

**Д О К Л А Д**  
**о результатах мониторинга правоприменения**  
**в Российской Федерации за 2019 год**

## Содержание

Введение	3
I. Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации	4
II. Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека	5
III. Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации	7
1. Пенсионное обеспечение	7
2. Нотариат	10
3. Охрана здоровья детей	15
4. Особо охраняемые природные территории	16
5. Несостоятельность (банкротство) страховых организаций и применение мер по предупреждению их несостоятельности (банкротства)	21
6. Осуществление должностными лицами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, производства по делам об административных правонарушениях	27
7. Ведение гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд	28

## Введение

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2019 год (далее - доклад) подготовлен по итогам реализации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" (далее - Указ № 657).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2019 год (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2018 г. № 1805-р) и с методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 "Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации").

В ходе изучения правоприменительной практики использовались: информация федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о применении нормативных правовых актов, статистическая информация, обращения граждан, вступившие в силу судебные акты, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также сведения, поступившие от научных, образовательных и общественных организаций, от представителей бизнеса и правозащитных организаций.

В частности, использовалась информация Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Казанского (Приволжского) федерального университета, Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, Саратовской государственной юридической академии, Уральского государственного юридического университета, Национального медицинского исследовательского центра здоровья детей, Научно-исследовательского института гигиены и охраны здоровья детей и подростков, ассоциации "Некоммерческое партнерство "Объединение корпоративных юристов", Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Союза садоводов России, Банка "ВТБ", Россельхозбанка, Сбербанк России, негосударственного пенсионного фонда Сбербанк России,

негосударственных пенсионных фондов "Будущее" и "Открытие", ЗАО "Современные технологии бизнеса", а также отделения Всемирного фонда дикой природы в России, Всероссийского общества охраны природы, отделения международной неправительственной некоммерческой организации "Совет Гринпис", неправительственного экологического фонда имени В.И.Вернадского.

В докладе содержатся основанные на анализе правоприменительной практики предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения.

## I. Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

С 1 января 1992 г. по 24 августа 2020 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял 276 постановлений (в том числе в 2019 году - 18 постановлений, за истекший период 2020 года - также 18 постановлений), требующих исполнения, - о признании нормативного акта не соответствующим Конституции Российской Федерации (полностью или частично) либо о признании нормативного акта (либо отдельных его положений) соответствующим Конституции Российской Федерации, но при этом из данного Конституционным Судом Российской Федерации истолкования вытекает необходимость устранить пробелы или противоречия в правовом регулировании.

С 1992 года исполнено 240 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (в том числе в 2019 году - 21 постановление, за истекший период 2020 года - 10 постановлений).

По состоянию на 24 августа 2020 г. требуют исполнения 34 постановления Конституционного Суда Российской Федерации. В целях исполнения 18 из них Правительство Российской Федерации внесло

в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) законопроекты либо поддержало проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы; в отношении 16 постановлений федеральными органами исполнительной власти ведется необходимая работа.

Актуальная информация о реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации размещена на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" ([https://minjust.gov.ru/portal\\_pravoprimeneniya](https://minjust.gov.ru/portal_pravoprimeneniya)).

## II. Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2019 году продолжен мониторинг правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее - Европейский Суд), в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с постановлениями, объединенными в группу дел "Гладышева" (Gladysheva) (приложение № 1).

Продолжается работа по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в связи с рядом других постановлений Европейского Суда (приложение № 2).

Так, на рассмотрении в Государственной Думе находится 8 законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда, изложенных в постановлениях, объединенных в группы дел "Гарабаев" (Garabayev), "Ракевич" (Rakevich), "Ваньян" (Vanyan), "Ким" (Kim), "Свинаренко и Сляднев" (Svinarenko and Slyadnev); в постановлениях от 19 февраля 2013 г. по делу "Ефимова против Российской Федерации" (Yefimova v. Russia), жалоба № 39786/09; от 23 марта 2016 г. по делу "Блохин против Российской Федерации" (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06; от 14 февраля 2017 г. по делу "Алланазарова против Российской Федерации" (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15.

Федеральными органами исполнительной власти организована подготовка проектов нормативных правовых актов в связи с постановлениями Европейского Суда от 18 апреля 2013 г. по делу "Агеевы против Российской Федерации" (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10; от 18 сентября 2014 г.

по делу "Аванесян против Российской Федерации" (Avanesyan v. Russia), жалоба № 41152/06; от 16 июля 2015 г. по делу "Назаренко против Российской Федерации" (Nazarenko v. Russia), жалоба № 39438/13; от 19 ноября 2015 г. по делу "Михайлова против Российской Федерации" (Mikhailova v. Russia), жалоба № 46998/08; с постановлениями Европейского Суда, объединенными в группы дел "Роман Захаров" (Roman Zakharov), "Карелин" (Karelin).

Федеральным органам исполнительной власти необходимо также проработать вопросы о достаточности принятых мер и о внесении изменений в законодательство Российской Федерации (с учетом актуальной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского Суда, а также складывающейся правоприменительной практики государственных органов и судов) в целях реализации правовых позиций Европейского Суда, изложенных в постановлениях, объединенных в группу дел "Гулиев" (Guliyev); в пилотном постановлении по делу "Томов и другие против Российской Федерации" (Tomov and Others Russia), жалоба № 18255/10; в постановлениях, объединенных в группы дел "Ваньян" (Vanyan), "Ковалев" (Kovalev) и "Евдокимов" (Yevdokimov), "Лашманкин" (Lashmankin), "Лю" (Liu), "Горлов" (Gorlov); в постановлении от 13 декабря 2011 г. по делу "Васильев и Ковтун против Российской Федерации" (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04; в пилотном постановлении от 10 января 2012 г. по делу "Ананьев и другие против Российской Федерации" (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07, № 60800/08; в постановлениях от 23 марта 2016 г. по делу "Блохин против Российской Федерации" (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06; от 31 января 2017 г. по делу "Вахитов и другие против Российской Федерации" (Vakhitov and Others v. Russia), жалобы № 18232/11, № 42945/11, № 31596/14; от 14 февраля 2017 г. по делу "Алланазарова против Российской Федерации" (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15; от 27 марта 2018 г. по делу "Беркович и другие против Российской Федерации" (Berkovich and Others v. Russia), жалоба № 5871/07; от 9 июля 2019 г. по делу "Володина против Российской Федерации" (Volodina v. Russia), жалоба № 41261/17.

### III. Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации

#### 1. Пенсионное обеспечение

Согласно пункту "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами в сфере пенсионного обеспечения являются: Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования", Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования", Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ "О страховых пенсиях", Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ "О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений", Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ "О накопительной пенсии".

В ходе проведения анализа законодательства и правоприменительной практики выявлена неполнота в правовом регулировании отдельных вопросов в сфере пенсионного обеспечения.

##### 1.1. Неполнота правового регулирования вопросов, связанных с возможностью дистанционного обращения граждан за назначением и выплатой пенсий и иных социальных выплат

В настоящее время отсутствует механизм дистанционного обращения граждан за назначением и выплатой пенсий и иных социальных выплат.

В целях решения данной проблемы Минтруд России подготовил проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий и социальных доплат к пенсиям в целях создания для граждан удобных условий реализации права на пенсионное обеспечение и социальную помощь", согласно которому:

пенсии, назначаемые по предложению органов службы занятости, страховые пенсии по инвалидности и социальные пенсии по инвалидности будут назначаться в беззаявительном порядке;

будет организовано заблаговременное информирование граждан о предполагаемых размерах страховой пенсии по старости, суммах средств пенсионных накоплений и правах на выплаты за счет средств пенсионных накоплений.

## 1.2. Неполнота правового регулирования вопросов, связанных с переходом граждан из одного пенсионного фонда в другой

В целях минимизации рисков мошеннических действий в отношении граждан принят Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 269-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения права граждан на получение информации о последствиях прекращения договоров об обязательном пенсионном страховании". Данным Федеральным законом с 1 января 2019 г. существенно ограничена возможность злоупотреблений при досрочной смене страховщика, а именно: запрещена подача заявлений о смене страховщика по почте и курьером, введено обязательное информирование граждан о возможной потере инвестиционного дохода при досрочной смене страховщика.

Как следствие, значительно снизилось количество случаев досрочной смены гражданами страховщика (как законной, так и незаконной):

по состоянию на 1 июля 2018 г. гражданами было подано 530 832 заявления о смене страховщика, на 1 июля 2019 г. - 81 625 заявлений, на 1 июля 2020 г. - 35 226 заявлений. Также в 2019 году по сравнению с 2018 годом на 41 процент снизилось количество дел (с участием органов Пенсионного фонда Российской Федерации) по искам о признании недействительным договора об обязательном пенсионном страховании, заключенного ненадлежащими сторонами.

Однако, несмотря на уменьшение количества случаев досрочной смены гражданами страховщика, процентное отношение таких заявлений к общему количеству заявлений застрахованных лиц о смене страховщика не снизилось. Доля таких заявлений по состоянию на 1 июля 2020 г. составила 87,5 процента.

Одной из причин досрочного перехода из Пенсионного фонда Российской Федерации в негосударственный пенсионный фонд или из негосударственного пенсионного фонда в другой негосударственный пенсионный фонд является недобросовестная деятельность посредников,

нанимаемых негосударственными пенсионными фондами для привлечения новых клиентов.

В целях дополнительной защиты законных интересов граждан Минтруд России подготовил проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О негосударственных пенсионных фондах" (в части защиты прав и законных интересов застрахованных лиц при выборе страховщика по обязательному пенсионному страхованию). Указанным законопроектом предлагается, в частности:

запретить привлечение посредников (в том числе агентов и поверенных) для заключения договоров об обязательном пенсионном страховании;

проверять посредством межведомственного электронного взаимодействия между Пенсионным фондом Российской Федерации и Федеральной нотариальной палатой подлинность нотариально удостоверенной доверенности, на основании которой представитель застрахованного лица подписал заявление о переходе (досрочном переходе) в Пенсионный фонд Российской Федерации или в негосударственный пенсионный фонд;

предоставить застрахованному лицу право устанавливать запрет рассмотрения заявления о переходе (заявления о досрочном переходе), поданного любыми иными способами подачи указанных заявлений, отличными от подачи таких заявлений в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации лично застрахованным лицом.

### 1.3. Неполнота правового регулирования общественных отношений при банкротстве негосударственных пенсионных фондов

Для защиты прав граждан, имеющих пенсионные накопления в негосударственных пенсионных фондах, требуется совершенствование регулирования вопросов банкротства названных фондов. В этих целях Минфин России разрабатывает проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части осуществления мер по предупреждению банкротства негосударственного пенсионного фонда".

Законопроект направлен на оказание негосударственным пенсионным фондам финансовой помощи со стороны Банка России по аналогии с процедурой финансового оздоровления кредитных и страховых организаций для защиты прав и законных интересов граждан.

## 2. Нотариат

В соответствии с пунктом "л" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации нотариат находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими совершение нотариальных действий, являются Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-I (далее - Основы) и Регламент совершения нотариусами нотариальных действий, устанавливающий объем информации, необходимой нотариусу для совершения нотариальных действий, и способ ее фиксирования (далее - Регламент), утвержденный решением правления Федеральной нотариальной палаты от 28 августа 2017 г. № 10/17 и приказом Минюста России от 30 августа 2017 г. № 156.

Согласно статье 1 Основ нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы, которые планируется решить посредством принятия федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты.

### 2.1. Неполнота правового регулирования совершения должностными лицами консульских учреждений нотариальных действий за пределами Российской Федерации

Порядок совершения нотариальных действий нотариусами устанавливается Основами и другими законодательными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также Регламентом.

В соответствии с частью второй статьи 39 Основ порядок совершения нотариальных действий должностными лицами консульских учреждений устанавливается законодательными актами Российской Федерации. Однако законодательством определяется перечень нотариальных действий, совершаемых должностными лицами консульских учреждений, но не регулируется порядок их совершения (статья 26 Федерального закона от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ "Консульский устав Российской Федерации").

Законодательством также не установлены полномочия федерального органа исполнительной власти по регулированию порядка совершения нотариальных действий должностными лицами консульских учреждений. Вследствие этого в совершении должностными лицами консульских учреждений нотариальных действий отсутствует единообразие, что зачастую приводит к отказу в приеме компетентными органами документов, удостоверенных указанными лицами.

В целях решения данной проблемы предлагается поручить МИДу России и Минюсту России разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате" (в части наделения федерального органа исполнительной власти в области юстиции и федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, полномочием издать нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление нотариальных действий должностными лицами консульских учреждений) (приложение № 5).

## 2.2. Неполнота правового регулирования возврата нотариусу государственной пошлины

В соответствии со статьями 55, 72, 73 и 75 Основ после удостоверения договора, на основании которого возникает право (обременение (ограничение) права) на недвижимое имущество, нотариус обязан незамедлительно представить в орган регистрации прав заявление о государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы. При этом нотариус уплачивает государственную пошлину, руководствуясь пунктами 1 и 8 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ), согласно которым иное лицо вправе уплатить государственную пошлину за плательщика.

Однако согласно пункту 1 статьи 45 НК РФ нотариус (как и любое иное лицо, кроме плательщика) не вправе требовать возврата уплаченной за плательщика государственной пошлины, в том числе по основанию, предусмотренному статьей 333<sup>40</sup> НК РФ, если регистрирующий орган возвратит без рассмотрения заявление о государственной регистрации прав и прилагаемые к нему документы.

В целях решения данной проблемы планируется разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации" (в части обеспечения возможности возврата государственной пошлины нотариусу в случае возвращения заявления о совершении юридически значимого действия и (или) документов без их рассмотрения

уполномоченным органом (должностным лицом), совершающим данное юридически значимое действие) (приложение № 5).

### 2.3. Несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в связи с отсутствием законодательного регулирования предельного размера платы за оказание нотариусами услуг правового и технического характера

Согласно действующему законодательству за совершение нотариальных действий, для которых предусмотрена обязательная нотариальная форма, нотариус, занимающийся частной практикой, взимает нотариальный тариф в размере, соответствующем размеру государственной пошлины, установленной НК РФ, а также плату за услуги правового и технического характера.

Порядок определения предельного размера платы за оказание нотариусами услуг правового и технического характера утверждает правление Федеральной нотариальной палаты.

Вопрос об объеме финансовой нагрузки, которая ложится на граждан при обращении за совершением нотариального действия, является социально чувствительным. В целях защиты прав граждан и юридических лиц при совершении нотариальных действий нотариусами, занимающимися частной практикой, в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 967075-7 "О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате", которым предлагается установить, что за совершение нотариальных действий нотариус, занимающийся частной практикой, взимает единый нотариальный тариф, включающий федеральный и региональный тарифы. Законопроектом предусматривается, что федеральный тариф заменит существующий нотариальный тариф, а региональный тариф - плату за оказание услуг правового и технического характера. Региональный тариф будут устанавливать нотариальные палаты субъектов Российской Федерации в рамках, установленных Федеральной нотариальной палатой, в соответствии с формулой, утвержденной Минюстом России.

Принятие федерального закона позволит усилить контроль за экономической обоснованностью размера платы, взимаемой с граждан за совершение нотариальных действий.

#### 2.4. Неполнота правового регулирования нотариального удостоверения решения общего собрания участников хозяйственного общества или совета директоров о наделении полномочиями нового единоличного исполнительного органа общества

Поскольку не утрачивает актуальности проблема хищения активов компаний путем совершения противоправных действий, заключающихся в незаконной смене генерального директора, необходимо принять законодательные меры, которые обеспечат стабильность правоотношений в корпоративной сфере.

В настоящее время нотариальному удостоверению подлежат:

решение общего собрания участников непубличного акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью, принятое посредством очного голосования (пункт 3 статьи 67<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации; далее - ГК РФ);

решение общего собрания участников общества с ограниченной ответственностью об увеличении уставного капитала (пункт 3 статьи 17 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью");

решение общего собрания участников общества с ограниченной ответственностью, в соответствии с которым в отношении решений общества будет применяться альтернативный способ подтверждения (пункт 2 Обзора судебной практики по некоторым вопросам применения законодательства о хозяйственных обществах, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 декабря 2019 г.).

Таким образом, решения о смене единоличного исполнительного органа, принятые общим собранием участников непубличного акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью посредством заочного голосования, не подлежат нотариальному удостоверению. Это означает, что такие решения можно подделать и на их основании зарегистрировать в Едином государственном реестре юридических лиц запись о смене единоличного исполнительного органа.

В целях защиты участников и кредиторов юридических лиц предлагается введение нормы об обязательном нотариальном удостоверении решений о смене единоличного исполнительного органа акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью с предоставлением нотариусу необходимых полномочий по проверке законности такой смены.

С учетом изложенного планируется разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон

"Об акционерных обществах" и Федеральный закон "Об обществах с ограниченной ответственностью" (в части установления обязанности общего собрания участников акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью или совета директоров нотариально заверять решение о наделении полномочиями нового единоличного исполнительного органа общества) (приложение № 5).

#### 2.5. Неполнота правового регулирования получения Федеральной нотариальной палатой широковещательной рассылки сведений о государственной регистрации смерти лица, выдавшего доверенность

Нотариусы не включены в число получателей широковещательной рассылки информации об актах гражданского состояния (например, в случае смерти гражданина), что создает условия для совершения мошеннических действий с нотариально удостоверенными доверенностями, прекратившими действие в связи со смертью гражданина, например, в банковской сфере.

Необходимо внесение изменений в статью 13<sup>2</sup> Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния" (в части предоставления Федеральной нотариальной палате сведений о государственной регистрации смерти, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния, в рамках межведомственного взаимодействия), а также в статью 34<sup>2</sup> Основ о дополнении единой информационной системы нотариата информацией о доверенностях, прекративших действие вследствие смерти гражданина, выдавшего доверенность.

В целях решения данной проблемы предлагается поручить Минфину России дополнить подготовленный им проект федерального закона "О внесении изменений в статью 13<sup>2</sup> Федерального закона "Об актах гражданского состояния" положением о включении Федеральной нотариальной палаты в число получателей широковещательной рассылки сведений о государственной регистрации смерти и внести корреспондирующие изменения в Основы.

### 3. Охрана здоровья детей

Согласно части 4 статьи 67<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 7 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" государство признает охрану здоровья детей одним из важнейших и необходимых условий их физического и психического развития. Дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье, и имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи.

В ходе мониторинга законодательства Российской Федерации выявлены недостатки правового регулирования по следующим направлениям охраны здоровья детей:

организация бесплатного горячего питания обучающихся в образовательных организациях;

определение источника финансирования расходов по лекарственному обеспечению детей, а также исключение дублирования льготных категорий групп населения в перечнях федеральных и региональных льготников;

регулирование оборота, рекламы и потребления никотинсодержащей продукции, электронных систем доставки никотина и устройств, имитирующих курение.

Для обеспечения бесплатного горячего питания обучающихся в образовательных организациях Федеральным законом от 1 марта 2020 г. № 47-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О качестве и безопасности пищевых продуктов" и статью 37 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" с 1 сентября 2020 г. введена обязанность учредителей государственных и муниципальных образовательных организаций обеспечивать обучающихся 1 - 4 классов не менее одного раза в день бесплатным горячим питанием, а также предусмотрена возможность предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование организаций и обеспечение бесплатным горячим питанием обучающихся в размере, порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации (Правила предоставления и распределения указанных субсидий утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2020 г. № 900 "О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Развитие образования").

Для определения источника финансирования расходов по лекарственному обеспечению детей, а также в целях исключения дублирования льготных категорий групп населения в перечнях федеральных и региональных льготников в Федеральном законе от 13 июля 2020 г. № 206-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания" предусматривается создание единого регистра граждан, имеющих право на обеспечение лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также установление порядка ведения такого регистра.

В целях защиты здоровья граждан, в том числе детей, Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 303-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу охраны здоровья граждан от последствий потребления никотинсодержащей продукции" урегулированы вопросы оборота, рекламы и потребления никотинсодержащей продукции и курительных принадлежностей.

#### 4. Особо охраняемые природные территории

В соответствии с пунктом "д" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим правовой статус особо охраняемых природных территорий (далее также - ООПТ), является Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее - Федеральный закон № 33-ФЗ).

Федеральным законом № 33-ФЗ определены следующие категории ООПТ: государственные природные заповедники (в том числе биосферные заповедники), национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады. Законы субъектов Российской Федерации могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение и находиться в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в ведении государственных

научных организаций и государственных образовательных организаций высшего образования.

В ходе мониторинга правоприменения выявлен комплекс проблем правового регулирования ООПТ.

#### 4.1. Неполнота правового регулирования сохранения режима особой охраны государственных природных заказников при изменении их статуса

Государственный природный заказник регионального значения может быть создан путем преобразования государственного природного заказника федерального значения, расположенного в пределах территории одного субъекта Российской Федерации. Для этого требуется решение Правительства Российской Федерации по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти, согласованного с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 23 Федерального закона № 33-ФЗ).

Федеральным законом № 33-ФЗ не предусмотрены гарантии сохранения режима особой охраны государственных природных заказников в случае их преобразования из федеральных в региональные, а также не определены критерии и условия такого преобразования. По этой причине преобразование федеральных государственных природных заказников в региональные на практике ослабляет режим особой охраны и, как следствие, влечет деградацию природных комплексов.

В целях решения данной проблемы предлагается поручить Минприроды России представить предложения о механизме преобразования государственных природных заказников (из федеральных в региональные) с сохранением правового режима охраны.

#### 4.2. Неполнота правового регулирования порядка согласования создания ООПТ регионального значения

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации согласовывают решения о создании ООПТ регионального значения, об изменении режима их особой охраны с Минприроды России, а в отдельных случаях - с Минобороны России и ФСБ России (пункт 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ).

Однако законодательством не регламентирован порядок принятия уполномоченным федеральным органом исполнительной власти решения

о согласовании создания ООПТ (в том числе перечень документов о создании ООПТ, требования к ним и срок рассмотрения таких документов).

С учетом изложенного планируется проработать вопрос о регламентации порядка согласования решений о создании ООПТ регионального значения и об изменении режима их особой охраны.

#### 4.3. Неполнота правового регулирования механизма упразднения ООПТ

В законодательстве Российской Федерации отсутствует единый механизм упразднения ООПТ. Условия и порядок упразднения ООПТ регионального и местного значения регулируются актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, поэтому в разных регионах они различны. На практике основанием упразднения ООПТ является решение государственного органа власти или органа местного самоуправления. Например, в качестве обоснования принятия решения об упразднении ООПТ указывается несоответствие такой ООПТ статусу памятника природы областного значения (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2019 г. № 88-АПА19-2).

В целях исключения случаев необоснованного лишения отдельных территорий статуса особо охраняемых в законодательстве Российской Федерации необходимо предусмотреть четкий механизм упразднения ООПТ.

#### 4.4. Неполнота правового регулирования функционирования сложносоставных ООПТ

В ходе мониторинга выявлены случаи образования сложносоставных ООПТ, представляющих собой ООПТ, в границах которых расположены одна или несколько других ООПТ разного уровня (заказник, национальный парк, памятник природы). Например, на территории Сочинского национального парка находится около 30 памятников природы Краснодарского края (ООПТ регионального значения). Это приводит к конфликту режимов особой охраны и невозможности их соблюдения. Также возникают проблемы, связанные с отсутствием законодательной регламентации функционирования таких ООПТ.

В целях устранения названных проблем в законодательстве Российской Федерации необходимо предусмотреть особенности создания и функционирования сложносоставных ООПТ, а также синхронизировать

режимы особой охраны ООПТ разного уровня, расположенных в границах сложносоставных ООПТ.

В целях решения вопросов, указанных в пункте 4.3 и настоящем пункте, планируется подготовить проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам правового регулирования особо охраняемых природных территорий" (приложение № 5).

#### 4.5. Отсутствие единообразной практики привлечения к административной и уголовной ответственности за причинение вреда ООПТ

Статьей 8.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) установлена ответственность за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях. Статьей 262 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) предусмотрена ответственность за нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий при условии, что такой вред повлек причинение значительного ущерба. Однако УК РФ не содержит критериев определения значительности ущерба.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъясняет, что нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, либо в их охранных зонах подлежит квалификации по статье 8.39 КоАП РФ, за исключением случаев, когда такие действия (бездействие) содержат признаки преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 "О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования").

Также Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъясняет, что при разрешении вопроса о том, причинен ли в результате нарушения режима особо охраняемой природной территории значительный ущерб, судам надлежит исходить из конкретных обстоятельств дела, в частности категории особо охраняемых природных территорий, их экономической, социальной, исторической, культурной, научной значимости, способности природного ресурса к самовосстановлению, количества и стоимости истребленных,

поврежденных компонентов природной среды. В необходимых случаях суд привлекает соответствующих специалистов либо экспертов.

На практике встречаются случаи, когда причинение вреда в размере 1,2 миллиона рублей влечет административную ответственность по статье 8.39 КоАП РФ, а причинение вреда в размере 615 тысяч рублей - уголовную ответственность по статье 262 УК РФ.

В целях защиты конституционных прав граждан планируется подготовить предложения по законодательному установлению денежного эквивалента при определении значительного ущерба окружающей среде, поскольку именно этот критерий является основанием для привлечения к уголовной ответственности.

#### 4.6. Неполнота правового регулирования управления отдельными категориями ООПТ

Управление дендрологическими парками и ботаническими садами осуществляют уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им государственные учреждения, а также государственные научные организации и государственные образовательные организации высшего образования (пункт 3 статьи 28 Федерального закона № 33-ФЗ). Так, Минобрнауки России в соответствии с пунктом 4.3.23 Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682, осуществляет управление дендрологическими парками и ботаническими садами федерального значения, являющимися научными организациями, подведомственными ему.

Кроме того, согласно пункту 7 статьи 28 Федерального закона № 33-ФЗ в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях положение о дендрологическом парке и ботаническом саду могут утвердить государственная научная организация и государственная образовательная организация высшего образования. В настоящее время такие случаи законодательно не определены.

В соответствии с пунктом 5 статьи 28 Федерального закона № 33-ФЗ положение о дендрологическом парке и ботаническом саду федерального значения утверждает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Указанное полномочие закреплено только за Министерством

природных ресурсов и экологии Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 "Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации").

Управление дендрологическими парками и ботаническими садами схоже с управлением ООПТ других категорий. При этом положение об ООПТ иных категорий утверждается тем федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет управление ими (например, согласно пункту 3 статьи 6 Федерального закона № 33-ФЗ положение о государственном природном заповеднике утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится).

С учетом изложенного предлагается поручить Минприроды России, Минобрнауки России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам управления отдельными видами особо охраняемых природных территорий", направленный на уточнение полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также государственных научных организаций и государственных образовательных организаций высшего образования по утверждению положения о дендрологическом парке и ботаническом саде федерального значения (приложение № 5).

В ходе анализа законодательства по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы, установлено, что до настоящего времени не реализованы два положения федеральных законов (приложение № 3).

#### 5. Несостоятельность (банкротство) страховых организаций и применение мер по предупреждению их несостоятельности (банкротства)

Согласно пункту "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами в сфере несостоятельности (банкротства) страховых организаций и применения мер по предупреждению их несостоятельности (банкротства) являются Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" (далее - Федеральный закон № 127-ФЗ) и Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации" (далее - Закон № 4015-1).

В ходе мониторинга правоприменения выявлена необходимость унификации регулирования процедур несостоятельности (банкротства) страховых и кредитных организаций и предупреждения их несостоятельности (банкротства), а также неполнота правового регулирования в смежной сфере отношений.

#### 5.1. Различия в регулировании процедур несостоятельности (банкротства) кредитных и страховых организаций и применения мер по предупреждению их несостоятельности (банкротства)

В ходе мониторинга выявлено, что регулирование в отношении кредитных организаций позволяет обеспечить защиту интересов кредиторов в большей степени, чем регулирование в отношении страховых организаций. По этой причине требуется унификация регулирования в отношении страховых и кредитных организаций.

Ниже приведены отдельные примеры различий в регулировании с указанием причин, по которым регулирование в отношении кредитных организаций должно быть взято за основу в целях унификации.

Кредитные организации	Страховые организации
<b>Вступление в силу решения Банка России об отзыве лицензии</b>	
<p>Решение Банка России об отзыве лицензии на осуществление банковских операций вступает в силу со дня принятия соответствующего акта Банка России и публикуется в недельный срок со дня принятия такого решения (статья 20 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 "О банках и банковской деятельности" (далее - Федеральный закон № 395-1))</p>	<p>Решение Банка России подлежит размещению на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на следующий день после принятия решения об отзыве лицензии и вступает в силу со дня его размещения на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (пункт 3 статьи 32<sup>8</sup> Закона № 4015-1)</p>

*Комментарий.* В отношении страховой компании решение об отзыве лицензии вступает в силу не сразу (как в отношении кредитных организаций), а со дня его опубликования. Целесообразно предусмотреть вступление в силу решения об отзыве лицензии у страховой организации сразу после его принятия. В таком случае временная администрация страховой организации, назначенная в связи с отзывом лицензии, будет иметь возможность ко дню

Кредитные организации	Страховые организации
-----------------------	-----------------------

вступления в силу такого решения обеспечить контроль за страховой организацией. Также будет исключен риск вступления в силу решения об отзыве лицензии в предпраздничный или выходной день.

На рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 909929-7 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения обеспечительных мер, направленных на сохранение имущества субъекта страхового дела в целях исполнения его обязательств" (далее - законопроект № 909929-7), направленный на решение данной проблемы.

#### Отзыв лицензии как основание для ликвидации

После отзыва лицензии на осуществление банковских операций кредитная организация должна быть ликвидирована.

Ликвидацию кредитной организации осуществляет государственная корпорация "Агентство по страхованию вкладов" в порядке конкурсного производства (часть 7 статьи 20, часть 1 статьи 23<sup>4</sup> Федерального закона № 395-І; пункт 1 статьи 189<sup>77</sup> Федерального закона № 127-ФЗ)

Одним из оснований прекращения страховой деятельности является решение Банка России об отзыве лицензии. Однако после отзыва лицензии организация может не ликвидироваться, а начать осуществлять другой вид деятельности (статья 32<sup>8</sup> Закона № 4015-І)

*Комментарий.* Как показывает практика, кредиторы страховой организации предъявляют к ней требования по обязательствам по договорам страхования уже после отзыва лицензии и прекращения статуса финансовой организации. В момент предъявления требований организация осуществляет другой вид деятельности и на нее не распространяются контрольные полномочия Банка России. Однако в законодательстве о несостоятельности (банкротстве) не определено, по каким правилам происходит процедура банкротства такой организации: по общим или по правилам банкротства страховых и финансовых организаций.

Применение правил банкротства страховых и финансовых организаций - сложная процедура, в которой принимают участие Банк России и государственная корпорация "Агентство по страхованию вкладов". Вызывает сомнение целесообразность их участия в деле о банкротстве компании, которая уже не является страховой. Решение данной проблемы

Кредитные организации	Страховые организации
-----------------------	-----------------------

возможно, если отзыв лицензии страховой организации будет являться основанием для ликвидации, как в случае с кредитными организациями. Такая ликвидация будет осуществляться в рамках постлицензионного контроля Банка России, который обеспечит защиту интересов кредиторов.

#### Приостановление исполнения исполнительных документов с момента отзыва лицензии

С момента отзыва лицензии на осуществление банковских операций приостанавливается исполнение исполнительных документов об имущественных взысканиях, не допускается принудительное исполнение иных документов, взыскание по которым производится в бесспорном порядке, за исключением взыскания задолженности по текущим обязательствам  
(пункт 3 части девятой статьи 20 Федерального закона № 395-1)

Отзыв лицензии не влечет приостановление исполнения исполнительных документов

*Комментарий.* В отношении страховой организации (в отличие от кредитных организаций) отзыв лицензии не влечет приостановление исполнения исполнительных документов. Это означает невозможность обеспечить сохранность имущества страховой организации.

Банк России вправе ввести мораторий на удовлетворение требований кредиторов страховой организации на срок не более трех месяцев в случае назначения временной администрации страховой организации. Однако, поскольку мораторий невозможно ввести сразу после отзыва лицензии, часть имущества страховой организации может перейти к взыскателям по исполнительным документам.

В Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект № 909929-7, который решает данную проблему.

#### Дата прекращения полномочия временной администрации

В случае признания кредитной организации банкротом или принятия решения о принудительной ликвидации временная администрация

В случае утверждения конкурсного управляющего временная администрация передает конкурсному управляющему имеющиеся у нее

Кредитные организации	Страховые организации
<p>обязана передать конкурсному управляющему (или ликвидатору) печати, штампы кредитной организации, бухгалтерскую и иную документацию. Деятельность временной администрации прекращается на основании решения Банка России (пункт 2 статья 189<sup>43</sup> Федерального закона № 127-ФЗ)</p>	<p>печати и штампы финансовой организации, а также бухгалтерскую и иную документацию. Деятельность временной администрации прекращается с даты утверждения арбитражным судом конкурсного управляющего (пункт 4 статьи 183<sup>14</sup> Федерального закона № 127-ФЗ)</p>

*Комментарий.* На практике у государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов" возникают технические сложности в оформлении передаточных актов страховой организации, поскольку не ясно, на каком основании временная администрация передает конкурсному управляющему печати, штампы и документацию, если на момент их передачи деятельность временной администрации уже прекратилась.

Непроведение собрания работников (бывших работников) по причинам, не зависящим от конкурсного управляющего

Непроведение собрания работников (бывших работников) кредитной организации не препятствует проведению собрания кредиторов в случае, если собрание работников (бывших работников) не состоялось по причинам, не зависящим от конкурсного управляющего, при условии соблюдения конкурсным управляющим порядка его организации и проведения (пункт 4 статьи 189<sup>85-1</sup> Федерального закона № 127-ФЗ)

Собрание работников (бывших работников) должника проводится не позднее чем за пять рабочих дней до даты проведения собрания кредиторов. Согласно позиции Президиума Верховного Суда Российской Федерации собрания работников (бывших работников) проводятся по мере необходимости. Однако критерии необходимости проведения собрания работников (бывших работников) не определены (статья 12<sup>1</sup> Федерального закона № 127-ФЗ; пункт 15 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с признанием недействительными решений собраний и комитетов кредиторов в процедурах банкротства,

Кредитные организации	Страховые организации
-----------------------	-----------------------

утвержденного Президиумом  
Верховного Суда Российской  
Федерации 26 декабря 2018 г.)

*Комментарий.* Норма права, действующая в отношении кредитных организаций, является более определенной, чем норма права, действующая в отношении страховых организаций.

#### Полномочия Банка России по разработке формы реестра требований кредиторов

Банк России (по согласованию с государственной корпорацией "Агентство по страхованию вкладов") уполномочен разработать форму реестра требований кредиторов кредитной организации.  
В настоящее время действует указание Банка России от 25 февраля 2019 г. № 5079-У "О форме реестра требований кредиторов кредитной организации"  
(пункт 10 статьи 189<sup>32</sup> Федерального закона № 127-ФЗ)

У Банка России отсутствуют полномочия по разработке формы реестра требований кредиторов страховой организации

*Комментарий.* Отсутствие у Банка России полномочия по разработке формы реестра требований кредиторов страховой организации является неполнотой правового регулирования.

Минфин России разработал проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования ликвидационных процедур финансовых организаций", который направлен на решение данной проблемы.

В целях решения указанных проблем предлагается поручить Минфину России совместно с Банком России подготовить проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части унификации процедур, применяемых в деле о банкротстве кредитных и страховых организаций, и мер по его предупреждению)" (приложение № 5).

## 5.2. Неполнота правового регулирования общественных отношений в сфере страхового надзора за открытием филиалов страховых организаций

Согласно подпункту 5 пункта 5 статьи 30 Закона № 4015-І субъекты страхового дела обязаны представлять в орган страхового надзора (Банк России) копии положений о филиалах и представительствах, расположенных вне места нахождения субъекта страхового дела, с указанием их адресов (мест нахождения), а также копии документов, подтверждающих полномочия их руководителей.

Однако срок исполнения данной обязанности не установлен, также не предусмотрена обязанность субъектов страхового дела сообщать Банку России информацию об изменении адреса филиала (представительства) и о закрытии филиала (представительства). По этой причине у Банка России отсутствует актуальная информация о филиалах (представительствах), что лишает орган страхового надзора возможности своевременно установить контроль за имуществом страховых организаций в целях применения мер страхового надзора.

### б. Осуществление должностными лицами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, производства по делам об административных правонарушениях

С 1 июля 2020 г. согласно пункту 3 статьи 269<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляет Федеральное казначейство в соответствии с федеральными стандартами, утвержденными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации утвердило следующие федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля: "Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля", "Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля", "Планирование проверок, ревизий и обследований", "Реализация результатов проверок, ревизий и обследований" (постановления

Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2020 г. № 95, от 6 февраля 2020 г. № 100, от 27 февраля 2020 г. № 208, от 23 июля 2020 г. № 1095).

В ближайшее время планируется утвердить два федеральных стандарта в части проведения проверок, ревизий и обследований и оформления их результатов, правил досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц.

По результатам анализа правоприменительной практики выявлены проблемы административного законодательства, в частности, при определении должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, при привлечении к административной ответственности в случае несвоевременной передачи первичных учетных документов или за нарушение порядка предоставления субсидий.

Указанные проблемы планируется решить в проектах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

#### 7. Ведение гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд

Согласно пункту "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд является Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 217-ФЗ), определяющий особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества.

В ходе мониторинга правоприменения выявлен ряд проблем в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и в смежной сфере отношений, касающихся общего имущества собственников в коттеджных поселках.

### 7.1. Регулирование отношений, касающихся собственности в границах территории ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд

В границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд (далее - в границах территории садоводства или огородничества), по некоторым оценкам, от 10 до 15 процентов земельных участков являются заброшенными. Как правило, собственники таких участков неизвестны органам управления садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ (далее - товарищества).

Наличие заброшенных земельных участков приводит к несоблюдению гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, поскольку собственники земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, лишены возможности оформить право общей долевой собственности на недвижимое имущество общего пользования.

Так, регистрация права общей долевой собственности невозможна, если отсутствует решение общего собрания членов товарищества с указанием фамилий, имен, отчеств всех собственников земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества.

Кроме того, собственники земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества несут бремя содержания имущества общего пользования товарищества не только за себя, но и за собственников заброшенных земельных участков.

В ходе мониторинга Росреестр представил данные о том, что для товариществ разработка проекта планировки территории является излишней процедурой, а подготовка проекта межевания - сложной и дорогостоящей процедурой.

В целях решения указанных проблем предлагается:

упростить приобретение гражданами прав на имущество общего пользования;

установить меры по введению в оборот заброшенных земельных участков (при условии соблюдения прав собственников таких земельных участков);

исключить необходимость разработки проекта планировки территории для товариществ;

упростить подготовку проекта межевания для товариществ.

Для этого предлагается поручить Росреестру подготовить проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отношений, касающихся собственности в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд" (приложение № 5).

#### 7.2. Неполнота правового регулирования организации и проведения общего собрания членов товариществ с использованием информационно-телекоммуникационных технологий

Согласно части 19 статьи 17 Федерального закона № 217-ФЗ общее собрание членов товарищества правомочно, если на указанном собрании присутствует более 50 процентов членов товарищества или их представителей.

На практике соблюдение данной нормы в товариществах с сотнями и тысячами членов является затруднительным.

В целях решения данной проблемы предлагается создать правовые основы для проведения общих собраний членов товариществ с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

#### 7.3. Коллизия части 3 статьи 18 и части 2 статьи 16 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

Согласно части 3 статьи 18 Федерального закона № 217-ФЗ число членов правления товарищества не может быть менее трех человек и должно составлять не более пяти процентов общего числа членов товарищества. Согласно части 2 статьи 16 Федерального закона № 217-ФЗ число членов товарищества не может быть менее семи.

Коллизия состоит в том, что требование части 3 статьи 18 Федерального закона № 217-ФЗ может быть соблюдено, только если в товариществе будет 60 членов и более, тогда как согласно части 2 статьи 16 Федерального закона № 217-ФЗ в товариществе может быть и менее 60 членов (от 7 до 59 членов). Таким образом, для товариществ с числом членов менее 60 требование части 3 статьи 18 Федерального закона № 217-ФЗ является невыполнимым.

В целях решения проблем, указанных в пункте 7.2 и настоящем пункте, предлагается поручить Росреестру разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части совершенствования законодательства в сфере коллективного садоводства и огородничества" (приложение № 5).

#### 7.4. Установление обязанности товариществ указывать идентификаторы в исковых заявлениях и заявлениях о вынесении судебного приказа

В ходе мониторинга выявлена невозможность исполнения товариществами требований части 2 статьи 124 и части 2 статьи 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее - ГПК РФ): товарищества не могут указать в исковых заявлениях и в заявлениях о вынесении судебного приказа обязательный реквизит - один из идентификаторов ответчика. В качестве идентификатора должна быть указана информация, к которой у товариществ, как правило, отсутствует доступ: страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, серия и номер документа, удостоверяющего личность, основной государственный регистрационный номер индивидуального предпринимателя, серия и номер водительского удостоверения, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства.

В случае неуказания одного из идентификаторов ответчика судья возвращает заявление о вынесении судебного приказа или оставляет исковое заявление без движения на основании части 1 статьи 125 и статьи 136 ГПК РФ.

Для сравнения можно отметить, что в отношении истцов - организаций жилищно-коммунального хозяйства обязанность указания идентификатора ответчика приостановлена до 1 января 2021 г. (статья 20<sup>2</sup> Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции").

Также Минстрой России подготовил законопроект, согласно которому организации жилищно-коммунального хозяйства имеют бесплатный доступ к информации из государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства, в том числе в целях взыскания задолженности за оказанные услуги, задолженности по взносам на капитальный ремонт (проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства").

В целях реализации принципа равенства всех перед законом и судом и гарантии права каждого на судебную защиту планируется урегулировать порядок получения товариществами одного из идентификаторов ответчика, необходимого для указания в исковых заявлениях и в заявлениях о вынесении судебного приказа.

#### 7.5. Неполнота правового регулирования отношений, касающихся общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках

В ходе мониторинга правоприменения в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд выявлена проблема в смежной сфере отношений, касающихся общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках.

Коттеджные поселки - собирательная категория для описания отдельно стоящих индивидуальных жилых домов или жилых домов блокированной застройки, связанных общей инфраструктурой, к которой относятся, в том числе автомобильные дороги, ограждения, заборы, водопровод, газопровод, ливневая канализации, сеть электроснабжения и наружного освещения, а также земельные участки под данными объектами.

Проблемой в регулировании отношений, касающихся общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках, является отсутствие правового режима общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в отношении общей инфраструктуры коттеджных поселков.

Отсутствием такого режима пользуются недобросовестные застройщики и органы управления имуществом коттеджного поселка, которые на практике допускают злоупотребления, в том числе оформляют право собственности на объекты общей инфраструктуры и устанавливают для собственников индивидуальных жилых домов тарифы на обслуживание и использование общей инфраструктуры, не обеспечивают коттеджный поселок необходимыми объектами общей инфраструктуры.

Введение правового режима общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 10 ноября 2016 г. № 23-П: "В Российской Федерации индивидуальные жилые дома, будучи объектами права собственности (статья 288 ГК РФ) и жилищных прав (часть 1 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации)

Федерации), являются также важной составляющей жилищного фонда (часть 1 статьи 19 Жилищного кодекса Российской Федерации) - материального ресурса, необходимого для стабильного развития Российской Федерации как социального государства и обеспечения одной из базовых потребностей человека - потребности в жилище, что предопределяет значительную специфику правового регулирования в данной сфере общественных отношений, связанную, в частности, с необходимостью создания, содержания и надлежащей эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры, обслуживающей индивидуальные жилые дома на земельных участках, разрешенное использование которых допускает возведение таких домов, и отвечающей потребности их владельцев в благоприятных условиях проживания".

Следует отметить, что особый правовой режим общего имущества уже действует в законодательстве в отношении многоквартирных домов, а именно: собственнику квартиры в многоквартирном доме наряду с принадлежащим ему помещением, занимаемым под квартиру, принадлежит также доля в праве собственности на общее имущество дома (статья 289 ГК РФ); собственник квартиры не вправе отчуждать свою долю в праве на общее имущество жилого дома, а также совершать иные действия, влекущие передачу этой доли отдельно от права собственности на квартиру (статья 290 ГК РФ).

Законодательное регулирование отношений, касающихся общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в коттеджных поселках, будет способствовать более эффективной защите прав собственников таких домов.

С учетом изложенного планируется подготовить предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части регламентации правового статуса коттеджных поселков и их общей инфраструктуры.