответствующих норм материального права. Предлагаемое ими истолкование оспариваемых норм, мотивированное противоречиями положениям федерального законодательства, не учитывает вышеизложенного понимания оспариваемых положений нормативного правового акта регионального законодателя, о действительном противоречии которого нормам с большей юридической силой ничего не свидетельствует.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

административные иски заявления Симонова Анатолия Николаевича и Пошихнова Вячеслава Анатольевича о признании недействующими в части пункта 6 Положения о порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» гражданам, проживающим на территории Свердловской области, утверждённого Указом Губернатора Свердловской области от 05 июня 2006 года № 458-УГ «Об утверждении Положения о порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» гражданам, проживающим на территории Свердловской области» (в действующей редакции) оставить без удовлетворения.

Решение суда может быть обжаловано в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня его принятия.

Мотивированное решение изготовлено 08 февраля 2018 года.

Судья
Копия (верна).
Судья

(подпись)

М.В. Старков

М.В. Старков

Секретарь

Пронина Ю.П.

