

## РЕШЕНИЕ

### Именем Российской Федерации

11 июля 2011 года город Саратов

Саратовский областной суд в составе

Председательствующего судьи Анатийчук О.М.

При секретаре Жидкове М.В.

Рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению исполняющего обязанности прокурора Саратовской области в интересах Российской Федерации, неопределенного круга лиц о признании недействующим постановления Губернатора Саратовской области от 23 февраля 2001 года № 56 «О ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области».

#### установил:

Постановлением Губернатора области от 23 февраля 2001 года № 56 учреждена ежегодная премия Губернатора Саратовской области «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» в размере 300000 рублей для редакций средств массовой информации, издаваемых и распространяемых на территории области, за активное освещение социально-экономических достижений области и утверждено Положение о ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области». Постановление опубликовано в «Собрании законодательства Саратовской области» № 2 за февраль 2001 года.

Исполняющий обязанности прокурора Саратовской области в интересах Российской Федерации, неопределенного круга лиц обратился в Саратовский областной суд с заявлением о признании недействующим со дня вступления решения суда в законную силу постановления Губернатора Саратовской области от 23 февраля 2001 года № 56 «О ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области», в обоснование своих требований указал, что 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, порядок оценки результатов работы, место и порядок представления заявок (результатов работы), размер награды, а также порядок и сроки объявления результатов конкурса. В определении условий присуждения премии используются неопределенные, неоднозначные формулировки: «наиболее полное соответствие содержания материалов целям учреждения премии», «высокий профессиональный уровень», «системность и глубина разработки тематических направлений», «заметный общественный резонанс», «существенная динамика тиражности». Считает, что постановлением Губернатора не установлены существенные условия применения нормативного правового акта, что может повлечь нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Кроме того, 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 23 февраля 2001 года № 56 «О ежегодной премии губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» в редакции постановлений Губернатора Саратовской области от 15 мая 2008 года № 74, от 22 марта 2010 года № 28, от 14 марта 2011 года № 28, в целях поощрения редакций средств массовой информации, издаваемых и распространяемых на территории Саратовской области, учреждена ежегодная премия Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» в размере 300000 рублей. Премия присуждается редакциям средств массовой информации, издаваемых и распространяемых на территории области за активное освещение социально-экономических достижений области. Данным постановлением утверждено Положение «О ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области».

В соответствии с Положением «О ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» премия Губернатора Саратовской области учреждается в целях стимулирования заинтересованности журналистов редакций средств массовой информации в усилении позитивного информационного влияния на общественно-политические, социально-экономические процессы развития области, эффективное решение стоящих перед областью задач на основе укрепления атмосферы общественного согласия, конструктивного взаимодействия всех ветвей власти и населения, утверждения в общественном сознании созидательных начал, социального оптимизма, формирования положительного имиджа Саратовской области. Премия присуждается распоряжением Губернатора области по представлению министерства информации и печати области в первом квартале следующего года на основании предложений жюри, создаваемого министерством информации и печати области по согласованию с вице-губернатором - первым заместителем Председателя Правительства области. Размер Премии каждого лауреата определяется жюри в рамках общей суммы, предусмотренной на выплату Премии.

Из преамбулы постановления следует, что оно принято в целях поощрения редакций средств массовой информации, издаваемых и распространяемых на территории Саратовской области.

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 23 февраля 2001 года № 56 «О ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» 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.

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.

Статья 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, что также не исключает возможности нормативного регулирования Губернатором области по данным вопросам.

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 премии для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» в связи со следующим.

Анализ содержания Постановления Губернатора Саратовской области от 23 февраля 2001 года № 56 «О ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» и утвержденного им Положения 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.

Согласно статье 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждому гарантируется свобода мысли и слова, свобода массовой информации. Цензура запрещается.

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

Свобода выражения мнений и убеждений, свобода массовой информации составляют основы развития современного общества и демократического государства.

Редакции средств массовой информации самостоятельно определяют направления своей деятельности.

Как следует из текста оспариваемого постановления, в нем не содержится предложений к редакциям средств массовой информации по изменению их направлений деятельности с целью получения премии. Премия Губернатором области присуждается по результатам работы редакций за истекший год среди тех, которые занимались освещением социально-экономических достижений области.

Поэтому суд соглашается с доводами представителей Губернатора о том, что отношения, регулируемые данным постановлением, не являются гражданско-правовыми отношениями.

Отношения в связи с применением данного постановления между органами власти области, с одной стороны, и редакциями периодических средств массовой информации, с другой, возникают не из гражданско-правового договора, а из закрепленных указанными выше федеральными и областными законами полномочий органов государственной власти Саратовской области по поощрению отдельных граждан и юридических лиц, в том числе по результатам проведения смотров, конкурсов (статья 19 Закона области «О порядке управления и распоряжения 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.

Таким образом, действия органов государственной власти Саратовской области по поощрению отдельных граждан и юридических лиц являются проявлением их властной функции односторонне, без учета интересов другой стороны решать, кого, сколько и в каком порядке поощрять.

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 по своей сути 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. Безвозмездная передача объектов государственной собственности области при принятии решений Губернатором области, Правительством 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.

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.

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.

Содержание оспариваемого нормативного акта не свидетельствует о наличии в нем положений содержащих коррупциогенные факторы.

Принимая решение о присуждении премии, Губернатор области правомерно руководствуется собственными субъективными суждениями, своим усмотрением. Это исключает необходимость, а также возможность соблюдения правил об ограничении широты дискреционных полномочий правоприменителя. Решение о присуждении премии принимается Губернатором по представлению министерства информации и печати области на основании предложений жюри, создаваемого по согласованию с вице-губернатором - первым заместителем Председателя Правительства области. Размер премии каждого лауреата определяется жюри, в рамках общей суммы, предусмотренной на выплату премии. Лауреату вручается диплом о присуждении премии. Сообщение о присуждении премии публикуется в средствах массовой информации (пункты 4,5,6 Положения о ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области»)

Суд соглашается с доводами представителей Губернатора о том, что используемые в оспариваемом постановлении формулировки типа: «наиболее полное соответствие содержания материалов целям учреждения премии», «высокий профессиональный уровень», «системность и глубина разработки тематических направлений», «заметный общественный резонанс», «существенная динамика тиражности» не свидетельствуют о

неопределенности нормативного акта, а позволяют жюри - выработать предложения о претендентах на поощрение, Губернатору области - принять наиболее обоснованное решение о поощрении достойных.

Из распоряжений Губернатора Саратовской области «О присуждении ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» за 2003, 2004, 2008, 2009, 2010 годы следует, что премия присуждалась различным, как по форме собственности, так и сфере деятельности, редакциям средств массовой информации. Общая сумма премии в 300000 рублей распределялась между несколькими редакциями средств массовой информации (от 40 до 100 тысяч рублей).

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 исполняющего обязанности прокурора Саратовской области в интересах Российской Федерации, неопределенного круга лиц о признании недействующим постановления Губернатора Саратовской области от 23 февраля 2001 года № 56 «О ежегодной премии Губернатора Саратовской области для редакций средств массовой информации «За наибольший вклад в развитие Саратовской области» отказать.

Решение может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации в течение 10 дней со дня его составления в окончательной форме.

Судья О.М. Анатийчук