



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 32-АПГ12-3

О ПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

«11» апреля 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Ксенофонтовой О.А., Борисовой Л.В.

при секретаре

Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционному представлению участнику дела прокурора на решение Саратовского областного суда от 11 января 2012 года, которым отказано в удовлетворении заявления прокурора Саратовской области о признании недействующим постановления губернатора Саратовской области от 13 марта 2002 года № 44 «Об учреждении молодёжной премии имени П.А. Столыпина».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., возражения против апелляционного представления представителя губернатора Саратовской области Асташкина А.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда законным и обоснованным, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

губернатором Саратовской области 13 марта 2002 года принято постановление № 44 «Об учреждении молодёжной премии имени П.А. Столыпина», которое опубликовано в официальном издании - «Саратов - столица Поволжья», № 54 (486) от 26 марта 2002 года.

Данным нормативным правовым актом в целях повышения активности молодёжи, стимулирования молодёжных инициатив, учреждена ежегодная молодежная премия имени П.А. Столыпина, утверждено Положение о молодежной премии имени П.А. Столыпина и описание знака и диплома лауреата названной молодежной премии.

Указанным актом установлено, что молодежная премия имени П.А. Столыпина присуждается ежегодно лицам в возрасте до 30 лет, имеющим апробированные в результате практической деятельности предложения по преобразованиям, направленным на улучшение социально-экономического положения Саратовской области, за вклад в реализацию молодежной политики на территории области, развитие общественных и государственных процессов на территории области, за исключительные достижения в области науки, образования, культуры и искусства.

Присуждение премии осуществляется в следующих номинациях: «за вклад в развитие общественной жизни, реализацию молодежной политики на территории Саратовской области», «за выдающиеся достижения в области науки и образования, культуры и искусства», «за выдающуюся деятельность, направленную на социально-экономические преобразования в Саратовской области». Решение о присуждении премий принимает губернатор области. Премии по каждой номинации устанавливаются в размере, равном десяти тысячам рублей. Лицам, удостоенным премий, в день молодежи (27 июня) в торжественной обстановке губернатором области вручаются дипломы и знаки лауреата премий, а также денежная премия.

Прокурор Саратовской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим со дня вступления решения суда в законную силу указанного постановления губернатора Саратовской области, мотивируя свои требования тем, что данный акт принят с превышением полномочий, поскольку из правового анализа пункта 1 статьи 26.12 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», части 1 статьи 20 и пункта «е» части 2 статьи 44 Устава Саратовской области, пункта «в» части 1 статьи 19 Закона Саратовской области от 12 марта 1997 года № 13-ЗСО «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области» следует, что губернатор области вправе принимать решение о поощрении отдельных граждан и юридических лиц, в том числе материальном поощрении, в связи с чем производится распоряжение денежными средствами, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации, только по результатам проведения смотров и конкурсов. Правовых норм, наделяющих губернатора и правительство области правом произвольного поощрения любых граждан и организаций без установления соответствующего порядка и оснований, предусмотренных действующим законодательством, а также самостоятельного установления порядка проведения соответствующих смотров и конкурсов, указанные нормативные правовые акты не содержат. Таким образом, в

оспариваемом постановлении фактически устанавливается порядок распоряжения государственной собственностью области, что в компетенцию губернатора не входит.

Кроме того, из содержания оспариваемого нормативного акта следует, что губернатором области фактически организован публичный конкурс, однако в нарушение статьи 1057 Гражданского кодекса РФ в постановлении и утвержденном им положении не определены существо задания, критерии и порядок оценки результатов работы или иных достижений, место представления результатов работ или иных достижений. В определении условий присуждения премии используются неопределенные, неоднозначные формулировки: «за вклад в реализацию молодежной политики на территории области», «за исключительные достижения в области науки, образования, культуры и искусства» и т.п., отсутствуют критерии отбора претендентов при принятии губернатором решения о присуждении премии. В постановлении не определены существенные условия применения данного акта, что может повлечь нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Указанные нарушения относятся к коррупциогенным факторам по признакам широты дискреционных полномочий и отсутствия (неполноты) административных процедур в соответствии с Методикой проведения анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

Решением Саратовского областного суда от 11 января 2012 года в удовлетворении заявления прокурора отказано.

В апелляционном представлении ставится вопрос об отмене указанного решения суда по мотиву его незаконности и необоснованности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

Согласно преамбуле к Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, данным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 21 названного Федерального закона определено, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации,

участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения (пункт 1 статьи 22).

Согласно Уставу Саратовской области губернатор является высшим должностным лицом области и возглавляет орган исполнительной власти - правительство области (пункт «а» статьи 51, часть 2 статьи 52).

Частью 1 статьи 55 Устава Саратовской области определено, что губернатор области непосредственно или через органы исполнительной власти области решает вопросы социально-экономического развития области, выполняет другие исполнительно-распорядительные функции по вопросам своей компетенции, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, данным Уставом и законами области (пункт «у» части 2 той же статьи).

Аналогичные положения содержатся и в норме пункта «с» части 2 статьи 6, статье 10 Закона Саратовской области от 31 октября 2000 года № 65-ЗСО «О губернаторе Саратовской области».

Пунктами «п», «р», «т» статьи 60 Устава Саратовской области к сферам деятельности правительства области отнесены образование, культура и спорт, а также иные сферы, связанные с обеспечением жизнедеятельности области.

В целях управления данными отраслями и сферами правительство области осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, осуществляет мероприятия по развитию образования, разрабатывает и реализует меры по развитию культуры и науки; принимает меры по реализации государственной молодежной политики (пункты «а», «к» статьи 61 Устава).

Полномочия губернатора и правительства Саратовской области по принятию решений о поощрении отдельных граждан и юридических лиц, в том числе по результатам проведения смотров, конкурсов, закреплены в пункте «в» части 1 статьи 19 Закона Саратовской области от 12 марта 1997 года № 13-ЗСО «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области».

Из системного толкования приведенных норм федерального и регионального законодательства следует вывод о том, что губернатор Саратовской области, как высшее должностное лицо, возглавляющее орган исполнительной власти субъекта, вправе принимать нормативные правовые акты при решении вопросов социально-экономического развития области, в том числе и о поощрении граждан и юридических лиц.

Кроме того, как усматривается из содержания оспариваемого акта, расходы, связанные с выплатой молодежной премии имени П.А. Столыпина, производятся за счет средств областного бюджета, предусмотренных на молодежную политику (пункт 4 постановления губернатора Саратовской области от 13 марта 2002 года № 44).

Частью 1 статьи 85 Бюджетного кодекса РФ определено, что расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате, в том числе, принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

Исполнение бюджета субъекта Российской Федерации обеспечивается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 215.1 названного Кодекса).

Сферами, отнесенными Уставом Саратовской области к ведению правительства, являются также планирование, бюджет, финансы и учет (пункт «б» статьи 60). В этой связи пунктом «б» статьи 61 Устава Саратовской области названному органу исполнительной власти субъекта предоставлена компетенция в области разработки проекта областного бюджета, обеспечения исполнения областного бюджета, подготовки отчета об исполнении указанного бюджета. При этом губернатор Саратовской области, возглавляя правительство, руководит его деятельностью и несет персональную ответственность за результаты его работы (часть 3 статьи 59 Устава).

Из чего следует, что, поскольку губернатор Саратовской области, как руководитель правительства области, контролирует финансовую сферу, участвует в планировании областного бюджета и несет ответственность за его исполнение, он вправе принимать нормативные акты в данной области, в том числе и о выделении средств на молодежную политику.

Помимо прочего, как видно из обстоятельств дела, выделение средств на молодежную политику закладывается в структуре бюджета на соответствующий финансовый год (например, Закон Саратовской области от 13 декабря 2011 года № 206-ЗСО «Об областном бюджете на 2012 год»).

При таких обстоятельствах правильным является вывод суда о наличии у губернатора Саратовской области полномочий на принятие оспариваемого акта.

Ссылка в представлении на необоснованное применение судом положений Закона Саратовской области от 26 октября 1999 года № 51-ЗСО «О почетных званиях Саратовской области и наградах органов государственной власти Саратовской области» не является поводом к отмене судебного решения, поскольку компетенция губернатора на принятие постановления от 13 марта 2002 года № 44 обусловлена Уставом, положениями статьи 19 Закона Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области», а не названным законом, и выводы суда по существу являются правильными.

Утверждение о том, что решение о поощрении физического или юридического лица в соответствии с пунктом «в» части 1 статьи 19 Закона Саратовской области «О порядке управления и распоряжения государственной

собственностью Саратовской области» может быть принято только по результатам проведения смотров и конкурсов ошибочно, поскольку из содержания данной нормы прямо следует, что такое решение может быть принято как по итогам проведения названных мероприятий, так и без таковых.

Указание на то, что губернатором Саратовской области в порядке статьи 1057 Гражданского кодекса РФ фактически объявлен публичный конкурс на получение денежного вознаграждения, в связи с чем в оспариваемом акте необоснованно не определены порядок оценки результатов работы, место и порядок представления заявок (результатов работы), размер награды, а также порядок и сроки объявления результатов конкурса, суд правомерно признал несостоятельным, подробно изложив мотивы об этом в своём решении.

При этом суд обоснованно отметил, что, как следует из содержания оспариваемого акта, он не регулирует гражданско-правовые отношения, возникающие из сделок, а обращён к публичной сфере общественной жизни, затрагивающей интересы неопределенного круга лиц, направлен на стимулирование молодежной активности в области улучшения социально-экономического положения Саратовской области в целом, а не на получение материальной выгоды конкретными частными лицами, как это имеет место в гражданско-правовых обязательствах.

Иные доводы апелляционного представления основаны на неверном толковании материального закона, применённого в данном деле, и не свидетельствуют об ошибочности обжалуемого судебного решения.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Саратовского областного суда от 11 января 2012 года оставить без изменения, апелляционное представление участнику в деле прокурора – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи