

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

20 сентября 2010 года город Саратов

Саратовский областной суд в составе:

председательствующего судьи Анатийчук О.М.

при секретаре Масловой М.М.

с участием прокурора Петрова О.О.

представителей Губернатора Саратовской области Ильинова Д.В., действующего по доверенности от 18 мая 2010 года, Асташкина А.Н., действующего по доверенности от 18 мая 2010 года, рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Саратовской области о признании недействующим в части пункта 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы, утвержденного постановлением Губернатора Саратовской области 07 ноября 2005 года № 262

установил:

Постановлением Губернатора Саратовской области № 262 от 07 ноября 2005 года создана координационная комиссия по вопросам заработной платы и утверждено Положение о координационной комиссии по вопросам заработной платы.

В пункте 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы указано «Решения Комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти области».

Текст постановления Губернатора Саратовской области был опубликован в газете «Неделя области» от 16 ноября 2005 года № 87(205).

Впоследствии в текст данного постановления вносились изменения постановлениями Губернатора Саратовской области от 30 декабря 2005 года, 4 апреля 2006 года, 27 февраля 2007 года, 22 октября 2007 года, 29 февраля 2008 года, 15 мая 2008 года, 10 июня 2009 года, 7 декабря 2009 года.

Прокурор Саратовской области в интересах Российской Федерации, неопределенного круга лиц обратился в суд с вышеуказанным заявлением, в котором просил признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы, утвержденного постановлением Губернатора Саратовской области от 07 ноября 2005 года № 262 в части слов «Решения Комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти».

В обоснование заявленных требований прокурор указывает, что нормы Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы об обязательности для органов исполнительной власти области решений комиссии не соответствуют действующему законодательству Российской Федерации и Саратовской области, имеющему большую

юридическую силу. Из анализа положений статей 2, 17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статей 6,51,55 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 2 июня 2005 года № 46-ЗСО, постановления Губернатора Саратовской области от 6 апреля 2010 года № 89 следует, что координационная комиссия по вопросам заработной платы не входит в структуру органов исполнительной власти Саратовской области и органом государственной власти области не является. В силу ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (Правительство Саратовской области) возглавляет иные органы исполнительной власти. Установленное пунктом 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы в части слов «Решения Комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти области» нормативное правовое регулирование допускает толкование, в соответствии с которым, вопреки требованиям действующего законодательства, Комиссия наделяется полномочиями по принятию решений, носящих обязательный характер для органов исполнительной власти области, в том числе Правительства области и других государственных органов власти области (независимо от того, входят ли руководители этих органов в состав комиссии или нет), при этом решения принимаются в различных сферах («рассматривает другие вопросы в соответствии с законодательством»). В этой связи пункт 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы в оспариваемой части по своему содержанию не соответствует требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования. Помимо этого, указывает прокурор, оспариваемый акт, наделяя комиссию правом принимать обязательные для органов исполнительной власти решения, нарушает компетенцию Правительства области по принятию таких решений.

В судебном заседании представитель прокуратуры Саратовской области заявление поддержал и просил его удовлетворить по основаниям в нем изложенным и приведенным выше.

Представители Губернатора Саратовской области в судебном заседании с заявлением прокурора не согласились, просили в его удовлетворении отказать по тем основаниям, что оспариваемое в части постановление Губернатора области было принято им в пределах полномочий, в форме и с соблюдением правил введения в действие и опубликования, предусмотренных законом. Содержание оспариваемой нормы пункта 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы, утвержденного постановлением Губернатора области от 07 ноября 2005 года № 262, в части слов «Решения комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти области», не противоречит правовым актам, имеющим большую юридическую силу и отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, поскольку содержит указание на то, что органы исполнительной власти области, как представленные в этой комиссии, так и не представленные в ней, обязаны исполнять адресованные к ним решения комиссии. Возможность предоставления комиссии таких прав подтверждена пунктом 82 Регламента Правительства Саратовской области, утвержденного постановлением Правительства области от 25 мая 2005 года № 180-П, Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации». Что касается обязательности решений комиссии для Правительства области как органа исполнительной власти области, то оспариваемое в части постановление Губернатора области не содержит такого указания. Напротив, в пункте 9 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы закреплено, что по вопросам, требующим решения Правительства Российской Федерации, Губернатора области и Правительства области, комиссия не принимает самостоятельных решений вместо них, а вносит в установленном порядке соответствующие предложения.

Выслушав объяснения представителя прокуратуры Саратовской области, представителей Губернатора Саратовской области, исследовав материалы дела, суд находит заявление подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно статье 13 ГК РФ ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

В силу положений пункта 2 статьи 253 ГПК РФ установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Согласно подпункту «1» пункта 7 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 52 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 2 июня 2005 года № 46-ЗСО высшим должностным лицом Саратовской области является Губернатор области.

Согласно пункту «м» части 2 статьи 55 Устава (Основного Закона) Саратовской области и пункту «к» части 2 статьи 6 Закона Саратовской области «О Губернаторе Саратовской области» от 31 октября 2000 года № 65-ЗСО Губернатор области обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области.

Согласно части 1 статьи 6 Закона Саратовской области «О Губернаторе Саратовской области» от 31 октября 2000 года № 65-ЗСО Губернатор непосредственно или через органы исполнительной власти области решает вопросы социально-экономического развития области, выполняет другие исполнительно-распорядительные функции по вопросам своей компетенции.

В состав созданной постановлением Губернатора Саратовской области от 07 ноября 2005 года № 262 координационной комиссии по вопросам заработной платы включены 20 должностных лиц, среди которых члены Правительства области, руководитель Управления Федеральной налоговой службы по Саратовской области, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области, руководитель Государственной инспекции труда в Саратовской области, Управляющий отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Саратовской области, председатель общественной организации «Союз товаропроизводителей и работодателей Саратовской области» и другие лица, находящиеся в служебном подчинении Губернатора и Правительства области.

В Положении о координационной комиссии по вопросам заработной платы, предусматривается, что данная комиссия является органом, образованным для обеспечения согласованных действий органов исполнительной власти, местного самоуправления и

заинтересованных организаций по вопросу повышения уровня среднемесячной заработной платы, ликвидации задолженности по заработной плате и страховым взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации в бюджетных организациях, в промышленности, жилищно-коммунальном хозяйстве, сельском хозяйстве, строительной индустрии и дорожном строительстве, транспортном комплексе области, в организациях и учреждениях, а также в малом и среднем бизнесе (пункт 1 Положения).

Комиссия для выполнения возложенных на нее задач наделяется правами привлекать к своей работе должностных лиц органов исполнительной власти области и экспертов; образовывать в своем составе рабочие группы; рассматривать другие вопросы в соответствии с законодательством (пункт 4 Положения).

В пункте 8 Положения указано, что решения Комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти области.

На уровне Российской Федерации правовое регулирование отношений в указанной сфере осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В силу пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти.

Статьей 76 Конституции РФ установлены гарантии и пределы действия и применения федеральных законов, изданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5).

Пунктом 4 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ закреплено положение о том, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок или изменений в указанные акты.

В соответствии со статьей 2 названного Федерального закона систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный), высший исполнительный и иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

В силу статьи 17 того же Федерального закона в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ

определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Согласно статьям 6, 51, 55 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 02 июня 2005 года № 46-ЗСО систему органов государственной власти области составляют: а) Саратовская областная Дума - законодательный (представительный) орган государственной власти области; б) Правительство Саратовской области - высший исполнительный орган государственной власти области; в) иные органы государственной власти области. Систему органов исполнительной власти области составляют: а) возглавляемое Губернатором области Правительство области; б) министерства, комитеты, управления и иные органы исполнительной власти области.

Губернатор области определяет структуру органов исполнительной власти области в соответствии с настоящим Уставом (Основным Законом) Саратовской области.

Постановлением Губернатора Саратовской области от 05 апреля 2005 года № 78 была утверждена структура органов исполнительной власти Саратовской области.

Постановлением Губернатора Саратовской области от 6 апреля 2010 года № 89 во исполнение ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, ст. 55 Устава (Основного Закона) Саратовской области утверждена действующая структура органов исполнительной власти Саратовской области и признан утратившим силу пункт 1 постановления Губернатора Саратовской области от 05 апреля 2005 года № 78 «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области».

Из содержания приведенных положений следует, что координационная комиссия по вопросам заработной платы не входит в структуру органов исполнительной власти Саратовской области и органом государственной власти области не является.

В силу ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (Правительство Саратовской области) возглавляет иные органы исполнительной власти.

Установленное пунктом 8 Положения нормативное правовое регулирование допускает толкование, в соответствии с которым, вопреки требованиям действующего законодательства, Комиссия наделяется полномочиями по принятию решений, носящих обязательный характер для органов исполнительной власти области, в том числе Правительства области и других государственных органов власти области, независимо от того, входят ли руководители этих органов в состав комиссии или нет, при этом решения принимаются в различных сферах («рассматривает другие вопросы в соответствии с законодательством» пункт 4 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы).

В этой связи пункт 8 Положения по своему содержанию не соответствует требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования. Неопределенность содержания законодательного регулирования допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного суда Российской Федерации в пункте 25 Постановления N 48 от 29 ноября 2007 года «О практике рассмотрения

судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Помимо этого, оспариваемый акт, наделяя комиссию правом принимать обязательные для органов исполнительной власти решения, нарушает компетенцию Правительства области по принятию таких решений (статья 17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

Сравнительный анализ оспариваемого в части Положения с федеральными и областными нормами позволяет суду сделать вывод о том, что оспариваемое правовое регулирование противоречит действующему законодательству Российской Федерации и Саратовской области, имеющему большую юридическую силу.

Доводы представителей Губернатора области, изложенные в письменных возражениях и приведенные ими в судебном заседании, основаны на неправильном толковании норм материального права.

Так, не основано на законе утверждение представителей Губернатора Саратовской области, изложенное в возражениях на заявление прокурора, о том, что Губернатор, реализуя свои полномочия по координации деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области, сам определяет форму доведения своей воли до органов исполнительной власти области - либо путем издания распоряжения, либо путем делегирования созданной им комиссии своего права на принятие властного решения.

В силу норм Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ, Устава (Основного Закона) Саратовской области властные решения принимаются органами государственной власти. При этом органы власти (должностные лица) не вправе своим решением наделять властными полномочиями, не являющиеся органами власти комиссии, поскольку в законодательстве прямо не предусмотрено право Губернатора области передавать государственное полномочие по осуществлению координации. Кроме того, полномочия участников правотворческого процесса на совершение определенных действий закрепляются юридическими нормами соответствующего уровня. Участники правотворческого процесса могут действовать строго в пределах своей специальной компетенции. Передача (делегирование) ими права на совершение отдельных действий в рамках данного процесса, в том числе права подписания нормативных актов, допустимо только в случаях, прямо предусмотренных юридическим актом не ниже уровня акта, определяющего специальную компетенцию.

Таким образом, осуществление координации относится к компетенции Губернатора Саратовской области, который не вправе наделить созданную им комиссию полномочиями по принятию властных решений в данной сфере.

Несостоятельными являются и доводы представителей Губернатора Саратовской области о том, что в соответствии с Постановлением Правительства Саратовской области от 25 мая 2005 года № 180-П «Вопросы организации деятельности Правительства Саратовской области», которым утвержден Регламент Правительства Саратовской области, координационная комиссия по вопросам заработной платы вправе принимать решения, которые являются

обязательными для органов исполнительной власти области как представленных, так и не представленных в ней.

В пункте 82 Регламента Правительства Саратовской области, утвержденного постановлением Правительства Саратовской области от 25 мая 2005 года № 180-П, указано, что координационные органы именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов власти области при решении определенного круга задач. Решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех представленных в них органов исполнительной власти области, если иное не установлено федеральными законами и законодательством области.

Данная формулировка предполагает обязательность решений лишь в отношении органов, представленных в комиссии, и данная норма содержит существенную оговорку: если иное не установлено федеральными законами и законодательством области.

В возражениях на заявление в обоснование своей позиции представителя Губернатора Саратовской области также ссылались на постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 2004 года № 260, которым был утвержден Регламент Правительства Российской Федерации и на практику его применения в постановлениях Правительства Российской Федерации о создании различных правительственных комиссий.

Однако, как следует из положений пункт 72 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 01 июня 2004 года № 260 решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех представленных в них органов исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами или актами Правительства.

В последующих постановлениях Правительства Российской Федерации о создании различных Правительственных комиссий указывается на то, что решения этих комиссий, принятые в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для органов исполнительной власти, представленных в комиссии, а в случаях указания обязательности решений для всех органов исполнительной власти делается акцент на решения, принятые комиссией только в пределах ее компетенции.

В оспариваемой же норме постановления Губернатора Саратовской области, как правильно отмечено в заявлении прокурора, вопреки требованиям законодательства координационная комиссия по вопросам заработной платы наделяется полномочиями по принятию решений, носящих обязательный характер для органов исполнительной власти области, в том числе Правительства области и других государственных органов исполнительной власти области, то есть и не представленных в комиссии, при этом решения комиссией принимаются в различных сферах.

Доводы представителей Губернатора Саратовской области о том, что пункт 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы в части слов «Решения Комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти области» не свидетельствует об обязательности этих решений для Правительства Саратовской области, опровергаются содержанием оспариваемой в части нормы и ее смыслом. В оспариваемой норме не содержится указания на обязательность решений Комиссии для органов исполнительной власти области «за исключением Правительства Саратовской области», между тем Правительство Саратовской области входит в утвержденную структуру органов исполнительной власти Саратовской области и является высшим исполнительным органом власти области.

Поэтому, в соответствии со статьей 253 ГПК РФ следует признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы, утвержденного постановлением Губернатора Саратовской области от 07 ноября 2005 года № 262 в части слов «Решения Комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти области».

При принятии решения о признании нормативного акта в части недействующим с момента вступления решения суда в законную силу, суд исходит из того, что постановление Губернатора Саратовской области от 7 ноября 2005 года № 262 ранее применялось.

В соответствии со статьей 35 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» решение суда подлежит опубликованию в том же средстве массовой информации, в котором был опубликован указанный нормативный правовой акт - в газете «Неделя области».

Руководствуясь ст.ст. 193, 194-198, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд

решил:

Заявление прокурора Саратовской области удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 8 Положения о координационной комиссии по вопросам заработной платы, утвержденного постановлением Губернатора Саратовской области от 07 ноября 2005 года № 262 в части слов «Решения Комиссии являются обязательными для органов исполнительной власти области».

В соответствии со статьей 35 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» решение суда подлежит опубликованию в том же средстве массовой информации, в котором был опубликован указанный нормативный правовой акт - в газете «Неделя области».

Решение может быть обжаловано и на него может быть принесено представление прокурором в Верховный суд Российской Федерации в течение 10 дней со дня принятия решения судом в окончательной форме через Саратовский областной суд.

Председательствующий судья:

Анатийчук О.М.