



КОПИЯ

дело № За-323/2016

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Казань

4 октября 2016 года

Верховный Суд Республики Татарстан в составе председательствующего - судьи Верховного Суда Республики Татарстан Э.С. Каминского, при секретаре Л.Р. Галиуллиной, рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Республики Татарстан к Кабинету Министров Республики Татарстан о признании недействующими в части пункта 13, абзаца первого пункта 19 и абзаца первого пункта 20 Порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Татарстан общественным организациям, реализующим проекты по трудовой социализации лиц, прекративших употребление наркотиков, в рамках реализации Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы», утвержденной Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 октября 2013 года № 764 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы», утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 июля 2014 года № 455,

УСТАНОВИЛ:

постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 июля 2014 года № 455 утвержден Порядок предоставления субсидий из бюджета Республики Татарстан общественным организациям, реализующим проекты по трудовой социализации лиц, прекративших употребление наркотиков, в рамках реализации Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы», утвержденной Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 октября 2013 года № 764 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы» (далее – Порядок).

Данное постановление и Порядок опубликованы в официальном печатном издании «Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти» от 22 июля 2014 года № 54-55, ст. 1714.

Указанный нормативный акт действует в настоящее время в редакции Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 21 июня 2016

года № 418, опубликованного на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 11 июля 2016 года и в официальном печатном издании «Собрание законодательства Республики Татарстан» от 22 июля 2016 года № 5, ст. 0130.

В соответствии с пунктом 2 Порядка субсидии предоставляются Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан общественным организациям на финансовое обеспечение расходов, связанных с реализацией проектов, на основании решения специально созданной этим Министерством Комиссии по рассмотрению заявок общественных организаций, реализующих проекты по трудовой социализации лиц, прекративших употребление наркотиков, на предоставление субсидий (далее - Комиссия), которая формируется из представителей органов исполнительной власти Республики Татарстан и федеральных ведомств, ответственных за реализацию мер по профилактике наркотизации населения.

Пунктом 13, абзацем первым пункта 19 и абзацем первым пункта 20 Порядка предусмотрено, что по результатам рассмотрения и оценки заявок Комиссия принимает решение о предоставлении субсидии общественным организациям.

Прокурор Республики Татарстан обратился в Верховный Суд Республики Татарстан с заявлением о признании указанных положений Порядка недействующими, полагая их противоречащими Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Бюджетному кодексу Российской Федерации.

По мнению административного истца, названный нормативный акт в оспариваемой им части не соответствует нормативным актам, имеющим большую юридическую силу, поскольку не отвечает требованиям правовой определенности и содержит коррупциогенные факторы.

В судебном заседании представитель прокурора Республики Татарстан А.Р. Валиахметов административное исковое заявление поддержал.

Представители Кабинета Министров Республики Татарстан А.Б. Гревцов, М.М. Хабибуллина и С.Р. Игушина, являющаяся также представителем заинтересованного лица - Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан, административный иск не признали.

Выслушав представителя административного истца, представителей административного ответчика, заинтересованного лица, изучив доказательства, имеющиеся в материалах дела, оценив нормативный правовой акт на его соответствие федеральным законам и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд находит заявленные административные иски подлежащими удовлетворению.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов 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 Россий-

ской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации). Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями 1 и 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно подпункту 9.1, 21.3 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится решение вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и организации профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании.

Статьей 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с установленными этим Федеральным законом и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами, в частности, мероприятий по медицинской реабилитации и социальной реабилитации, социальной и трудовой реинтеграции лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ (подпункт 16 пункта 1).

Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется в том числе в финансовой форме (пункт 3 статьи 31.1).

В силу статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

Таким образом, оспариваемый нормативный акт принят Кабинетом Министров Республики Татарстан в пределах предоставленных ему вышеупомянутыми правовыми актами полномочий, с соблюдением порядка принятия данного нормативного правового акта, введения его в действие, в том числе правил опубликования.

Обращаясь к доводам административного истца о несоответствии Порядка в оспариваемой части нормативным актам, имеющим большую юридическую силу, ввиду противоречия требованиям правовой определенности и наличия коррупциогенных факторов, суд приходит к следующему.

Согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной

власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В силу пунктов 1 и 4 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Статьей 89 Конституции Республики Татарстан установлено, что Президент Республики Татарстан является высшим должностным лицом Республики Татарстан.

Структура исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан, утвержденная указом Президента Республики Татарстан от 25 сентября 2015 года № УП-899, включает в себя Кабинет Министров Республики Татарстан, министерства, государственные комитеты Республики Татарстан, иные республиканские органы исполнительной власти (ведомства) и представительства Республики Татарстан. Комиссия, создаваемая Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан, не является органом исполнительной власти республики и не предусмотрена упомянутой Структурой.

Из указанных законоположений следует, что Порядок в оспариваемой части устанавливает нормативное правовое регулирование в соответствии с которым Комиссия, не входя в систему органов исполнительной власти Республики Татарстан, наделяется полномочиями по принятию решений, носящих обязательный характер для Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан, являющегося, в том числе, главным распорядителем средств республиканского бюджета по вопросам, отнесенным федеральным законодательством к компетенции органов исполнительной власти республики как субъекта Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлениях от 25 апреля 1995 года № 3-П, 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. Неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

В соответствии с пунктом 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «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.

Пунктом 18 Порядка предусмотрено, что Комиссия осуществляет оценку заявок и отбор проектов, которые не были отклонены, на основе соответствия условиям и требованиям, указанным в настоящем Порядке.

Комиссией определяется рейтинг каждой заявки по балльной системе. Заявке, набравшей наибольший итоговый рейтинг, присваивается первый номер. Дальнейшее распределение порядковых номеров заявок осуществляется в порядке убывания итогового рейтинга.

В случае если итоговые рейтинги нескольких заявок одинаковы, меньший порядковый номер присваивается заявке, которая поступила ранее других заявок на предоставление субсидий.

Во исполнение пункта 2 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 июля 2014 года № 455 Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан приказом от 18 июля 2014 года № 388 утверждено Положение о Комиссии и ее состав. Данный нормативный акт опубликован не был.

Приложением к Положению о Комиссии является Оценка заявки и проекта общественной организации на предоставление субсидии. При этом по большинству наименований условий и требований значение оценки в баллах определено от нуля до десяти, что допускает широкое усмотрение члена Комиссии при отсутствии объективных критериев оценки.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (пункты «а», «в», «г», «ж» части 3, пункт «в» части 4), утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, прямо относят нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения, выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц); чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию актов, вторгающихся в компетенцию другого органа государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов; отсутствие или неполноту административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного само-

управления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка; а также юридико-лингвистическую неопределенность, к коррупциогенному фактору.

С учетом изложенного, при системной оценке нормативного правового акта в оспариваемой части с другими его положениями суд приходит к выводу о несоответствии вышеприведенным законоположениям, имеющим большую юридическую силу пункта 13, абзаца первого пункта 19 и абзаца первого пункта 20 Порядка, поскольку возложение на Комиссию полномочий по принятию решения о предоставлении субсидии при неопределенности условий и оснований принятия такого решения, является неполнотой административных процедур, которая свидетельствует о неопределенности содержания правовой нормы и не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотребления правоприменителем своими полномочиями.

В соответствии с пунктом 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 в оспариваемой части до вынесения решения суда применялся, и на основании этого акта были реализованы права организаций, согласно пункту 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 он должен быть признан недействующим в соответствующей части со дня вступления решения в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175 – 178, 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

Р Е Ш И Л:

административное исковое заявление прокурора Республики Татарстан удовлетворить.

Признать пункт 13, абзац первый пункта 19 и абзац первый пункта 20 Порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Татарстан общественным организациям, реализующим проекты по трудовой социализации лиц, прекративших употребление наркотиков, в рамках реализации Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы», утвержденной Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 октября 2013 года № 764 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы», утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 июля 2014 года № 455, в части наделения создаваемой Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан Комиссии по рассмотрению заявок общественных организаций на предоставление

субсидий, полномочием по принятию решения о предоставлении субсидии не действующими с момента вступления настоящего решения суда в законную силу.

Настоящее решение суда или сообщение о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу подлежат опубликованию в официальном печатном издании «Собрание законодательства Республики Татарстан», а также на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>.

Решение может быть обжаловано в течение месяца со дня принятия его судом в окончательной форме через Верховный Суд Республики Татарстан в Верховный Суд Российской Федерации.

Судья

Э.С. Каминский

Справка: решение принято судом в окончательной форме 10 октября 2016 года.

Судья

Э.С. Каминский

