Дело № 3а-310/2024

22OS0000-01-2024-000396-66

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

18 июня 2024 года г. Барнаул

Алтайский краевой суд в составе

председательствующего судьи Солод Ю.А.

при секретаре Гостевой Ю.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании с участием прокурора Хворова И.А., представителя административного ответчика Фандиной Е.А., представителей заинтересованных лиц Сычевой Ю.В., Власова М.А.

административное дело по административному исковому заявлению исполняющего обязанности прокурора Алтайского края к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании недействующими отдельных положений Закона Алтайского края от 29 марта 2024 года №16-ЗС «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае»,

УСТАНОВИЛ:

Законом Алтайского края от 29 марта 2024 года №16-ЗС «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» (далее – Закон, Закон №16-ЗС) в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 января 2024 года №63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей» установлены меры социальной поддержки многодетных семей в целях создания условий для полноценного развития, воспитания и образования детей из многодетных семей и улучшения демографической ситуации в Алтайском крае.

Закон опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru 1 апреля 2024 года и включен в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации 11 апреля 2024 года с присвоением государственного регистрационного номера RU22000202400374.

Исполняющий обязанности прокурора Алтайского края обратился в Алтайский краевой суд с административным исковым заявлением в защиту интересов неопределенного круга лиц о признании недействующими со дня вступления решения суда в законную силу пункта 3 части 1 статьи 3 Закона в той мере, в какой он не предусматривает порядок реализации установленной им меры социальной поддержки; пункта 1 части 2 статьи 3 Закона; части 4 статьи 3 Закона в части слов «а также иных источников финансирования», а также в той части, в которой она допускает финансирование мер социальной поддержки, предусмотренных частью 1 статьи 3 Закона из местных бюджетов как не отвечающих требованиям ясности и определенности и противоречащих федеральному законодательству.

В судебном заседании помощник прокурора Хворов И.А. настаивал на удовлетворении административных исковых требований по изложенным в исковом заявлении доводам.

Представитель административного ответчика Фандина Е.А. в судебном заседании возражала против удовлетворения административного искового заявления по доводам письменного отзыва, согласно которым нормативный правовой акт принят в пределах полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации с соблюдением процедуры принятия нормативного правового акта. Подпунктом «б» пункта 6 Указа Президента Российской Федерации от 23 января 2024 года №63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей» рекомендовано высшим должностным лицам субъектам Российской Федерации определить порядок и условия предоставления многодетным семьям мер социальной поддержки. Указ Президента Российской Федерации действует на всей территории Российской Федерации и не нуждается в дублировании в законодательстве субъектов Российской Федерации. Положения Закона не устанавливают дополнительные расходы местных бюджетов и не нарушают требования Бюджетного кодекса Российской Федерации. Допуская финансирование мер социальной поддержки за счет средств местных бюджетов Закон не нарушает права муниципальных образований на самостоятельное осуществление местного самоуправления.

Представители заинтересованных лиц Правительства Алтайского края Сычева Ю.В., Министерства финансов Алтайского края Власов М.А. полагали административный иск не подлежащим удовлетворению, поддерживая позицию административного ответчика.

Выслушав объяснения представителей лиц, участвующих в административном деле, исследовав материалы административного дела, суд приходит к выводу о наличии оснований для удовлетворения заявленных административных исковых требований.

Защита семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «ж», «ж.1)» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с положениями частей 2,5 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации 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, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Закон Алтайского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» принят законодательным органом в пределах предоставленных указанными нормами, пунктом 2 части 1 статьи 73 Устава (Основного закона) Алтайского края полномочий с соблюдением процедуры принятия нормативного правового акта (л.д.64-73). По данным основаниям нормативный правовой акт не оспаривается.

Пунктом 49 части 1 статьи 44 Федерального закона №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов, в том числе социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Частью 1 статьи 3 Закона №16-ЗС введены меры социальной поддержки многодетных семей, в том числе, предоставление для обучающихся общеобразовательных организаций - бесплатного проезда автомобильным транспортом общего пользования (кроме легкового такси) и городским наземным электрическим транспортом в городском сообщении по действующим муниципальным маршрутам регулярных перевозок, автомобильным транспортом общего пользования (кроме легкового такси) в пригородном сообщении по действующим муниципальным и межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в период с 1 сентября по 31 мая включительно.

Указом Президента Российской Федерации от 23 января 2024 года №63 субъектам Российской Федерации рекомендовано не только установить меры социальной поддержки многодетных семей, но и определить порядок и условия их предоставления.

Позиция законодательного органа в ходе рассмотрения административного дела о том, что Указом Президента Российской Федерации и приказом Минтруда России от 2 апреля 2024 года №164н порядок и условия предоставления мер поддержки рекомендовано определить высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации в связи с чем отсутствуют основания для её дублирования, не состоятельна.

Согласно разъяснению Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащемуся в пункте постановления от 25 декабря 2018 года №50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 15 июля 1999 года №11-П, от 11 ноября 2003 года№16-П и от 21 января 2010 года №1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения и злоупотреблениям правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Из пояснений представителя Правительства Алтайского края в ходе судебного разбирательства следует, что порядок и условия предоставления такой меры социальной поддержки как бесплатный проезд для обучающихся общеобразовательных организаций из многодетных семей на период обучения до настоящего времени не разработаны, так же не определен порядок финансирования такой меры поддержки.

С учетом изложенного требования прокурора Алтайского края о признании не действующим пункта 3 части 1 статьи 3 Закона №16-ЗС в той мере, в какой он не предусматривает порядок реализации установленной им меры социальной поддержки подлежат удовлетворению.

Пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона №16-ЗС гарантировано предоставление установленной им меры социальной поддержки всем многодетным семьям, приживающим на территории Алтайского края, независимо от волеизъявления органов местного самоуправления.

Пунктом 1 части 2 статьи 3 Закона №16-ЗС предусмотрено право органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Алтайского края установить точно такую же меру социальной поддержки.

Согласно статье 19 Федеральный закон от 06 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными и (или) региональными законами и не отнесенными к вопросам местного значения, в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органами местного самоуправления.

В соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Суд соглашается с позицией административного истца о том, что, предусмотренная пунктом 1 части 2 статьи 3 Закона №16-ЗС мера поддержки не является дополнительной, поскольку установлена пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона.

Пунктом 3 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов доходов местного бюджета, за исключением субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с соглашениями, заключенными муниципальным районом и поселениями, начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Данное ограничение распространяется на установление муниципальным образованием в соответствии с частью 5 статьи 20 Федерального закона №131-ФЗ права осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона №131-ФЗ, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Прокурором обоснованно в административном исковом заявлении указано, что предоставляя право органам местного самоуправления вводить вышеназванную меру социальной поддержки при установлении её непосредственно Законом №16-ЗС, закон края допускает и финансирование данной меры за счет средств местного бюджета, несмотря на то, что это относится к расходным обязательствам Алтайского края как субъекта Российской Федерации.

При таких обстоятельствах пункт 1 части 2 статьи 3 Закона №16-ЗС нельзя признать законным.

Поскольку расходные обязательства субъекта Российской Федерации устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, является обоснованным довод прокурора о противоречии части 4 статьи Закона №16-ЗС Бюджетному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону №414-ФЗ, Указу Президента Российской Федерации от 23 января 2024 года №63 в той части, в какой он допускает финансирование мер поддержки, предусмотренных частью 1 статьи 3 Закона №16-ЗС за счет средств местного бюджета и иных источников финансирования.

На основании изложенного требования прокурора подлежат удовлетворению в полном объеме.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Учитывая, что нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся, суд признает его не действующим в оспариваемой части со дня вступления решения суда в законную силу.

На основании пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивной части решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должно содержаться указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

Руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

административные исковые требования исполняющего обязанности прокурора Алтайского края к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании недействующими отдельных положений Закона Алтайского края от 29 марта 2024 года №16-ЗС «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 3 части 1 статьи 3 Закона Алтайского края от 29 марта 2024 года №16-ЗС «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» в той мере, в какой он не предусматривает порядок реализации установленной им меры социальной поддержки.

Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 1 части 2 статьи 3 Закона Алтайского края от 29 марта 2024 года №16-ЗС «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае».

Признать недействующей со дня вступления решения суда в законную силу часть 4 статьи 3 Закона Алтайского края от 29 марта 2024 года №16-ЗС «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» в части слов «а также иных источников финансирования», а также в той части в которой она допускает финансирование мер социальной поддержки, предусмотренных частью 1 статьи 3 Закона Алтайского края от 29 марта 2024 года №16-ЗС «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае», из местных бюджетов.

Сообщение о данном решении опубликовать на «Официальном интернет-портале правовой информации» www.pravo.gov.ru в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме в судебную коллегию по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции через Алтайский краевой суд.

Судья Ю.А. Солод