

**Обзор по результатам анализа практики рассмотрения судами дел  
о признании нормативных правовых актов субъектов Российской  
Федерации не соответствующими федеральному законодательству  
(за период с ноября 2019 г. по ноябрь 2020 г.)**

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

По информации, представленной территориальными органами Минюста России, с ноября 2019 г. по ноябрь 2020 г. судами рассмотрено 464 исковых заявления о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее – региональные акты) не соответствующими федеральному законодательству и недействующими.

В 286 случаях вынесены решения об удовлетворении исковых требований полностью или в части, в 147 – отказано в удовлетворении, в 29 – производство по делу прекращено, в 2 – производство по делу приостановлено.

В Верховном Суде Российской Федерации обжалованы 44 решения судов. В 32 случаях решения судов оставлены без изменения полностью или в части, в 8 – приняты новые решения, по 2 жалобам производство прекращено и 2 находятся в производстве.

**II. Судебная практика**

Проведенный анализ определений Верховного Суда Российской Федерации, вынесенных по апелляционным жалобам на вышеуказанные судебные решения, позволяет выделить следующие основания для признания региональных актов или их отдельных положений не соответствующими федеральному законодательству и недействующими.

**Оспаривание региональных актов,  
регулирующих публичные правоотношения**

*1. Диспозиция статей региональных законов, устанавливающих административную ответственность за нарушение правил благоустройства, должна содержать описание конкретных действий*

(бездействия), связанных с нарушением правил благоустройства (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2019 № 19-АПА19-22).

Определением Верховного Суда Российской Федерации оставлено без изменения решение Ставропольского краевого суда, признавшего недействующими части 1 и 2 статьи 4.1 Закона Ставропольского края от 10.04.2008 № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» (в редакции Закона Ставропольского края № 64-кз) (далее – Закон Ставропольского края № 20-кз).

Статья 4.1 Закона Ставропольского края № 20-кз содержит перечень нарушений правил благоустройства территории муниципального образования, ответственность за которые не предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Частями 1 и 2 указанной статьи установлена административная ответственность за нарушение порядка, периодичности и сроков уборки территорий муниципальных образований, установленных в пределах полномочий органов местного самоуправления, а также за несоблюдение требований, установленных в пределах полномочий органов местного самоуправления, к внешнему виду фасадов и ограждающим конструкциям зданий, строений, сооружений.

Признавая несоответствующими федеральному законодательству и недействующими части 1 и 2 статьи 4.1 Закона Ставропольского края № 20-кз, суд указал на их несоответствие требованиям формальной ясности и правовой определенности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность.

Понятия административного правонарушения, вина и ее формы определяются положениями статей 2.1 и 2.2 КоАП РФ, из содержания которых в системном единстве следует, что правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов, должны содержать конкретные признаки действия (бездействия), образующие состав административного правонарушения. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях. Данное требование относится к законам и иным нормативным актам, принимаемым субъектом Российской Федерации.

Таким образом, полномочия регионального законодателя по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены тем, что такая ответственность может быть предусмотрена за нарушение конкретных требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта, с административным правонарушением, административная ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В противном случае будет нарушен 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). Иначе может иметь место противоречивая правоприменительная практика в разных муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, что приводит к ослаблению гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания.

Диспозиция оспариваемых частей статьи 4.1 Закона Ставропольского края № 20-кз не содержит описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, и отсылает для ее определения к установленным органами местного самоуправления правилам благоустройства муниципальных образований Ставропольского края, которые могут содержать различные (в том числе и взаимоисключающие) требования, обязательные для исполнения любым лицом, находящимся на территории конкретного муниципального образования.

Использование такого способа отсылки (не к конкретному правовому акту, а к целому ряду муниципальных нормативных правовых актов) является неопределенностью правового регулирования и 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.

*2. Сброс, складирование и (или) временное хранение мусора, порубочных остатков деревьев, кустарников, а также листвы и других остатков растительности на территориях общего пользования населенных пунктов вне мест, специально отведенных для этого органами местного самоуправления, непринятие мер по ликвидации несанкционированных свалок мусора, порубочных остатков деревьев, кустарников, а также листвы и других остатков растительности на территориях общего пользования населенных пунктов являются нарушениями в сфере благоустройства, административная ответственность за которые устанавливается законами субъектов Российской Федерации (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2019 № 1-АПА19-21).*

Пунктом 4 статьи 7.7 Закона Архангельской области от 03.06.2003 № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» (далее – Закон Архангельской области № 172-22-ОЗ) установлена административная ответственность за сброс, складирование и (или) временное хранение мусора, порубочных остатков деревьев, кустарников, а также листвы и других остатков растительности на территориях общего пользования населенных пунктов Архангельской области вне мест, специально отведенных для этого органами местного самоуправления поселений и городских округов Архангельской области, а равно непринятие мер по ликвидации несанкционированных свалок мусора, порубочных остатков деревьев, кустарников, а также листвы и других остатков растительности на территориях общего пользования населенных пунктов Архангельской области.

В примечании к статье 7.7 Закона Архангельской области № 172-22-ОЗ указано, что ненадлежащее содержание территорий общего пользования населенных пунктов Архангельской области, предусмотренное настоящей статьей, влечет административную ответственность, если это не содержит составов административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.3, 7.22, 8.2 и иными статьями КоАП РФ.

Решением Архангельского областного суда пункт 4 статьи 7.7 Закона Архангельской области № 172-22-ОЗ признан противоречащим федеральному законодательству, поскольку вводит административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской

Федерации (нарушение предписания о накоплении и размещении отходов только в специально отведенных для этого местах, тогда как требования о накоплении отходов на территории населенных пунктов только в местах (на площадках) накопления отходов, специально отведенных для этого органами местного самоуправления, а о размещении отходов – на специальных объектах размещения отходов, установлены пунктом 7 статьи 12, пунктом 1 статьи 13.4 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), что в силу пункта 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ относится к полномочиям Российской Федерации в сфере законодательства об административных правонарушениях.

Верховный Суд Российской Федерации не согласился с указанным выводом Архангельского областного суда, отменил его решение и принял по данному делу новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления заместителя прокурора Архангельской области о признании недействующим пункта 4 статьи 7.7 Закона Архангельской области № 172-22-ОЗ.

В соответствии с абзацем семнадцатым статьи 1 Федерального закона № 89-ФЗ сбор отходов – это прием отходов в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения лицом, осуществляющим их обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение. Согласно абзацу двадцать шестому названной статьи оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами – это индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

Как следует из указанных положений, предметом регулирования Федерального закона № 89-ФЗ и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов являются в том числе требования к порядку сбора и оборудованию объектов сбора отходов с точки зрения оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии с пунктом 25 части 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения относятся утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства

территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами.

Согласно пунктам 1, 10 части 2 статьи 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями, а также уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период.

Таким образом, в оспариваемой норме установлен запрет на выброс мусора на улицах и иных территориях общего пользования вне установленных специальных мест, что не равнозначно действиям по накоплению и размещению отходов вне специально отведенных мест, а именно вне площадок накопления отходов, ответственность за которые предусмотрена статьей 8.2 КоАП РФ.

**Оспаривание региональных актов, устанавливающих гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления**

*3. Устанавливая условия и гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления субъект Российской Федерации не вправе возлагать обязательства на руководителей и должностных лиц организаций независимо от форм собственности (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.11.2019 № 46-АПА19-26).*

В соответствии с частью 2 статьи 8 Закона Самарской области от 10.07.2008 № 67-ГД «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» (в редакции Закона Самарской области от 31.12.2014 № 148-ГД) (далее – Закон Самарской области № 67-ГД) депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления по вопросам, связанным с их деятельностью, вправе направить обращение в органы государственной власти Самарской области, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения и иные организации (часть 1).

Частью 2 указанной статьи установлено, что соответствующие руководители и должностные лица должны безотлагательно, но не позднее пяти рабочих дней со дня регистрации обращения, дать ответ на это обращение и представить запрашиваемые документы и сведения по вопросам, входящим в их компетенцию, если обращение не требует дополнительного изучения поставленных в нем вопросов либо проведения соответствующей проверки (абзац 1).

В случае необходимости проведения в связи с обращением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления дополнительного изучения вопроса или проверки информации, содержащейся в обращении, лица, которым направлено обращение, обязаны сообщить об этом в трехдневный срок со дня регистрации обращения. В этом случае ответ, документы, сведения направляются в срок не позднее 30 дней со дня регистрации обращения (абзац 2).

Согласно статье 10 Закона Самарской области № 67-ГД по вопросам своей деятельности депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления пользуется правом первоочередного приема должностным лицом органа государственной власти Самарской области, органа местного самоуправления муниципального образования в Самарской области, руководителями и должностными лицами организаций, расположенных на территории соответствующего муниципального образования в Самарской области, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, за исключением федеральных государственных органов и их территориальных органов.

Решением Самарского областного суда признаны недействующими абзацы 1 и 2 статьи 8 и статья 10 Закона Самарской области № 67-ГД.

Оставляя в силе указанное решение о признании недействующими указанных норм в части *возложения соответствующих обязательств на руководителей и должностных лиц организаций, расположенных на территории соответствующего муниципального образования в Самарской области, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности*, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, в частности, отметила следующее.

В силу статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации и согласно

пункту 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации состоит из данного кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 названного кодекса. Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу Российской Федерации.

Статьей 1 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (пункт 1).

Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (пункт 2 этой же статьи указанного Кодекса).

Между тем законодатель Самарской области при отсутствии на федеральном уровне соответствующего правового регулирования предусмотрел в своем Законе для руководителей и (или) должностных лиц организаций, расположенных на территории соответствующего муниципального образования в Самарской области, определенные обязательства по отношению к депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, дополнительные ограничения в их деятельности, что противоречит положениям Гражданского кодекса Российской Федерации о допустимости ограничения гражданских прав исключительно на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

**Оспаривание региональных актов в сфере закупок  
товаров, работ, услуг для обеспечения государственных  
и муниципальных нужд**

*4. Неопределение в законе субъекта Российской Федерации конкретного государственного учреждения, осуществляющего функции единственного поставщика, признано противоречащим федеральному законодательству (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.02.2020 № 53-АПА19-52).*

Законом Красноярского края от 02.11.2000 № 12-961 «О защите прав ребенка» (далее – Закон Красноярского края № 12-961) предусмотрено право на бесплатное питание за счет краевого бюджета для следующих категорий:

студенты, слушатели краевых государственных профессиональных образовательных организаций, обучающиеся за счет средств краевого бюджета (пункты 7.1 и 8 статьи 11);

дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, находящиеся на полном государственном обеспечении в краевых государственных организациях (пункт 5 статьи 11.1), и ряд других категорий.

Согласно статье 13 Закона Красноярского края № 12-961 в целях обеспечения питанием в соответствии с изложенными выше пунктами 7.1, 8 статьи 11, пунктом 5 статьи 11.1, пунктами 1 – 4 статьи 14 этого закона, пунктом 1 статьи 5 Закона Красноярского края от 26.05.2016 № 10-4565 «О кадетских корпусах и Мариинских женских гимназиях» обучающихся, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, *в краевых государственных организациях, перечень которых определяется Правительством края,* выполнение государственных работ по производству и транспортировке питания осуществляется краевым учреждением, основной целью деятельности которого является производство и транспортировка продукции общественного питания.

Оставляя в силе решение суда первой инстанции о признании недействующей статьи 13 Закона Красноярского края № 12-961, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отметила следующее.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

(далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) закупка работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственным ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием, соответствующие полномочия которых устанавливаются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации.

Исходя из содержания приведенной нормы закупка работы или услуги в сфере государственного управления в субъекте Российской Федерации может осуществляться у единственного исполнителя, если подведомственные органу исполнительной власти учреждения, предприятия обладают исключительными полномочиями в определенной сфере деятельности, которые не могут быть выполнены иными субъектами в силу прямого указания об этом в нормативных правовых актах, принимаемых законодательным органом субъекта Российской Федерации.

В силу предписаний Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные виды социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (статья 5 поименованного закона).

Федеральный закон 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) решение вопросов социальной поддержки детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях) также относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 24 пункта 2 статьи 26.3).

В соответствии с частью 4 статьи 37 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» обеспечение питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в случаях

и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Приведенные федеральные и региональные законоположения свидетельствуют о том, что осуществление полномочий, перечисленных в статье 13 Закона Красноярского края № 12-961, является обязанностью органов государственной власти Красноярского края, то есть, применительно к Федеральному закону № 44-ФЗ, услугой, оказание которой является прерогативой органов исполнительной власти в целях обеспечения права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, на социальную поддержку.

В связи с этим Судебная коллегия не согласилась с выводом суда первой инстанции о том, что закрепление в оспариваемой норме права краевого учреждения производить и транспортировать питание для определенной категории обучающихся в краевых образовательных учреждениях в целях предоставления бесплатного питания противоречит законодательству о конкурентных процедурах.

Такое право прямо закреплено в пункте 6 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, а также статьей 26.11 Федерального закона № 184-ФЗ, согласно пункту 3 которой в целях осуществления отдельных государственных полномочий могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации, государственные учреждения субъекта Российской Федерации и другие организации, функции и полномочия учредителя в отношении указанных предприятий, учреждений и организаций осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем в статье 13 Закона Красноярского края № 12-961 в нарушение требований пункта 6 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ законодательным актом субъекта Российской Федерации не определено конкретное учреждение, осуществляющее функции единственного поставщика.