



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 83-АПГ12-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

1 августа 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Голубевой Д.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Миронова Ю.Н. о признании недействующим распоряжения администрации Брянской области от 20 февраля 2012 г. № 144-р «О повышении оплаты труда работников государственных учреждений Брянской области» по апелляционной жалобе администрации Брянской области на решение Брянского областного суда от 16 мая 2012 г., которым заявление Миронова Ю.Н. удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя администрации Брянской области Зубаревой К.В., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в целях повышения уровня оплаты труда работников государственных учреждений Брянской области администрацией Брянской области 20 февраля 2012 г. издано распоряжение № 144-р «О повышении оплаты труда

работников государственных учреждений Брянской области» (далее – Распоряжение).

Распоряжение опубликовано в информационном бюллетене «Официальная Брянщина» 9 марта 2012 г., № 4.

Пунктом 1 распоряжения руководителям органов исполнительной власти Брянской области, руководителям государственных учреждений области предписано принять исчерпывающие меры по обеспечению с 01 марта 2012 г. среднемесячных доходов работников за счет всех источников, включая внебюджетные, не ниже 7000 рублей в пределах запланированных бюджетных ассигнований на текущий финансовый год.

В соответствии с пунктом 2 Распоряжения органам исполнительной власти Брянской области, осуществляющим функции и полномочия учредителей государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений, совместно с руководителями государственных учреждений Брянской области предписано: провести анализ распределения фонда оплаты труда в разрезе категорий работников, выявить внутренние резервы в подведомственных государственных учреждениях; принять меры по повышению производительности труда, расширению круга выполняемых функций, оказания услуг, выполнения работ; изыскать источники дополнительного привлечения средств от приносящей доход деятельности государственных учреждений; осуществить перераспределение доходов от приносящей доход деятельности между отдельными категориями работников; запланировать и реализовать комплекс ведомственных мероприятий по перераспределению нерезультативно (неэффективно) используемых средств, повышению результативности бюджетных расходов; в срок до 10-го числа месяца, следующего за отчетным, представлять в управление труда Брянской области информацию об обеспечении среднемесячных доходов работников за счет всех источников, включая внебюджетные, не ниже 7000 рублей.

Управлению труда Брянской области в срок до 15-го числа месяца, следующего за отчетным, представлять в финансовое управление Брянской области информацию об обеспечении органами исполнительной власти области среднемесячных доходов работников государственных учреждений за счет всех источников, включая внебюджетные, не ниже 7000 рублей (пункт 3 Распоряжения).

Пунктом 4 Распоряжения рекомендовано органам местного самоуправления муниципальных образований принять меры по обеспечению доходов работников муниципальных учреждений за счет всех источников, включая внебюджетные, не ниже 7000 рублей в рамках запланированных бюджетных ассигнований на текущий финансовый год.

Миронов Ю.Н., являющийся врачом-фтизиатром Государственного учреждения здравоохранения Брянской области [REDACTED]», обратился в суд с заявлением, уточнив требования, просил признать недействующим Распоряжение, как изданное с

превышением компетенции, т.к. действующее законодательство не относит к полномочиям Губернатора Брянской области установление лимита среднемесячных доходов работников государственных учреждений Брянской области. По мнению заявителя, оспариваемое Распоряжение является нормативным правовым актом, поскольку распространяется на неопределенный круг лиц, рассчитано на неоднократное применение, устанавливает императивные нормы и правила, обязательные для исполнения; оспариваемый акт не соответствует по форме нормативному правовому акту, поскольку издан в форме распоряжения, а не постановления, не внесен в регистр областных нормативных правовых актов. Кроме того, Миронов Ю.Н. просил суд признать недействующим Распоряжение в части слов: «руководителям государственных учреждений области принять исчерпывающие меры по обеспечению с 1 марта 2012 г. среднемесячных доходов работников за счет всех источников, включая внебюджетные, не ниже 7000 рублей в пределах запланированных бюджетных ассигнований на текущий финансовый год» и «осуществить перераспределение доходов от приносящей доход деятельности между отдельными категориями работников», указывая, что оспариваемым актом у него как у врача первой категории забирают часть оплаты труда, чтобы повысить минимальную оплату труда без увеличения бюджетного финансирования за счет перераспределения фонда оплаты труда.

Представитель администрации Брянской области заявленные требования не признал, пояснив, что вопросы, регулируемые оспариваемой нормой, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, трудовому и бюджетному законодательству не противоречат. Оспариваемое Мироновым Ю.Н. Распоряжение не является нормативным правовым актом, носит распорядительный характер, т.к. предписывает руководителям органов исполнительной власти и государственных учреждений области принять меры по обеспечению с 01 марта 2012 г. среднемесячных доходов работников за счет всех источников, включая внебюджетные, не ниже 7000 рублей.

Решением Брянского областного суда от 16 мая 2012 г. заявление Миронова Ю.Н. удовлетворено, признано недействующим с момента вступления решения суда в законную силу распоряжение администрации Брянской области от 20 февраля 2012 г. № 144-р «О повышении оплаты труда работников государственных учреждений Брянской области».

В апелляционной жалобе администрация Брянской области просит решение отменить как незаконное и необоснованное.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явился Миронов Ю.Н.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая

во внимание положения части 2 статьи 252 названного кодекса о возможности рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие заявителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В соответствии с подпунктом «к» пункта 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Подпунктом 1 пункта 2 статьи 26.3 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) 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 материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации (пункт 2 статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, пункт 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в том числе в области трудового законодательства, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Такие законы и подзаконные акты согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Вопросы системы оплаты труда для работников государственных учреждений здравоохранения, находящихся в ведении Брянской области,

регулируются Законом Брянской области от 11 декабря 2008 г. № 109-З «Об установлении отраслевой системы оплаты труда для работников государственных учреждений здравоохранения Брянской области», статьей 1 которого установлено, что отраслевая система оплаты труда работников государственных учреждений здравоохранения предусматривает установление окладов заработной платы для государственных учреждений здравоохранения, компенсационных и стимулирующих выплат в соответствии с профессиональными квалификационными группами с учетом уровня профессиональной подготовки, сложности или важности выполняемой работы. Порядок и условия установления системы оплаты труда для работников государственных учреждений здравоохранения устанавливаются правовыми актами Губернатора Брянской области.

В силу пункта 1 статьи 55 Устава Брянской области (далее – Устав) Губернатор области в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения. Постановления и распоряжения Губернатора Брянской области не могут противоречить закону.

Постановления Губернатора Брянской области носят нормативный характер, вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования (пункт 2 статьи 55 Устава).

Распоряжения Губернатора Брянской области носят индивидуально-правовой характер и вступают в силу с момента их подписания (пункт 3 статьи 55 Устава).

В соответствии с пунктом 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» при рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности: полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

Рассматривая дело, суд установил, что оспариваемое Распоряжение издано уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, официально опубликовано, содержит правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение, направлено на повышение уровня оплаты труда работников государственных учреждений Брянской области, т.е. оспариваемое Распоряжение является нормативным правовым актом.

Между тем обжалуемый акт принят с нарушением требований статьи 55 Устава, предусматривающей, что правовые акты, имеющие нормативный характер, издаются администрацией Брянской области в форме постановлений, правовые акты по другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений администрации Брянской области.

Принимая во внимание изложенное, суд пришел к выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт издан администрацией Брянской области в ненадлежащей правовой форме.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований не согласиться с данным выводом суда.

Ссылка администрации Брянской области на ненормативный характер изданного акта правомерно не принята судом первой инстанции, поскольку оспариваемым актом введены правила (неоднократного применения) повышения оплаты труда работников государственных учреждений Брянской области, распространяющиеся на права работников данных учреждений (неопределенный круг лиц).

Кроме того, в соответствии со статьей 129 Трудового кодекса Российской Федерации заработная плата (оплата труда работника) - вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты). При этом оклад (должностной оклад) - фиксированный размер оплаты труда работника за исполнение трудовых (должностных) обязанностей определенной сложности за календарный месяц без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат.

Заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается. Запрещается какая бы то ни было дискриминация при установлении и изменении условий оплаты труда. Месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнявшего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда. Размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом (статьи 130, 132, 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации).

Заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда. Системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (статья 135 Трудового кодекса Российской Федерации).

Заработная плата работников государственных и муниципальных учреждений не может быть ниже установленных Правительством Российской Федерации базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы соответствующих профессиональных квалификационных групп. Базовые оклады (базовые должностные оклады), базовые ставки заработной платы, установленные Правительством Российской Федерации, обеспечиваются государственными учреждениями субъектов Российской Федерации - за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются с учетом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, а также с учетом государственных гарантий по оплате труда, рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (часть третья статьи 135 названного Кодекса) и мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей.

Из системного анализа статей 26.3, 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, статей 1-6, 129, 130, 132, 133.1, 135, 144 Трудового кодекса Российской Федерации, статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что федеральный законодатель, наделяя органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по решению вопросов оплаты труда работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе по повышению оплаты труда работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации и других нормативов расходов бюджета субъекта Российской Федерации, одновременно определил объемы и границы нормотворческих полномочий в этой сфере, исключив возможность произвольного решения вопросов оплаты труда в противоречие с принципами, установленными трудовым законодательством.

Между тем в нарушение указанного выше оспариваемым Распоряжением органам исполнительной власти Брянской области, осуществляющим функции и полномочия учредителей государственных

казенных, бюджетных и автономных учреждений, совместно с руководителями государственных учреждений Брянской области предписано в том числе осуществить перераспределение доходов от приносящей доход деятельности между отдельными категориями работников для обеспечения её среднемесячного размера не ниже 7000 рублей в пределах запланированных бюджетных ассигнований на текущий финансовый год, что недопустимо с позиций регулирования отношений по формированию уровня заработной платы работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации. Повышение оплаты труда работников государственных учреждений может быть проведено с соблюдением гарантий трудового законодательства, в частности вышеизложенных положений Трудового кодекса Российской Федерации о заработной плате, порядке её формирования, изменении условий и порядка оплаты труда для работников государственных учреждений, в том числе и в случае её повышения.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, не имеется.

Апелляционная жалоба не содержит доводов, которые в соответствии со статьёй 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации могли бы являться основанием для отмены решения суда.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Брянского областного суда от 16 мая 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации Брянской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи