



Саратовский областной суд — СУДЕБНЫЕ АКТЫ

РЕШЕНИЕ Именем Российской Федерации

11 января 2012 года город Саратов

Саратовский областной суд в составе

председательствующего судьи Анатийчук О.М.,

при секретаре Киевском М.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению прокурора Саратовской области о признании недействующим постановления Губернатора Саратовской области от 13 марта 2002 года № 44 «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина»

установил:

Постановлением Губернатора области от 13 марта 2002 года № 44 учреждена ежегодная молодежная премия имени П.А. Столыпина в размере равном десяти тысячам рублей, утверждено Положение о молодежной премии имени П.А. Столыпина и описание знака и диплома лауреата молодежной премии имени П.А. Столыпина. Постановление опубликовано в «Собрании законодательства Саратовской области» № 3, март 2002 года, приложения к постановлению опубликованы в газете «Саратовские вести» от 16 апреля 2005 года № 55 (3410). В данное постановление были внесены изменения постановлениями от 27 июня 2002 года, 8 августа 2006 года, 3 сентября 2008 года.

Прокурор Саратовской области обратился в Саратовский областной суд с заявлением о признании недействующим со дня вступления решения суда в законную силу постановления Губернатора Саратовской области от 13 марта 2002 года № 44 «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина», в обоснование своих требований указал, что указанное постановление Губернатора области принято им 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, 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. 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 требований статьи 1057 Гражданского кодекса Российской Федерации 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», отсутствуют критерии отбора претендентов при принятии решения Губернатором о присуждении премии. В постановлении не определены существенные условия применения данного нормативного правового 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 антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

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

Представители Губернатора Саратовской области возражали против удовлетворения заявления, ссылаясь на то, что нормативный акт был принят Губернатором Саратовской области в пределах полномочий и не противоречит действующему законодательству.

Выслушав объяснения представителя прокуратуры, представителей Губернатора Саратовской области, исследовав материалы дела, суд приходит к выводу об отказе в удовлетворении заявления по следующим основаниям.

Постановлением Губернатора Саратовской области от 13 марта 2002 года № 44 «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина» в редакции постановлений Губернатора Саратовской области от 27 июня 2002 года, 8 августа 2006 года, 3 сентября 2008 года, в целях повышения активности молодежи, стимулирования молодежных инициатив, учреждена молодежная премия имени П.А. Столыпина. Данным постановлением в приложении № 1 утверждено Положение о молодежной премии имени П.А. Столыпина, в приложении № 2 утверждено описание знака и диплома лауреата молодежной премии имени П.А. Столыпина.

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.

Согласно статье 26.12 Федерального закона № 184-ФЗ от 06 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также в соответствии с конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе передавать имущество субъекта Российской Федерации во временное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать это имущество, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами, а также с принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации.

Как следует из положений статьи 73 и части 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Постановление Губернатора Саратовской области от 13 марта 2002 года № 44 «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина» принято субъектом Российской Федерации в рамках его исключительных полномочий по вопросу поощрения граждан и организаций за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, поскольку данный вопрос находится вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 22 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает указы (постановления) и распоряжения 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.

Каким-либо законом Саратовской области отношения в сфере поощрения граждан и организаций, за исключением почетных званий и наград органов государственной власти области, не урегулированы, поэтому Губернатор области, обладающий на основании статьи 67 Устава (Основного Закона) области и Закона области «О порядке обнародования и вступления в силу правовых актов органов государственной власти

Саратовской области» правом нормативного регулирования, в условиях пробела в правовом регулировании вправе установить поощрение отдельных лиц за определенные достижения в общественной жизни.

Пункт «в» части 1 статьи 19 Закона области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области» допускает принятие решений Губернатором области о поощрении отдельных граждан и юридических лиц, в том числе по результатам проведения смотров, конкурсов. Указанная норма Закона «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Саратовской области» определяет органы государственной власти субъекта и основания (порядок) по реализации имеющегося у субъекта права по распоряжению объектами государственной собственности. Оспариваемое постановление Губернатора области «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина» не направлено на установление порядка распоряжения государственной собственностью, оно лишь устанавливает порядок реализации Губернатором области своих полномочий в сфере поощрения отдельных граждан и юридических лиц, в случае принятия им решений о поощрении без проведения смотров и конкурсов, предоставленных ему законом Саратовской области.

Прокурор в обоснование своей позиции указывает на то, что молодежная премия имени П.А. Столыпина является областной наградой, учреждение которой в силу пункта «р» части 2 статьи 44 Устава Саратовской области относится к компетенции областной Думы.

Между тем, часть 1 статьи 8 Закона Саратовской области от 26 октября 1999 года № 51-ЗСО «О почетных званиях Саратовской области и наградах органов государственной власти Саратовской области» предусматривает возможность учреждения наград органов государственной власти Саратовской области, как областной Думой, так и Губернатором области.

Таким образом, из анализа приведенных выше положений закона следует, что оспариваемое постановление принято в пределах полномочий субъекта Российской Федерации и Губернатора области в сфере реализации своих прав по поощрению граждан и юридических лиц.

Согласно статье 1057 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, объявившее публично о выплате денежного вознаграждения или выдаче иной награды (о выплате награды) за лучшее выполнение работы или достижение иных результатов (публичный конкурс), должно выплатить (выдать) обусловленную награду тому, кто в соответствии с условиями проведения конкурса признан его победителем. Публичный конкурс должен быть направлен на достижение каких-либо общественно полезных целей. Объявление о публичном конкурсе должно содержать по крайней мере условия, предусматривающие существо задания, критерии и порядок оценки результатов работы или иных достижений, место, срок и порядок их представления, размер и форму награды, а также порядок и сроки объявления результатов конкурса.

Термин "конкурс" означает соревнование, имеющее целью выделить наилучших из числа его участников. Публичный конкурс, в гражданско-правовом смысле, за исключением закрытого конкурса, всегда рассчитан на неопределенное число лиц, как бы ни был ограничен круг его участников. Обещание выплатить награду тому, кто лучше других выполнит условия конкурса, достигнет лучшего результата, должно быть обращено к неограниченному кругу лиц. Конкурс, в отличие от публичного обещания

награды, проводится тогда, когда возможно качественное сравнение результатов и определение победителя, который вправе претендовать на обещанную награду.

Объявление публичного конкурса является односторонней сделкой и само по себе не порождает обязательства выплатить вознаграждение. Обязательственное отношение, вытекающее из объявления публичного конкурса, возникает при наличии сложного юридического состава, включающего ряд односторонних сделок: во-первых, объявление публичного конкурса; во-вторых, предоставление работ участниками конкурса и, в-третьих, принятие решения о признании одного из участников победителем конкурса и выплате ему вознаграждения. Публичный конкурс в обязательном порядке должен быть направлен на достижение каких-либо общественно полезных целей. Гражданское законодательство не содержит понятия общественно полезной цели. Традиционно к общественно полезным целям относят достижение гуманитарных, социальных или научно-технических задач, имеющих общественное значение: это может быть создание произведений науки, литературы, искусства, архитектуры и т.д.

Между тем правовой режим выплаты денежного вознаграждения или выдачи иной награды (выплаты награды) за лучшее выполнение работы или достижение иных результатов (публичного конкурса) не распространяется на выплаты учрежденной Губернатором области ежегодной молодежной премии имени П.А. Столыпина.

Анализ содержания Постановления Губернатора Саратовской области от 13 марта 2002 года № 44 «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина» и Положения утвержденного им в приложении № 1 позволяет сделать вывод об отсутствии в нем условий об объявлении публичного конкурса.

По своей сути, оспариваемое постановление, не является публичным объявлением о выплате денежного вознаграждения или выдаче иной награды (о выплате награды) за лучшее выполнение работы или достижение иных результатов (публичный конкурс), а представляет собой нормативный правовой акт, регулирующий определенные общественные отношения, связанные с поощрением.

Поэтому суд соглашается с доводами представителей Губернатора о том, что отношения, регулируемые данным постановлением, не являются гражданско-правовыми отношениями, поскольку они возникают не из гражданско-правового договора, а из закрепленных указанными выше федеральными и областными законами полномочий Губернатора Саратовской области по поощрению отдельных граждан и юридических лиц и полномочий по распоряжению государственной собственностью Саратовской области.

Приведенные выше законы не содержат требования о том, что при реализации органами власти своих полномочий по поощрению отдельных граждан и юридических лиц надлежит руководствоваться нормами Гражданского кодекса Российской Федерации о публичном конкурсе.

Процедура поощрения органом власти отдельных граждан и организаций не тождественна процедуре выплаты денежного вознаграждения в результате публичного конкурса. Поощрение органом власти может проводиться как способом непосредственного определения, награждающим органом власти наиболее заслуживающих поощрения, так и посредством проведения своеобразного конкурса с участием жюри. Использование последнего способа позволяет наиболее точно сформировать органу власти, причем с учетом мнения жюри, убеждение о наиболее достойных поощрения гражданах и организациях. Выбор этого способа находится в

исключительной компетенции органа власти в рамках его полномочия поощрять, однако такой выбор не свидетельствует о награждении в порядке статьи 1057 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Публичный конкурс является двусторонней сделкой (договором), где объявление о конкурсе является разновидностью публичной оферты, становящейся по истечении первой половины установленного для представления работ безотзывной, а представление результатов работы на конкурс - акцептом оферты в порядке пункта 3 статьи 438 указанного кодекса. Очевидно, что такими признаками не обладают отношения между властью и гражданами, юридическими лицами по поводу поощрения последних. Такие действия не должны и не могут быть подчинены требованиям гражданско-правовых норм.

Согласно пункту 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Пунктом 3 статьи 2 того же Кодекса предусмотрено, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Учитывая, что оспариваемое постановление не регулирует гражданско-правовые отношения, требования статьи 1057 Гражданского кодекса Российской Федерации в части необходимости определения в оспариваемом постановлении существа задания, места, срока и порядка представления результатов работы или иных достижений, порядка и сроков объявления результатов конкурса не подлежали соблюдению.

Безвозмездная передача объектов государственной собственности области при принятии решений Губернатором области о поощрении отдельных граждан и юридических лиц, в том числе по результатам проведения смотров, конкурсов, не является обязательством, основанном на равенстве, автономии воли участников, а является результатом одностороннего действия органов государственной власти области. Как следует из содержания нормы 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» Губернатор вправе принимать решения о поощрении, в связи с чем, производить распоряжение денежными средствами, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации, в том числе по результатам проведения смотров и конкурсов. Такая формулировка позволяет Губернатору принимать решение о поощрении отдельных граждан и юридических лиц, по его усмотрению, и без проведения смотров и конкурсов.

Доводы прокурора о не соответствии оспариваемого нормативного акта требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующим отношения связанные с публичным конкурсом, основаны на неправильном определении правовой природы выплат, установленных постановлением Губернатора и толковании закона.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 определены коррупциогенные факторы нормативного правового акта. При наличии

таких факторов у правоприменителя имеется возможность необоснованно широкого усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. К числу коррупциогенных факторов отнесены широта дискреционных полномочий (в частности, отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения), неполнота административных процедур (в частности, отсутствие соблюдения порядка совершения органами власти определенных действий), употребление в нормативном правовом акте неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Суд соглашается с доводами представителей Губернатора о том, что требования указанного выше постановления Правительства Российской Федерации, предъявляемые к нормативным правовым актам, о недопустимости наличия в них указанных коррупциогенных факторов не могут быть применены к оспариваемому постановлению. Принимая решение о присуждении премии, Губернатор области правомерно руководствуется собственными субъективными суждениями, своим усмотрением. Это исключает необходимость и возможность соблюдения правил об ограничении широты дискреционных полномочий правоприменителя, о наличии каких либо административных процедур для принятия решения. Используемые в оспариваемом постановлении формулировки типа: «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» не свидетельствуют о неопределенности нормативного акта, а позволяют Губернатору области - принять наиболее обоснованное решение о поощрении достойных.

Таким образом, доводы прокурора о коррупциогенности положений оспариваемого постановления и не соблюдении требований об определенности содержания нормативного акта являются не состоятельными.

Поскольку оспариваемый нормативный акт не нарушает прав и законных интересов Российской Федерации, неопределенного круга лиц, не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, то в соответствии с частью 1 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не имеется оснований для признания его недействующим и в удовлетворении заявления прокурора следует отказать.

Руководствуясь статьями 194-199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд

решил:

В удовлетворении заявления прокурора Саратовской области о признании недействующим постановления Губернатора Саратовской области от 13 марта 2002 года № 44 «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина» отказать.

Решение может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации в течение месяца со дня его составления в окончательной форме.

Судья О.М. Анатийчук

Решение в окончательной форме составлено

судом на 7 листах 16 января 2012 года

