

**Обзор по результатам анализа практики рассмотрения судами дел о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному законодательству**  
(за период с сентября 2018 г. по ноябрь 2019 г.)

**I. Общие сведения об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации**

По информации, представленной территориальными органами Минюста России, с сентября 2018 г. по ноябрь 2019 г. судами рассмотрено 375 исковых заявлений о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее – региональные акты) не соответствующими федеральному законодательству и недействующими.

В 238 случаях вынесены решения об удовлетворении исковых требований полностью или в части, в 81 – отказано в удовлетворении, в 19 – производство по делу прекращено.

В Верховном Суде Российской Федерации обжалованы 153 решения судов. В 100 случаях решения судов оставлены без изменения полностью или в части, в 22 – приняты новые решения, 23 жалобы находятся в производстве.

В большинстве случаев в судах оспаривались региональные акты, утверждающие территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи, регулирующие вопросы установления тарифов, нормативов потребления коммунальных услуг, определения перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость.

Помимо этого, судами вынесены решения о несоответствии федеральному законодательству региональных актов, регулирующих вопросы налогообложения, оказания содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, оказания государственного социального обеспечения и социальной защиты, установления размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, обращения с твердыми бытовыми отходами, организации работы по рассмотрению обращений граждан, проведения публичных мероприятий, охраны особо охраняемых природных территорий, развития сельского хозяйства, определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной деятельности, дополнительных гарантий для лиц, замещавших государственные должности субъектов Российской Федерации, установления административной ответственности и другие.

## II. Судебная практика

Из проведенного анализа определений Верховного Суда Российской Федерации, вынесенных по апелляционным жалобам на вышеуказанные судебные решения, можно отметить следующие основания признания региональных актов или их отдельных положений не соответствующими федеральному законодательству и недействующими.

### **Оспаривание региональных актов, регулирующих публичные правоотношения**

*1. Субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать административную ответственность за нарушение установленного срока оплаты стоимости перемещения на специализированную стоянку задержанного транспортного средства и хранения его на данной стоянке (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.06.2019 № 1-АПА19-4).*

Статьей 5.4 Закона Архангельской области № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» (далее – Закон Архангельской области) (в редакции от 20.12.2018) введена административная ответственность за нарушение установленного уполномоченным исполнительным органом государственной власти Архангельской области в сфере транспорта срока оплаты стоимости перемещения на специализированную стоянку задержанного транспортного средства и хранения на данной стоянке указанного транспортного средства.

Пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации закреплено, что административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Аналогичные положения содержатся и в подпункте 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

Положения пункта 7 части 1 статьи 27.1 и части 1 статьи 27.13 КоАП РФ предусматривают применение в целях пресечения отдельных административных правонарушений в области дорожного движения такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как задержание транспортного средства.

В соответствии с частью 11 статьи 27.13 КоАП РФ лицо, привлеченное к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, за исключением случаев, указанных в части 9 настоящей статьи, оплачивает стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки и по тарифам, которые устанавливаются уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги). Обязанность лица, привлеченного к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства отражается в постановлении о назначении административного наказания.

Таким образом, исходя из правовой природы расходов на перемещение транспортных средств на специализированную стоянку и их хранение, которые не являются санкцией за административное правонарушение, федеральный законодатель установил, что применительно к спорным правоотношениям к полномочиям субъекта Российской Федерации отнесено исключительно определение срока оплаты перемещения и хранения задержанных транспортных средств.

Приказом Федеральной антимонопольной службы от 15.08.2016 № 1145/16 утверждены Методические указания по расчету тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств и установлению сроков оплаты, пунктом 7 которых установлено, что перемещение и (или) хранение задержанных транспортных средств оплачивается по тарифам, установленным в соответствии с данными указаниями, лицом, привлеченным к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства. Срок оплаты перемещения и хранения задержанных транспортных средств определяется субъектом Российской Федерации, но предельный срок оплаты (отсрочки оплаты) не должен быть менее 30 дней со дня перемещения задержанного транспортного средства.

Во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий Министерством транспорта Архангельской области принято постановление от 21 февраля 2017 года № 3-п, которым установлен срок оплаты стоимости перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку и хранения задержанного транспортного средства на специализированной стоянке на территории Архангельской области лицом, привлеченным к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, составляющий 30 дней со дня предъявления данному лицу счета на оплату стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства при возврате задержанного транспортного средства со специализированной стоянки.

Из анализа вышеприведенных законоположений следует, что обязанность по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки, определенные субъектом Российской Федерации, установлена частью 11 статьи 27.13 КоАП РФ, в связи с чем ответственность за ее несвоевременную оплату может быть установлена только федеральным законодателем.

*2. Диспозиция статей региональных законов, устанавливающих административную ответственность за нарушение правил благоустройства, должна содержать описание конкретных действий (бездействия), связанных с нарушением правил благоустройства (Апелляционные Определения Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2018 № 74-АПГ18-6 и от 21.11.2018 № 81-АПГ18-20).*

Определениями Верховного Суда Российской Федерации оставлены без изменения решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) и Кемеровского областного суда, признавшие недействующими статью 6.12 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях, принятого постановлением Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 14.10.2009 № 3 № 338-IV 14 (далее – Кодекс Республики Саха (Якутия) и статью 26-2 Закона Кемеровской области от 16.06.2006 № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в редакции Закона Кемеровской области от 14.06.2018 № 36-ОЗ).

Статьей 6.12 Кодекса Республики Саха (Якутия) установлена административная ответственность за нарушение утвержденных органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Саха (Якутия) правил благоустройства территорий.

Признавая недействующей статью 6.12 Кодекса Республики Саха (Якутия) суд указал, что диспозиция данной статьи не отвечает принципу определенности, ясности и недвусмысленности, поскольку не содержит описание конкретных действий (бездействия), связанных с неисполнением правил благоустройства,

которые в каждом муниципальном образовании принимаются представительным органом местного самоуправления самостоятельно и могут воспроизводить нормы федерального законодательства, за нарушение которых административная ответственность может устанавливаться только КоАП РФ.

Административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 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 (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ определено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым названными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Полномочие субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления предусмотрено статьей 1.3.1 КоАП РФ.

В силу пункта 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, может быть установлена лишь федеральным законом.

Федеральный законодатель, раскрывая в части 1 статьи 2.1 КоАП РФ понятие административного правонарушения, использовал три юридических признака: противоправность, виновность, совершение действий (бездействия), предусмотренных нормами Особенной части названного кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Приведенные законоположения в их системном единстве свидетельствуют о том, что законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений,

регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования, то есть полномочия субъекта Российской Федерации по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены.

Административная ответственность законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена исключительно за нарушение требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП РФ, при условии если нарушения допущены в сфере общественных отношений, не урегулированных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В противном случае будет нарушена компетенция регионального законодателя, а также гарантированный Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 19) принцип равенства всех перед законом, означающий, что любое административное правонарушение должно быть четко определено, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Также может иметь место разная правоприменительная практика в муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, и, как следствие этого, ослабление гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от незаконных преследования и наказания.

Диспозиция статьи 6.12 Кодекса Республики Саха (Якутия) не устанавливает конкретных действий (бездействия), образующих объективную сторону административного правонарушения, а признает таковым любое нарушение Правил благоустройства, утвержденных органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Саха (Якутия), следовательно, такое законоположение не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность.

Также неопределенность правового регулирования состоит в том, что в приведенной норме региональный законодатель использовал сложный способ отсылки: не к конкретному правовому акту, а к целому ряду муниципальных нормативных правовых актов, что ведет к нарушению закрепленного в части 1 статьи 1.4 КоАП РФ принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации.

Согласно правовой позиции, неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации, из принципов правового государства, верховенства

закона и юридического равенства, закрепленных Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 1, часть 2 статьи 4, части 1 и 2 статьи 15 и части 1 и 2 статьи 19), вытекает общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего невозможны ее единообразное понимание и применение; неоднозначность и нечеткость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения правоприменителем, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод, поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, порождающего возможность ее произвольного толкования, достаточно для признания такой нормы не соответствующей имеющему большую юридическую силу законодательству (постановления от 25 апреля 2005 года № 3-П, от 2 июня 2015 года № 12-П).

*3. Субъекты Российской Федерации не вправе ограничивать законом места проведения любой формы публичного мероприятия, включая пикетирование, а только таких форм публичных мероприятий, как собрание, митинг, шествие и демонстрация* (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.01.2019 № 35-АПГ18-21).

Частью 3 статьи 5.1 Закона Тверской области от 10.10.2006 № 98-ЗО «О регулировании отдельных вопросов проведения публичных мероприятий на территории Тверской области» определены места проведения публичных мероприятий дополнительно к местам, в которых в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ) проведение публичного мероприятия запрещается, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, предотвращения возможного нарушения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создания помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Конституция Российской Федерации гарантирует право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31).

Защита прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «б» части 1 статьи 72 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 ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Специальным законом, направленным на обеспечение реализации конституционного права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования является Федеральный закон № 54-ФЗ.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять правовое регулирование вопросов, касающихся исключительно обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, и только в случаях, предусмотренных данным законом (часть 1 статьи 1 указанного закона).

Федеральный законодатель, определяя публичное мероприятие как открытую, мирную, доступную каждому акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств, выделяет пять его форм: собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование (пункт 1 статьи 2 Федерального закона № 54-ФЗ), – и указывает, что публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах, в случае если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников этого публичного мероприятия, а условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы исключительно федеральными законами (часть 1 статьи 8).

Статьей 8 Федерального закона № 54-ФЗ, регламентирующей вопросы, касающиеся мест проведения публичных мероприятий и определяющей в пунктах 1 – 4 части 2 места, в которых проведение публичного мероприятия запрещено, установлено, что в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры (часть 2.2).

Из системного анализа приведенных выше федеральных норм следует, что субъект Российской Федерации вправе ограничивать законом места проведения только таких форм публичных мероприятий, как собрание, митинг, шествие



и демонстрация. Следовательно, оспариваемая норма, устанавливающая места, в которых не допускается проведение любой формы публичного мероприятия, включая пикетирование, не соответствует имеющим большую силу нормативным правовым актам.

Такой вывод полностью согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко», констатирующего, что Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ, дополнивший статью 8 Федерального закона № 54-ФЗ в том числе частями 1.1 и 2.2, не предусматривает самостоятельного регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих общественных отношений. Возложение на субъекты Российской Федерации таких полномочий, как дополнительное определение мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, следует рассматривать как конкретизацию участия субъектов Российской Федерации в определении условий реализации конституционного права на свободу мирных собраний, регулирование которого относится к сфере ведения Российской Федерации, путем установления федеральным законом полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Между тем, как следует из буквального изложения и смысла оспариваемой нормы, законодатель субъекта Российской Федерации установил дополнительные места, в которых запрещается проведение любого публичного мероприятия.

### **Оспаривание региональных актов в сфере социальной защиты и трудовых отношений**

*4. Субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать компенсацию работнику расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска, расположенном за пределами территории Российской Федерации, и обратно (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.01.2019 № 63-АПГ18-14).*

Пунктом 2 Положения о компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, утвержденного постановлением Администрации Ненецкого автономного округа от 16.02.2009 № 16-п «О компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно» (далее – Положение) установлено, что работникам и неработающим членам их семей один раз в два года производится

компенсация за счет бюджетных ассигнований окружного бюджета расходов на оплату стоимости проезда к месту использования отпуска (в том числе отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, отпуска без сохранения заработной платы, учебного отпуска), каникул, отдыха (далее – отпуск) и обратно любым видом транспорта (за исключением такси), в том числе личным, а также провоза багажа (далее – компенсация расходов).

Согласно абзацу второму пункта 2 Положения компенсация расходов предоставляется работнику при использовании им и (или) неработающими членами его семьи отпуска в месте, расположенном как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами.

В пункте 6 Положения предусмотрено, что компенсация расходов производится в сумме, не превышающей расходов, перечисленных в пункте 5 настоящего Положения, произведенных в целях оплаты проезда работника и (или) неработающих членов его семьи к месту использования отпуска и обратно, исходя из стоимости проезда по прямому (кратчайшему) маршруту.

Указанные положения регионального акта в части установления компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно вне пределов Российской Федерации противоречат части 1 статьи 325 Трудового кодекса Российской Федерации, которой предусмотрены выплаты компенсационных расходов лишь в пределах территории Российской Федерации.

Отсутствие в упомянутой региональной норме границ предоставления компенсации соответствующих расходов вносит неопределенность ее содержания и допускает в нарушение конституционного принципа верховенства закона возможность неограниченного усмотрения в процессе ее правоприменения.

*5. Субъекты Российской Федерации не вправе переносить срок предоставления компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.09.2019 № 60-АПА19-2).*

Согласно пункту 3 Положения о порядке компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, проживающим в Камчатском крае и работающим в государственных органах Камчатского края, краевых государственных учреждениях, утвержденного постановлением правительства Камчатского края от 21.06.2011 № 253-П (далее – Положение), право на оплату проезда возникает у работника организации при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска по истечении первых шести месяцев работы (абзац 1).

В дальнейшем работник получает право на оплату проезда один раз в два года следующего двухлетнего периода. Следующий двухлетний период, в течение

которого работник вправе реализовать свое право на оплату проезда, исчисляется в календарных годах, начиная с года, в котором работник фактически использовал право на оплату проезда (абзац 2).

Неиспользованное своевременно право на оплату проезда не пропадает, но срок ее предоставления сдвигается на период, прошедший с момента наступления указанного права до момента реализации этого права (абзац 3 в редакции постановления Правительства Камчатского края от 02.03.2015 № 85-П).

В соответствии со статьей 33 Закона Российской Федерации от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, устанавливается Трудовым кодексом Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 325 Трудового кодекса Российской Федерации лица, работающие в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеют право на оплату один раз в два года за счет средств работодателя стоимости проезда и провоза багажа в пределах территории Российской Федерации к месту использования отпуска и обратно. Право на компенсацию указанных расходов возникает у работника одновременно с правом на получение ежегодного оплачиваемого отпуска за первый год работы в данной организации.

Частью 8 статьи 325 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что размер, условия и порядок компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для лиц, работающих в государственных органах субъектов Российской Федерации, территориальных фондах обязательного медицинского страхования, государственных учреждениях субъектов Российской Федерации, устанавливаются нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Правительство Камчатского края вышло за пределы предоставленных ему законодателем полномочий, поскольку правила переноса срока предоставления права на оплату проезда не предусмотрены. Кроме того, такая норма противоречит положениям части 6 статьи 325 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которой выплаты, предусмотренные настоящей статьей, являются целевыми и не суммируются в случае, когда работник и члены его семьи своевременно не воспользовались правом на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно.

*б. Субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать дополнительные условия предоставления ежемесячной денежной выплаты семьям*

в случае рождения (усыновления) третьего или последующих детей (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.09.2019 № 31-АПА19-9, Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.09.2019 № 49-АПА19-25).

Подпунктом 2 пункта 1.2 Порядка и условий назначения и предоставления ежемесячной денежной выплаты семьям в случае рождения (усыновления) после 31 декабря 2016 года третьего ребенка или последующих детей (далее – Порядок), утвержденного постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 07.12.2017 № 482, установлено, что право на указанную ежемесячную денежную выплату имеют следующие граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории Чувашской Республики: женщина, родившая (усыновившая) четвертого ребенка или последующих детей после 31 декабря 2016 года, если ранее она не воспользовалась правом на ежемесячную денежную выплату.

Пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 606) предусмотрено право нуждающихся в поддержке семей на ежемесячную денежную выплату в размере определенного в субъекте Российской Федерации прожиточного минимума для детей в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет.

Как следует из преамбулы Указа Главы Чувашской Республики от 29.11.2017 № 123 «О ежемесячной денежной выплате семьям в случае рождения (усыновления) третьего ребенка или последующих детей» (далее – Указ Главы Чувашской Республики № 123), он принят во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 606.

Пунктом 1 Указа Главы Чувашской Республики № 123 в целях государственной поддержки многодетных семей в Чувашской Республике с 01 ноября 2017 года установлена ежемесячная денежная выплата в размере величины прожиточного минимума для детей в Чувашской Республике семьям в случае рождения (усыновления) после 31 декабря 2016 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет.

Таким образом, на установленную меру социальной поддержки в соответствии с Указом Главы Чувашской Республики № 123 с 01 ноября 2017 года имеет право семья, в которой родился (усыновлен) третий либо последующий ребенок. Видом такой социальной поддержки является ежемесячная денежная выплата, размер которой ограничен величиной прожиточного минимума для детей в субъекте Российской Федерации, и условием получения такой выплаты являются рождение (усыновление) после 31 декабря 2016 года третьего и последующего ребенка,

а также нуждаемость семьи в социальной поддержке, определяемая в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

При этом ни Указ Президента Российской Федерации № 606, ни Указ Главы Чувашской Республики № 123 не закрепляют за исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации право определять иную категорию граждан, имеющих право на получение этой меры поддержки, ее вид и размер, а также условия ее получения.

Тогда как в оспариваемом подпункте 2 пункта 1.2 Порядка и условий назначения и предоставления ежемесячной денежной выплаты предусмотрено право на ежемесячную денежную выплату только тем женщинам, постоянно проживающим на территории Чувашской Республики, родившим (усыновившим) четвертого ребенка или последующих детей после 31 декабря 2016 года, которые ранее не воспользовались правом на ежемесячную денежную выплату.

Таким образом, в нарушение вышеназванных предписаний подпункт 2 пункта 1.2 Порядка и условий назначения и предоставления ежемесячной денежной выплаты устанавливает не предусмотренное Указом Президента Российской Федерации № 606 и Указом Главы Чувашской Республики № 123 условие предоставления ежемесячной денежной выплаты, при котором право на получение ежемесячной денежной выплаты имеет женщина, родившая (усыновившая) четвертого ребенка или последующих детей после 31 декабря 2016 года, только в случае, если ранее она не воспользовалась правом на ежемесячную денежную выплату.

*7. Субъекты Российской Федерации не наделены правом предусматривать в региональных программах содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, в качестве основания для отказа в выдаче (аннулировании) свидетельства участника такой программы критерии несоответствия соотечественника, препятствующие его участию в данной программе, отличные от установленных на федеральном уровне; отсутствие механизмов применения установленных в программе критериев несоответствия соотечественника требованиям программы, при которых соотечественники не могут быть признаны участниками программы, создает при их применении правовую неопределенность (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.11.2018 № 31-АПГ18-18; Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.04.2019 № 85-АПА19-1).*

Одним из критериев несоответствия соотечественников Программе Калужской области «Оказание содействия добровольному переселению в Калужскую область соотечественников, проживающих за рубежом» (далее – Программа), утвержденной постановлением Правительства Калужской области от 15.03.2016 № 167, является превышение пенсионного возраста (55 лет

для женщин и 60 лет для мужчин) (раздел VI Программы «Оценка планируемой эффективности и риски реализации Программы»).

Как указано в судебном акте, Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа), утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22.06.2006 № 637, определено понятие участника Государственной программы. Так, согласно подпункту «б» пункта 6 Государственной программы ее участником является соотечественник, достигший возраста 18 лет, обладающий дееспособностью и соответствующий требованиям, установленным Государственной программой.

Из данной федеральной нормы прямо следует, что обязательными условиями участия в Государственной программе являются дееспособность соотечественника, его соответствие требованиям данной программы, а также достижение им возраста 18 лет. На федеральном уровне установлен только нижний возрастной предел соотечественника, то есть минимальный возраст, с наступлением которого у лица возникает право для участия в Государственной программе, верхний возрастной предел как основание для отказа в выдаче свидетельства участника данной программы ею не предусмотрен.

Установление пунктом 27 Государственной программы в качестве основания для отказа в выдаче (аннулирования) свидетельства участника Государственной программы несоответствия соотечественника требованиям региональной программы переселения субъекта Российской Федерации, избранного им для переселения, не означает наделения органов государственной власти субъекта Российской Федерации правом предусмотреть в региональной программе противоречащий определенному подпунктом «б» пункта 6 Государственной программы понятию ее участника критерий несоответствия соотечественника, препятствующий участию в данной программе. Не предусмотрено такое право для субъекта Российской Федерации и другими положениями федерального законодательства, напротив, в силу, в частности, статьи 191 Федерального закона от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области отношений с соотечественниками, в том числе разработка, принятие и реализация программ субъектов Российской Федерации, должны осуществляться в соответствии с федеральными законами, а равно принятыми в их исполнение иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким образом, федеральным законодателем органы государственной власти субъекта Российской Федерации наделены полномочием при подготовке указанной программы регулировать только те вопросы, которые не урегулированы на федеральном уровне.

Вместе с тем оспариваемые положения регионального акта в качестве основания для отказа в получении свидетельства участника Программы в нарушение приведенных выше федеральных норм устанавливают верхний возрастной предел в виде критерия несоответствия соотечественников в части превышения пенсионного возраста (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин), не предусмотренный на федеральном уровне при определении понятия участника Государственной программы, тем самым изменяя его содержание и, как следствие, неправомерно лишая значительный круг лиц права на включение в устойчивые позитивные социальные связи принимающего сообщества и на получение гарантий, вытекающих из предписаний Государственной программы и Программы Калужской области.

### **Оспаривание региональных актов, устанавливающих дополнительные социальные гарантии лицам, замещавшим государственные должности субъекта Российской Федерации**

*8. Необоснованное расширение в законе субъекта Российской Федерации круга лиц, замещавших государственные должности субъекта Российской Федерации на постоянной основе, в отношении которых могут быть установлены дополнительные гарантии в связи с прекращением полномочий указанных лиц (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2018 № 55-АПГ18-38).*

Абзац первый пункта 1 Приложения № 3 к Закону Республики Хакасия № 9-ЗРХ (далее – Закон Республики Хакасия) устанавливает, что лица, замещавшие государственные должности Республики Хакасия на постоянной основе и получавшие денежное содержание за счет средств республиканского бюджета, освобожденные от должностей в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), за исключением случаев прекращения полномочий, связанных с виновными действиями, имеют право на ежемесячную доплату к пенсии по государственному пенсионному обеспечению (далее – государственной пенсии) или страховой пенсии.

Как следует из пункта 3 статьи 12 Закона Республики Хакасия в системном толковании с пунктом 1 статьи 12 этого же Закона, лица, замещавшие должность Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия, также имеют право на ежемесячную доплату к страховой или государственной пенсии на условиях, предусмотренных абзацем первым пункта 1 Приложения № 3 к Закону Республики Хакасия.

В силу статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, устанавление общих принципов организации

системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Как следует из положений статьи 76 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. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Согласно пункту 5 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в пункте 2 настоящей статьи полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Пунктом 2 статьи 3 Федерального закона № 184-ФЗ закреплено, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

С учетом вышеприведенных норм Конституции Российской Федерации и Федерального закона № 184-ФЗ, правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, отраженной в постановлениях от 30.11.1995 № 16-П и от 01.02.1996 № 3-П, субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные законы по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения. При отсутствии соответствующего федерального закона субъект Российской Федерации вправе осуществить собственное правовое регулирование, что следует из смысла статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации и вытекает из природы совместной компетенции. С принятием федерального закона закон субъекта Российской Федерации подлежит приведению в соответствие с ним (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.10.1998 № 145-О).

В абзаце первом пункта 1 Приложения № 3 к Закону Республики Хакасия определен круг лиц, которым предоставляется дополнительная мера социальной



поддержки в виде доплат к пенсиям. К ним отнесены лица, замещавшие государственные должности Республики Хакасия на постоянной основе и получавшие денежное содержание за счет средств республиканского бюджета, а также лица, замещавшие должность Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия, освобожденные от должностей в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), за исключением случаев прекращения полномочий, связанных с виновными действиями.

Размер ежемесячных доплат определен в абзаце втором пункта 1 Приложения № 3 к Закону Республики Хакасия. Ежемесячная доплата к государственной или страховой пенсии указанным лицам устанавливается в таком размере, чтобы сумма государственной или страховой пенсии и ежемесячной доплаты к ней составляла при замещении государственной должности Республики Хакасия от одного года до трех лет – 55 процентов, от трех до восьми лет – 75 процентов, от восьми до двенадцати лет – 85 процентов, свыше двенадцати лет – 95 процентов их месячного денежного содержания.

По своей правовой цели ежемесячная доплата к государственной или страховой пенсии лицам, замещавшим должность Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия и государственные должности Республики Хакасия, является дополнительной мерой социальной поддержки в связи с прекращением их полномочий, не установленной федеральным законодательством.

Верховный Совет Республики Хакасия, приняв оспариваемый Закон, предусматривающий право указанных лиц на ежемесячную доплату к страховой или государственной пенсии, действовал в пределах предоставленных федеральным законодательством полномочий, поскольку на момент принятия оспариваемого Закона Республики Хакасия федеральных нормативных правовых актов, устанавливающих определенные социальные и иные гарантии лицам, замещавшим высшую и государственные должности субъектов Российской Федерации, их размер, порядок и условия их предоставления, кроме Указа Президента Российской Федерации от 16.08.1995 № 854 «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы», не имелось.

В последующем Федеральным законом от 30.12.2015 № 446-ФЗ статья 2.1 Федерального закона № 184-ФЗ была дополнена пунктом 4, согласно которому в случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего предоставление лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), такой нормативный правовой акт распространяется только на лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной

постоянной основе и достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности субъекта Российской Федерации, и не может предусматривать предоставление указанных гарантий лицам, полномочия которых были прекращены в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», либо по основаниям, предусмотренным подпунктами «б», «г» пункта 1 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», либо в связи с несоблюдением ограничений, установленных пунктом 1 статьи 12 этого же федерального закона.

Этим же Федеральным законом от 30.12.2015 № 446-ФЗ статья 19 Федерального закона № 184-ФЗ дополнена пунктом 12, согласно которому в случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего предоставление лицу, замещающему должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), такой нормативный правовой акт распространяется только на лицо, достигшее пенсионного возраста или потерявшее трудоспособность в период осуществления им полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), и не может предусматривать предоставление указанных гарантий лицу, полномочия которого были прекращены по основаниям, предусмотренным подпунктами «б», «г», «ж», «з», «и» и «л» пункта 1 статьи 19 этого же федерального закона.