Дело №а-1219/2019

УИД:26RS0017-01-2019-001791-13

Решение

Именем Российской Федерации

02 августа 2019 года                                                                                                        г. Кисловодск

    Кисловодский городской суд Ставропольского края в составе: председательствующего судьи Зыбаревой Е.А., при секретаре Пищевой А.К., без ведения аудиопротоколирования, рассмотрев в открытом судебном заседании в помещении Кисловодского городского суда по адресу: г. Кисловодск, пр. Ленина, 22, административное дело по административному исковому заявлению прокурора г. Кисловодска А.А. Ряхина, действующего в интересах муниципального образования города-курорта Кисловодска и неопределенного круга лиц к администрации города-курорта Кисловодска о признании Порядка и условий командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденного постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882,

установил:

Прокурор г. Кисловодска, действующий в интересах муниципального образования города-курорта Кисловодска и неопределенного круга лиц обратился в суд с административным иском к администрации города-курорта Кисловодска о признании Порядка и условий командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденного постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882.

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что в прокуратуре города в соответствии с полномочиями, предоставленными ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», проведена антикоррупционная экспертиза Порядка и условий командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденного постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 № 882, по результатам которой установлено его несоответствие действующему законодательству, принятие с превышением полномочий предоставленных органам местного самоуправления и его должностным лицам, наличием в нем коррупциогенных факторов.

В соответствии со ст. 168 Трудового Кодекса Российской Федерации порядок и размеры возмещения расходов, связанных со служебными командировками, лицам, работающим в органах местного самоуправления, работникам муниципальных учреждений определяются соответственно нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Постановлением Губернатора Ставропольского края от 10.01.2006 № 1 «О порядке и условиях командирования лиц, замещающих государственные должности Ставропольского края, государственных гражданских служащих Ставропольского края» органам местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края рекомендовано принять правовые акты, регулирующие порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и работающих на постоянной основе, и должности муниципальной службы в Ставропольском крае, применительно к Порядку, утвержденному настоящим постановлением.

В этой связи, постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 № 882 утвержден Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска (далее –Порядок).

Указанный муниципальный правовой акт не соответствует действующему законодательству, принят с превышением полномочий предоставленных органам местного самоуправления и его должностным лицам по следующим основаниям.

Согласно части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В силу изложенных требований вышеуказанный правовой акт является нормативным, поскольку рассчитан на неоднократное применение, многократную его реализацию, распространяется на неопределенный круг лиц, а именно не только на лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы на момент его издания, но и на тех, кто в последующем будет принят на указанные должности, в связи с чем подлежит официальному опубликованию и вступлению в силу с момента опубликования, однако, в нарушение положений статьи 47 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в законную силу вступил со дня его подписания и не был в установленном порядке опубликован. В прокуратуру города для проведения антикоррупционной экспертизы не представлен.

Рассматриваемый Порядок определяет основания, условия направления в служебные командировки, сроки пребывания, гарантии, лимиты затрат, размеры возмещения расходов, связанных со служебными командировками.

Так, в частности пунктом 21 Порядка муниципальным служащим, список которых утверждается Главой города-курорта Кисловодска, предоставляется право и гарантируется оплата пользования залами официальных лиц и делегаций, организуемых в составе железнодорожных и автомобильных вокзалов (станций), морских и речных портов, аэропортов (аэродромов), открытых для международных сообщений (международных полетов).

В соответствии с Указом Президента РФ от 12.03.1996 № 371 «О совершенствовании порядка пересечения государственной границы Российской Федерации» залы для официальных лиц и делегаций, организованные в пределах железнодорожных, автомобильных вокзалов, станций, морских, речных портов, аэропортов (аэродромов), открытых для международных сообщений (международных полетов) отнесены к специализированной части пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Согласно, принятому во исполнение Указа Президента РФ от 12.03.1996 № 371, Положению о залах официальных лиц и делегаций, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 19.09.1996 № 1116, решение об организации залов для официальных лиц и делегаций принимается Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной таможенной службой и другими федеральными органами исполнительной власти, подразделения которых осуществляют контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

При этом, правом утверждения перечня граждан, обслуживаемых в залах для официальных лиц и делегаций, согласно пункту 2 Постановления                           от 19.09.1996 № 1116, наделены Министерство транспорта Российской Федерации по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Управление делами Президента Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.09.1996 № 1116 утверждено Положение о залах для официальных лиц и делегаций. Указом Президента Российской Федерации от 06.03.2009 № 244 утвержден перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, замещение которых дает право пользования залами для официальных лиц и делегаций.

Указанными нормативными актами и иными, действующими на территории Российской Федерации, Глава города–курорта Кисловодска не наделяется полномочиями по утверждению дополнительного перечня граждан имеющих право пользования залами для официальных лиц и делегаций.

Таким образом, при принятии указанного порядка Главой города-курорта Кисловодска осуществлено нормативное правовое регулирование по вопросу, не отнесенному к компетенции органов местного самоуправления, с превышением предоставленных полномочий и присвоением полномочий Главы государства и исполнительной власти Российской Федерации, что в соответствии с подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации № 96 от 26.02.2010, является коррупциогенным фактором, выразившимся в принятии нормативного правового акта за пределами компетенции.

Согласно части 3 статьи 53 Закона № 131-ФЗ формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления данных муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии со статьей 28 Бюджетного Кодекса РФ одним из принципов бюджетной системы является принцип эффективности использования бюджетных средств. В силу ст. 34 БК РФ принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Так, в частности указанным Порядком предусмотрено возмещение Главе города-курорта Кисловодска расходов по бронированию и найму жилого помещения по фактическим затратам без ограничения суммы (пункт 15 Порядка).

Возмещение Главе города-курорта, первому заместителю Главы администрации, заместителям Главы администрации, управляющему делами администрации города-курорта Кисловодска предусмотрено расходов по проезду воздушным транспортом по билету I класса; морским и речным транспортном не выше стоимости в каюте «люкс» с комплексным обслуживанием пассажиров; железнодорожным транспортом в вагоне повышенной комфортности бизнес-класса, с двухместным купе категории «СВ» или в вагоне категории «С» с местами для сидения, соответствующими требованиям, предъявляемым к вагонам бизнес-класса (пункт 18 Порядка).

Оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса вышеуказанного принципа эффективности, необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции. В связи с этим конкретная расходная операция признается неэффективным расходованием бюджетных средств при условии того, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств.

Вместе с тем, при наличии у муниципального образования просроченной кредиторской задолженности по муниципальным контрактам в размере более 50 млн. рублей, которая имеет постоянную тенденцию к увеличению, кредитных обязательств бюджета в размере 170 млн. рублей, вышеуказанные нормы Порядка создают предпосылки для неэффективного использования и распоряжения бюджетными средствами в нарушение ст. 34 Бюджетного кодекса РФ.

Вышеуказанные условия возмещения расходов, связанных со служебными командировками, являются нецелесообразными, неоправданными, нарушающими установленный Бюджетным кодексом РФ принцип эффективного использования бюджетных средств, направлены на создание преимуществ и привилегий для отдельной категории должностных лиц органов местного самоуправления, создания для них излишней комфортабельности, тогда как могут быть сокращены и израсходованы на обеспечение иных первоочередных муниципальных нужд.

Указанные положения Порядка создают условия для злоупотребления должностными лицами своими полномочиями, устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, что в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ч. 2 ст. 1) является коррупциогенным фактором.

31.03.2019 прокурором города на Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 № 882, принесен протест, который по результатам рассмотрения 26.04.2019 фактически оставлен без удовлетворения.

Согласно пункту 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ                              от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», в соответствии с полномочиями, предоставленными прокурору Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», он вправе оспорить в суде общей юрисдикции нормативные правовые акты, а также акты, обладающие нормативными свойствами, в порядке, предусмотренном главой 21 КАС РФ. Прокурор имеет право на обращение с административным иском о признании не действующими полностью или в части нормативных правовых актов (в том числе нарушающих права и свободы гражданина), издаваемых, в частности, органами местного самоуправления и их должностными лицами (пункт 2 статьи 1, пункт 3 статьи 22, статьи 23 и 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статья 39, часть 3 статьи 208 КАС РФ).

Административное исковое заявление предъявлено также в интересах неопределенного круга лиц, поскольку в нарушение части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации нормативный правовой акт не был опубликован официально для всеобщего сведения, в связи с чем, нарушены права и законные интересы неопределенного круга лиц на возможность своевременного ознакомления с содержанием данного акта.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 КАС РФ противоречие либо частичное противоречие оспариваемого акта федеральному законодательству как акту, имеющему большую юридическую силу, и наличие коррупциогенных факторов влечет признание такого нормативного правового акта не действующим полностью или в части.

На основании изложенного, прокурор просит суд признать недействующим со дня принятия Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года № 882.

В судебное заседание стороны: представитель административного истца – прокуратуры г.Кисловодска, представитель административного ответчика – администрации города-курорта Кисловодска, будучи извещенными о дате, времени и месте судебного заседания надлежащим образом, о чем свидетельствует их личная подпись в расписке об извещении слушания дела, не явились, доказательств уважительности причин не явки суду не представили, каких-либо заявлений, ходатайств в суд не поступало.

В соответствии с ч.5 ст. 213 КАС РФ лица, участвующие в деле об оспаривании нормативного правового акта, их представители, а также иные участники судебного разбирательства извещаются о времени и месте судебного заседания. Неявка в судебное заседание лица, обратившегося в суд, прокурора, который участвует в судебном разбирательстве в целях дачи заключения по административному делу, а также неявка представителей органа государственной власти, иного государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, не является препятствием к рассмотрению административного дела, если явка таких лиц не была признана судом обязательной.

В связи с изложенным, руководствуясь положениями ч.5 ст. 213 КАС РФ, суд счел возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся представителей административного истца и административного ответчика.

    Исследовав материалы административного дела и представленные сторонами в условиях состязательности процесса и равноправия сторон доказательства, в том числе и письменные, на предмет их достаточности, относимости и допустимости, суд приходит к следующему.

    Особенности производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов регламентированы главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Основанием для признания нормативного правового акта недействующим является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Согласно ст. 21 Федерального закона Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в том числе органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

В силу ч. 1 ст. 23 Федерального закона Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

31.03.2019 прокурором города на Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 № 882, принесен протест, который по результатам рассмотрения 26.04.2019 фактически оставлен без удовлетворения.

В соответствии с частью 3 статьи 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, а также Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан.

Поскольку в административном исковом заявлении приведены нормативные правовые акты, имеющие большую юридическую силу, которым, по мнению административного истца, не соответствует Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882, а также содержится обоснование нарушения данной статьей прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц и интересов Российской Федерации, прокурор г. Кисловодска на основании частей 1 и 2 статьи 39, части 3 статьи 208 КАС РФ вправе обратиться в суд с настоящим административным исковым заявлением.

    Применительно к требованиям частей 8, 9 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обязанность доказывания обстоятельств по соблюдению требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе соблюдению требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу, соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт.

В силу ч. 2 ст. 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений:

1) 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;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

    В пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

    Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц (п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

    В юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Таким образом, норма права рассчитана не на какой-то конкретный случай или обстоятельство, а на тот или иной вид случаев, обстоятельств, определяемых каким-либо общим признаком, и тем самым норма права рассчитана на определенную категорию, вид общественных отношений. Нормы права представляют собой общие, типичные варианты поведения.

Норму права отличают от юридических предписаний ненормативного характера следующие конкретные признаки:

1) неоднократность применения (то есть норма права не теряет силу после однократного применения, а действует постоянно и рассчитана на реализацию всякий раз, когда налицо обстоятельства, предусмотренные данной нормой. Она не исчерпывается однократным применением);

2) неперсонифицированность (то есть норма распространяет свое действие не на индивидуально определенные субъекты, а, как правило, на круг лиц, органов, организаций, объединенных каким-то общим признаком (род занятий, пол, жительство на определенной территории и т.д.)).

Оба признака правовой нормы следует брать в единстве, причем первый признак имеет основное значение, поскольку он прямо отражает направленность нормы на регулирование определенного вида отношений, установление меры поведения.

Норма права касается:

а) круга государственных органов, организаций, учреждений; б) круга должностных лиц; в) всех граждан или некоторой их категории, определяемой тем или иным общим признаком (военнослужащие, пенсионеры, работники какой-либо отрасли хозяйства и т.д.); г) того или иного конкретного государственного органа, учреждения, организации независимо от их персонального состава (определение общих полномочий); д) конкретного должностного лица (Президента РФ, Генерального прокурора РФ и т.д.) независимо от того, кто персонально занимает соответствующую должность.

Юридическая сила нормативного правового акта - это свойство акта порождать определенные правовые последствия. Юридическая сила акта указывает на место акта в системе правовых актов и зависит от положения и компетенции органа, издавшего акт.

Характерная черта системы правовых актов - ее иерархическое строение, в соответствии с которым каждый акт занимает свою ступеньку на иерархической лестнице, находится в соподчиненности с другими актами, то есть соотношение актов характеризуется верховенством одних актов над другими. Акты обладают неодинаковой юридической силой, зависящей от места органа, его издавшего, в системе органов государства и его компетенции. Акты вышестоящих органов обладают большей юридической силой, акты нижестоящих органов должны издаваться в соответствии с ними, так как обладают меньшей юридической силой.

В силу статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.

В силу ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

В силу изложенного, оспариваемый прокурором Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882 отвечает признакам нормативно правового акта.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону применяются Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (ст. 47 ФЗ № 131-ФЗ).

В соответствии с п. 2 ст. 47 Закона № 131-ФЗ муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок вступления в законную силу муниципальных правовых актов городского округа города-курорта Кисловодска регламентированы ст. 32 Устава городского округа города-курорта Кисловодска, утвержденного Решением Думы города-курорта Кисловодска Ставропольского края от 28.03.2014 года № 46-414 (ред. от 04.05.2016) "Об Уставе городского округа города-курорта Кисловодска" (в редакции, действовавшей на момент издания постановления администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882).

В соответствии с частью второй вышеназванной статьи Устава, муниципальные нормативные правовые акты города-курорта Кисловодска, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также правовые акты, затрагивающие права и законные интересы неопределенного круга физических и (или) юридических лиц на территории города-курорта Кисловодска вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

В соответствии с частями третьей, четвертой вышеназванной статьи Устава, Официальным опубликованием муниципального правового акта городского округа города-курорта Кисловодска считается публикация его полного текста в городском общественно-политическом еженедельнике «Кисловодская газета» с пометкой «официальное опубликование» или в иных периодических печатных изданиях, учредителем которых являются органы местного самоуправления города-курорта Кисловодска.

Официальным обнародованием муниципальных правовых актов является размещение их полного текста на официальном сайте Думы города-курорта Кисловодска.

Помимо официальных публикаций, муниципальные правовые акты могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме, размещены в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах органов местного самоуправления городского округа города-курорта Кисловодска.

    В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Руководствуясь вышеприведёнными нормами права, суд приходит к выводу о том, что Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882, является нормативно правовым актом, поскольку рассчитан на неоднократное применение, многократную его реализацию, распространяется на неопределенный круг лиц, а именно не только на лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы на момент его издания, но и на тех, кто в последующем будет принят на указанные должности, а также исходя из того, что реализация этого Порядка осуществляется за счет бюджета муниципального образования города-курорта Кисловодска, т.е. за счет налогоплательщиков, в связи с чем, подлежит официальному опубликованию и вступлению в силу с момента опубликования, в соответствии с ч. 23 ст. 15 Конституции Российской Федерации, ст. 47 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а не со дня его подписания.

Кроме того пунктом 21 Порядка муниципальным служащим, список которых утверждается Главой города-курорта Кисловодска, предоставляется право и гарантируется оплата пользования залами официальных лиц и делегаций, организуемых в составе железнодорожных и автомобильных вокзалов (станций), морских и речных портов, аэропортов (аэродромов), открытых для международных сообщений (международных полетов).

В соответствии с Указом Президента РФ от 12.03.1996 № 371 «О совершенствовании порядка пересечения государственной границы Российской Федерации» залы для официальных лиц и делегаций, организованные в пределах железнодорожных, автомобильных вокзалов, станций, морских, речных портов, аэропортов (аэродромов), открытых для международных сообщений (международных полетов) отнесены к специализированной части пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Согласно, принятому во исполнение Указа Президента РФ от 12.03.1996 № 371, Положению о залах официальных лиц и делегаций, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 19.09.1996 № 1116, решение об организации залов для официальных лиц и делегаций принимается Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной таможенной службой и другими федеральными органами исполнительной власти, подразделения которых осуществляют контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

При этом, правом утверждения перечня граждан, обслуживаемых в залах для официальных лиц и делегаций, согласно пункту 2 Постановления                           от 19.09.1996 № 1116, наделены Министерство транспорта Российской Федерации по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Управление делами Президента Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.09.1996 № 1116 утверждено Положение о залах для официальных лиц и делегаций. Указом Президента Российской Федерации от 06.03.2009 № 244 утвержден перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, замещение которых дает право пользования залами для официальных лиц и делегаций.

Указанными нормативными актами и иными, действующими на территории Российской Федерации, Глава города–курорта Кисловодска не наделяется полномочиями по утверждению дополнительного перечня граждан имеющих право пользования залами для официальных лиц и делегаций.

    Подпунктом "а" пункта 2 части 8 ст. 213 КАС РФ суду предписано выяснить полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов.

    Таким образом, при принятии указанного порядка Главой города-курорта Кисловодска осуществлено нормативное правовое регулирование по вопросу, не отнесенному к компетенции органов местного самоуправления, с превышением предоставленных полномочий и присвоением полномочий Главы государства и исполнительной власти Российской Федерации, что в соответствии с подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации № 96 от 26.02.2010, является коррупциогенным фактором, выразившимся в принятии нормативного правового акта за пределами компетенции.

Что касается доводов прокурора г. Кисловодска относительно оснований, в том числе влекущих признание судом Порядка и условий командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденного постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882 недействующим, как то противоречие пункта 15 Порядка, регламентирующего возмещение Главе города-курорта Кисловодска расходов по бронированию и найму жилого помещения по фактическим затратам без ограничения суммы и пункта 18 Порядка, регламентирующего возмещение Главе города-курорта, первому заместителю Главы администрации, заместителям Главы администрации, управляющему делами администрации города-курорта Кисловодска предусмотрено расходов по проезду воздушным транспортом по билету I класса; морским и речным транспортном не выше стоимости в каюте «люкс» с комплексным обслуживанием пассажиров; железнодорожным транспортом в вагоне повышенной комфортности бизнес-класса, с двухместным купе категории «СВ» или в вагоне категории «С» с местами для сидения, соответствующими требованиям, предъявляемым к вагонам бизнес-класса части 3 статьи 53 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьям 28, 34 Бюджетного Кодекса РФ, поскольку данные пункты нарушают принцип эффективного использования бюджетных средств и направлены на создание преимуществ и привилегий для отдельной категории должностных лиц органов местного самоуправления, создания для них излишней комфортабельности, тогда как могут быть сокращены и израсходованы на обеспечение иных первоочередных муниципальных нужд, суд приходит к следующему.

Согласно статье 3 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 25-ФЗ) правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, указанный Федеральный закон и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом № 25-ФЗ. Таким образом, если какие-либо отношения, связанные с прохождением муниципальной службы, урегулированы нормой Федерального закона № 25-ФЗ, то применяется норма данного Федерального закона, если нет - норма Трудового кодекса Российской Федерации.

В соответствии со статьей 168 Трудового кодекса Российской Федерации порядок и размеры возмещения расходов, связанных со служебными командировками, работникам, заключившим трудовой договор о работе в государственных органах субъектов Российской Федерации, работникам территориальных фондов обязательного медицинского страхования или государственных учреждений субъектов Российской Федерации, лицам, работающим в органах местного самоуправления, работникам муниципальных учреждений определяются соответственно нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии с ч. 2 ст. 62 КАС РФ обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений. По таким административным делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, обратившиеся в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), но обязаны:

1) указывать, каким нормативным правовым актам, по их мнению, противоречат данные акты, решения, действия (бездействие);

2) подтверждать сведения о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц либо возникла реальная угроза их нарушения;

3) подтверждать иные факты, на которые административный истец, прокурор, органы, организации и граждане ссылаются как на основания своих требований.

    Таким образом, суд приходит к выводу о том, что административным истцом не приведены достаточные доказательства, указанные в пунктах 2,3 части 2 ст. 62 КАС РФ, влекущие признание судом недействующим Порядка и условий командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденного постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882 по тем основаниям, что пункты 15 и 18 Порядка противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

    Изложенное выше свидетельствует об обоснованности доводов административного иска, который суд находит возможным удовлетворить в полном объеме, поскольку судом установлено, что Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882 не соответствует части 3 статьи 15 Конституции России, части 3 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т.е. нарушены правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу (подпункта "г" пункта 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

    В соответствии с абзацем третьим пункта 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Учитывая, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит приведенным выше требованиям Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, суд приходит к выводу о признании Порядка и условий командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882 противоречащим действующему законодательству, имеющему большую юридическую силу, и недействующим со дня вступления решения в законную силу.

    В соответствии с пунктом 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. Если официальное печатное издание прекратило свою деятельность, решение суда или сообщение о его принятии публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица.

    На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 175-180, 215 КАС РФ, суд

решил:

    Административное исковое заявление прокурора г. Кисловодска А.А. Ряхина, действующего в интересах муниципального образования города-курорта Кисловодска и неопределенного круга лиц к администрации города-курорта Кисловодска о признании Порядка и условий командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденного постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882 - удовлетворить.

    Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу Порядок и условия командирования лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы города-курорта Кисловодска, утвержденный постановлением администрации города-курорта Кисловодска от 31.08.2017 года №882.    Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в официальном печатном издании органа местного самоуправления или в ином печатном издании, в котором подлежат опубликованию нормативные правовые акты муниципального образования города-курорта Кисловодска, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

    Решение может быть обжаловано в Ставропольский краевой суд в течение месяца со дня принятия его судом в окончательной форме путем принесения апелляционной жалобы, а прокурором апелляционного представления через Кисловодский городской суд Ставропольского края.

Судья                                                             подпись                                                         Е.А. Зыбарева

    Мотивированное решение суда в окончательной форме изготовлено 05 августа 2019 года.

Судья                                                            подпись                                                            Е.А. Зыбарева

Решение суда по состоянию на 05.08.2019 года

в законную силу не вступило.

Судья            Е.А. Зыбарева