

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

24 марта 2011 года г. Саратов

Саратовский областной суд в составе:

председательствующего судьи Макаровой Н.А.,

при секретаре Жидкове М.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Саратовской области в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц о признании недействующим в части Положения об оплате труда работников государственного учреждения Саратовской области «Управление административно-хозяйственного и транспортного обслуживания», утвержденного постановлением Правительства Саратовской области от 22 декабря 2010 года № 654-П,

установил:

прокурор Саратовской области в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц обратился в Саратовский областной суд с заявлением о признании недействующим в части Положения об оплате труда работников государственного учреждения Саратовской области «Управление административно-хозяйственного и транспортного обслуживания», утвержденного постановлением Правительства Саратовской области от 22 декабря 2010 года № 654-П (далее - Положение) пункта 4.1 в части слов: «ежемесячное денежное поощрение», слов «и иные выплаты», а также слов: «единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь.»; пункта 4.1.2. полностью; пункта 4.1.3. в части слов «и иные выплаты»; пункта 4.1.4. полностью; пункта 4.4. полностью; пункта 5.1. в части слов: «ежемесячного денежного поощрения – в размере двенадцати должностных окладов»; слов: «и иных выплат», а также слов: «единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска в размере двух должностных окладов и материальной помощи в размере одного должностного оклада.»; приложения № 1 к Положению полностью; в приложении № 2 к Положению строки 3 и 6 таблицы полностью.

В обоснование заявленных требований прокурор указывает, что требования, устанавливаемые Положением к наименованию должностей, образованию и стажу некоторых сотрудников ГУ «Управление административно-хозяйственного и транспортного обслуживания» не соответствуют законодательству. Полагает, что в нарушение ст.2 Закона Саратовской области от 31 октября 2008 года N 262-ЗСО «Об оплате труда работников государственных учреждений Саратовской области» (далее - Закон) и п. 1 Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденного постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 года N 37, в приложении № 1 к Положению указаны наименования должностей директора, заместителя директора, начальника подразделения, начальника отдела, заместителя начальника подразделения, специалистов, старшего инспектора, а также

квалификационные требования по указанным должностям, которые в названном справочнике отсутствуют. В нарушение ст. 2 Закона и п.4 постановления Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 31 января 1985 года N 31/3-30 в приложении № 2 к Положению указаны наименования профессий, которые не предусмотрены Единым тарифно-квалификационным справочником, а также Общероссийским классификатором ОК 016-94 профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР), принятым постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 года N 367. В нарушение Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденного постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 года N 37, в отношении должностей главного бухгалтера учреждения, юрисконсульта установлены иные требования к образованию и стажу. Кроме того, установленные абзацами 3 и 5 п. 4.1, п. 4.1.2. и 4.1.4., абзацами 5 и 7 п. 5.1., п. 4.4. Положения виды стимулирующих выплат, не предусмотрены исчерпывающими перечнями, содержащимися в Единых рекомендациях по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2011 год, утвержденных решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 10 декабря 2010 года, протокол N10. В нарушение Закона руководителю учреждению, его заместителю, главному бухгалтеру, руководителям структурных подразделений, специалистам и служащим не установлено компенсационных выплат за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных; а также стимулирующих выплат за интенсивность работы, за стаж непрерывной работы; а рабочим и младшему обслуживающему персоналу – выплаты за стаж непрерывной работы.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, а также охраняемых законом интересов государства, прокурор просит признать недействующими оспариваемые пункты указанного Положения.

В судебном заседании старший помощник прокурора области Петров О.О. просил удовлетворить заявление прокурора по изложенным в нем основаниям. Также пояснил, что формулировка ст. 144 ТК РФ об установлении систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений с учетом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих не может толковаться в каком-либо ином смысле, кроме как устанавливающая обязательное применение названных справочников при регулировании систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений. По мнению прокурора, содержание постановления Правительства РФ от 31 октября 2002 года N 787 «О порядке утверждения Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» и постановления Минтруда РФ от 9 февраля 2004 года N9 «Об утверждении Порядка применения Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» имеет императивный характер, и в них отсутствуют положения, которые давали бы органам государственной власти субъектов РФ возможность устанавливать иное правовое регулирование, противоречащее тарифно-квалификационным справочникам, при введении систем оплаты труда.

В письменных возражениях Правительство Саратовской области просит отказать в удовлетворении требований, считая их необоснованными. Полагает, что обжалуемое Положение принято Правительством Саратовской области в соответствии с

законодательством и в пределах предоставленной ему компетенции.

В судебном заседании представитель Правительства Саратовской области Асташкин А.Н. просил отказать в удовлетворении заявленных требований по изложенным в возражениях основаниям, дав подробные объяснения в обоснование изложенной в них позиции.

Заслушав объяснения участников процесса и исследовав материалы дела, суд приходит к следующему.

Согласно ст. 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 соответствии с частью 2 статьи 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Правительством Саратовской области 22 декабря 2010 года принято постановление № 654-П, пунктом 1 которого утверждено Положение об оплате труда работников государственного учреждения Саратовской области «Управление административно-хозяйственного и транспортного обслуживания».

Как следует из преамбулы указанное постановление принято на основании Устава (Основного Закона) Саратовской области и Закона Саратовской области «Об оплате работников государственных учреждений Саратовской области».

Постановление Правительства Саратовской области от 22 декабря 2010 года № 654-П опубликовано в официальном издании Саратовской области – «Собрании законодательства Саратовской области» № 37, декабрь 2010 г.

В приложении № 1 к Положению указаны наименования должностей директора, заместителя директора, начальника подразделения, начальника отдела, заместителя начальника подразделения, специалистов, старшего инспектора, а также квалификационные требования по указанным должностям, которые точно не соответствуют наименованиям и требованиям, изложенным в Квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденном постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 года N 37 (далее – Квалификационный справочник).

В приложении № 2 к Положению указаны наименования профессий, которые не предусмотрены Единым тарифно-квалификационным справочником, а также Общероссийским классификатором ОК 016-94 профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР), принятом постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 года N 367.

В приложении № 1 к Положению, в отношении должностей главного бухгалтера

учреждения, юрисконсульта установлены иные, нежели в Квалификационном справочнике, требования к образованию и стажу.

Абзацами 3 и 5 п. 4.1, п. 4.1.2. и 4.1.4., абзацами 5 и 7 п. 5.1., п. 4.4. Положения установлены виды стимулирующих выплат, не предусмотренные перечнями, содержащимися в Единых рекомендациях по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2011 год, утвержденных решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 10 декабря 2010 года, протокол N 10.

В силу ст. 143 ТК РФ тарификация работ и присвоение тарифных разрядов производятся с учетом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих. Указанные справочники и порядок их применения утверждаются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

В соответствии со ст. 144 ТК РФ 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 настоящего Кодекса) и мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2002г. N787 "О порядке утверждения Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих" установлено, что Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих состоит из квалификационных характеристик должностей руководителей, специалистов и служащих, содержащих должностные обязанности и требования, предъявляемые к уровню знаний и квалификации руководителей, специалистов и служащих (пункт1). Министерству труда и социального развития Российской Федерации поручено организовать совместно с федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены управление, регулирование и координация деятельности в соответствующей отрасли (подотрасли) экономики, разработку Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих и порядка их применения, а также утвердить указанные справочники и порядок их применения.

Между тем, квалификационный справочник не носит обязательного характера – он лишь рекомендован к применению (на это прямо указано в абзаце 1 преамбулы Квалификационного справочника). О рекомендательном характере данного документа говорит также содержание пункта 8 Порядка применения единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих от 09 февраля 2004 года N 9, допускающее возможность назначения лиц, не имеющих специальной подготовки или стажа работы, установленных в разделе "Требования к квалификации", на соответствующие должности так же, как и лиц, имеющих специальную подготовку и

стаж работы, при определенных условиях.

В действующем законодательстве отсутствуют нормы, предусматривающие ответственность за невыполнение положений Квалификационного справочника.

Рекомендательный характер Квалификационного справочника при установлении системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений также следует из системного толкования норм Трудового Кодекса РФ.

Так, согласно ст. 51 ТК РФ работодатель может называть должности, профессии работников по своему усмотрению. Исключение существует лишь если в соответствии с ТК РФ, иными федеральными законами с выполнением работ по определенным должностям, профессиям, специальностям связано предоставление компенсаций и льгот либо наличие ограничений, то наименование этих должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Обязательность применения квалификационных справочников прямо предусмотрена в таком случае при указании трудовой функции в трудовом договоре (ст. 57 ТК РФ).

Из перечня должностей, указанных в обжалуемом постановлении Правительства Саратовской области, не усматривается, что по ним предусмотрено предоставление компенсаций и льгот либо наличие ограничений. Данное обстоятельство подтверждено представителем Правительства Саратовской области и не оспаривается прокурором.

Само применение законодателем терминов в ст. 57 («должны соответствовать») и в ст. 144 ТК РФ («с учетом») относительно требований Справочника при разрешении разных вопросов указывает на различную степень их обязательности.

Кроме того, из полного текста статьи 144 ТК РФ, на нарушение которой ссылается прокурор при издании оспариваемого нормативного акта, следует, что системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются с учетом не только единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, государственных гарантий по оплате труда, рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (часть третья статьи 135 настоящего Кодекса), а также с учетом мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей. При этом законодателем применен термин «с учетом» в отношении как документов (справочников и рекомендаций), так и мнения профсоюзов, что свидетельствует, с одной стороны, об их равной значимости, а с другой – о рекомендательном характере.

Таким образом, сравнительный правовой анализ приведенных выше норм законодательства уровня Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что названные нормы законодательства (в части слов «с учетом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий» - абзац 6 ст. 144 ТК РФ и абзац 9 ст. 143 ТК РФ) предусматривают лишь учет указанного справочника при установлении систем оплаты труда, а не обязательность соответствия нормативных правовых актов,

устанавливающих систему оплаты труда, этим справочникам.

Оспариваемое прокурором Положение принято в сфере оплаты труда, и в силу п. "к" ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно п. 1. ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в пункте 2 настоящей статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 2 той же статьи Федерального закона N184-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.

В силу пункта 2 статьи 26.14 этого же закона 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, устанавливают региональные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение полномочий, указанных в статье 26.2 и пункте 2 статьи 26.3 настоящего Федерального закона.

Как предусмотрено в п.5 ст.85 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации с соблюдением требований, установленных настоящим Кодексом.

Исходя из указанного, суд приходит к выводу о том, что Правительство Саратовской области при принятии оспариваемого закона действовало в пределах своей компетенции.

При этом суд не может согласиться с позицией прокурора о том, что оспариваемое Положение в приведенной части не соответствует статье 2 Закона

Саратовской области «Об оплате труда работников государственных учреждений Саратовской области» от 31 октября 2008 года N 262-ЗСО, согласно которой наименования работ, профессий, должностей устанавливаются областными бюджетными учреждениями на основании Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих.

Из буквального толкования данной нормы следует, что она регламентирует полномочия областных бюджетных учреждений (например, при утверждении ими штатного расписания), но не содержит каких-либо положений, являющихся обязательными для Правительства области при издании нормативных актов в пределах его полномочий.

В соответствии со ст. 5 Закона Саратовской области «Об оплате труда работников государственных учреждений Саратовской области» от 31 октября 2008 года N 262-ЗСО Правительством области устанавливаются размеры должностных окладов по общеотраслевым должностям руководителей, специалистов и других служащих областных бюджетных учреждений; устанавливаются размеры окладов по профессиям рабочих областных бюджетных учреждений; утверждаются положения об оплате труда работников областных бюджетных учреждений.

В силу ст. 423 ТК РФ, впредь до приведения законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с настоящим Кодексом законы и иные правовые акты Российской Федерации, а также законодательные и иные нормативные правовые акты бывшего Союза ССР, действующие на территории Российской Федерации в пределах и порядке, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации, постановлением Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года N 2014-1 "О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств", применяются постольку, поскольку они не противоречат настоящему Кодексу.

Смысл указанной статьи применительно к Единому тарифно-квалификационному справочнику работ и профессий рабочих народного хозяйства СССР, выявляется через ст. 144 ТК РФ, которая, как установлено судом, не предполагает обязательность применения подобных справочников, соответственно, названный справочник не может быть применен как обязательный нормативный акт при разрешении настоящего дела.

Поскольку постановление Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 года N 367, утверждающее Общероссийский классификатор ОК 016-94 профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР), не было зарегистрировано в Министерстве юстиции РФ, оно также не может быть применено при разрешении настоящего дела, как нормативный правовой акт, на соответствие которому проверяется оспоренный нормативный акт Правительства Саратовской области.

В соответствии с абз. 3 ст. 135 ТК РФ Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений ежегодно до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год разрабатывает единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов. Указанные рекомендации учитываются Правительством Российской Федерации.

Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при определении объемов финансирования учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры и других учреждений бюджетной сферы.

Пунктом 18 Рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации при разработке нормативных правовых актов по вопросам оплаты труда работников учреждений лишь рекомендуется использовать порядок формирования систем оплаты труда, изложенный в разделе VI Рекомендаций для федеральных государственных учреждений, в том числе применение видов выплат компенсационного и стимулирующего характера.

В силу приведенных норм, а также прямого указания в Рекомендациях на их рекомендательный характер, применение указанных в них видов выплат компенсационного и стимулирующего характера при разработке постановления Правительства Саратовской области от 22 декабря 2010 года № 654-П нельзя признать обязательным, в связи с чем соответствующий довод прокурора не может быть принят во внимание судом.

Из анализа оспоренных им норм усматривается, что Правительство Саратовской области предусмотрело возможность введения дополнительной гарантии для работников Управления в виде получения дополнительных доплат. Установленная система оплаты труда предполагает большее финансирование, чем в случае ее полного соответствия Рекомендациям, что не нарушает права работников. Введение дополнительных доплат связано с возможностями бюджета и специальным порядком выделения средств на эти цели.

Обязательства в части регулирования вопросов оплаты труда работников государственных учреждений субъекта РФ являются расходными обязательствами последнего, а поэтому и, исходя из принципов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных и расходных полномочий субъекта Российской Федерации, закрепленных в статьях 28-38.2, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, субъект Российской Федерации вправе самостоятельно вводить дополнительные гарантии, касающиеся оплаты труда работников государственных учреждений, находящихся в ведении субъекта РФ, а также устанавливать объем вводимых гарантий, определять размеры соответствующих надбавок и доплат, порядок и условия их предоставления.

При этом в силу ст. 12 Закона Саратовской области «Об оплате труда работников государственных учреждений Саратовской области» от 31 октября 2008 года № 262-ЗСО по решению Правительства области с учетом мнения соответствующих областных организаций профсоюзов для работников отдельных областных бюджетных учреждений, автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в государственной собственности области, может применяться иная система оплаты труда, отличная от установленной настоящим Законом.

Участниками процесса не оспаривается, что у работников Управления административно-хозяйственного и транспортного обслуживания профсоюзная организация не создана. Таким образом, Правительство области в оспариваемом нормативном акте установило систему оплаты труда, которая, по его усмотрению в пределах предоставленной законом компетенции, оптимальна для соответствующего

учреждения. Данная возможность прямо предусмотрена законом.

Доводы прокурора основаны на неправильном толковании материального закона и не могут служить основанием для признания недействующим в указанной им части Положения об оплате труда работников государственного учреждения Саратовской области «Управление административно-хозяйственного и транспортного обслуживания», утвержденного постановлением Правительства Саратовской области от 22 декабря 2010 года № 654-П, в связи с чем в удовлетворении заявления следует отказать.

Руководствуясь ст.ст. 194-199 ГПК РФ, суд

решил:

в удовлетворении заявления прокурора Саратовской области в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц о признании недействующим в части Положения об оплате труда работников государственного учреждения Саратовской области «Управление административно-хозяйственного и транспортного обслуживания», утвержденного постановлением Правительства Саратовской области от 22 декабря 2010 года № 654-П, – отказать.

Решение может быть обжаловано в Верховный суд Российской Федерации через Саратовский областной суд в течение 10 дней со дня его составления в окончательной форме.

Председательствующий

судья-