



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»  
(ФГБОУ ВО «СГЮА»)

**ИНСТИТУТ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА**

Вольская ул., д. 1, г. Саратов, 410056,  
тел.: (845-2) 29-92-02, факс: (845-2) 20-56-58, e-mail: post@ssla.ru, http://сгюа.рф,  
ОКПО 02069183, ОГРН 1026403348069,  
ИНН 6454006276, КПП 645401001

## **ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

### **I. ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

#### 1.1.

**1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Пенсионное обеспечение.

**2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Абзац 2 статьи 8 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

**3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Федеральное законодательство Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в ред. от 02 декабря 2019 г.) устанавливает гарантированный размер пособия по беременности и родам: 300 руб. для женщин, которые уволены в связи с ликвидацией организации, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность, в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными.

размер указанного пособия не дает возможности удовлетворить минимальные потребности матери и ребенка. Тем более, этот размер в Российской Федерации не менялся с 2006 г. Кроме того, такой размер противоречит части 2 статьи 4 Конвенции Международной организации труда 103 «Относительно охраны материнства» (пересм. в 1952 г.) (ратиф. СССР, Указ Президиума ВС СССР от 06 июля 1956 г., конвенция вступила в силу для СССР 10 августа 1957 г.).

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Внести изменения в абзац 2 статьи 8 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», в частности слова «300 рублей» заменить словами «100% прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации».

**1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Пенсионное обеспечение.

**2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Абзац 2 статьи 8 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81–ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

**3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Федеральное законодательство Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81–ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в ред. от 02 декабря 2019 г.) устанавливает гарантированный размер пособия по беременности и родам женщинам, обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования, образовательных организациях дополнительного профессионального образования и научных организациях.

Размер указанного пособия не дает возможности удовлетворить минимальные потребности матери и ребенка. Тем более, этот размер в Российской Федерации не менялся с 2006 г. Кроме того, такой размер противоречит части 2 статьи 4 Конвенции Международной организации труда 103 «Относительно охраны материнства» (пересм. В 1952 г.) (ратиф. СССР, Указ Президиума ВС СССР от 06 июля 1956 г., конвенция вступила в силу для СССР 10 августа 1957 г.).

**4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Внести изменения в абзац 2 статьи 8 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81–ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», в частности слова «стипендии» заменить словами «100% прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации».

### 1.3.

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Пенсионное обеспечение.

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Пункт 1 статьи 12 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400–ФЗ «О страховых пенсиях» (в ред. от 01 октября 2019 г., с изм. от 28 января 2020 г.).

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

В условиях пандемии наметилась тенденция, когда работодатели отправляют работников в отпуск без сохранения заработной платы в соответствии со ст. 128 Трудового кодекса Российской Федерации.

Проблема заключается в том, что в соответствии с пунктом 1 статьи 11 ФЗ от 28 декабря 2013 г. № 400–ФЗ «О страховых пенсиях» (в ред. от 01 октября 2019 г., с изм. от 28 января 2020 г.), в страховой стаж, включаются периоды, когда начислялись и уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ. При нахождении работника в отпуске без сохранения заработной платы такие взносы не начисляются и не уплачиваются, а период нахождения в этом отпуске не включается в страховой стаж.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Предлагаем расширить в законодательном порядке иные периоды, засчитываемые в страховой стаж. Поэтому, пункт 1 статьи 12 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400–ФЗ «О страховых пенсиях» (в ред. от 01 октября 2019 г., с изм. от 28 января 2020 г.) дополнить подпунктом 12 следующего содержания:

«Период нахождения работника в отпуске без сохранения заработной платы, предусмотренный статьей 128 Трудового кодекса Российской Федерации, обусловленный инфекционными заболеваниями человека, характеризующиеся тяжелым течением, высоким уровнем смертности и инвалидности, быстрым распространением среди населения (эпидемия, пандемия), но не более шести месяцев».

#### 1.4.

### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Пенсионное обеспечение.

### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Глава 5 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Отсутствие в главе 5 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» норм, касающихся материальной ответственности органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, за задержку выплаты пенсии. Также, правовой пробел Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», касающийся возмещения морального вреда, причиненного пенсионеру неправомерными действиями или бездействием органа, осуществляющего пенсионное обеспечение.

В соответствии со статьей 236 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливается материальная ответственность работодателя за нарушение установленного срока выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и других выплат (статья 236 Трудового кодекса РФ). Отношения по обязательному социальному страхованию входят не только предмет социального обеспечения, но и являются отношениями, непосредственно связанными с трудовыми. Данная позиция законодателя закреплена в статье 1 Трудового кодекса РФ. Таким образом, представляется необходимым введение в страховом пенсионном законодательстве ответственности, аналогичной по содержанию статьи 236 Трудового кодекса РФ. В современном пенсионном законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие ответственность уполномоченных органов, осуществляющих пенсионное обеспечение, за нарушение прав граждан. Считаем необходимым восполнить данный пробел.

Право на жизнь является высшим общепризнанным правом человека. Достойное пенсионное обеспечение граждан является одной из важнейших гарантий данного права. Нарушения прав в данной сфере, предоставление такого обеспечения не должным образом (затягивание рассмотрения пенсионного дела, требование уполномоченных органов о предоставлении дополнительных документов, которые нужно, например, заказывать в архивах и т.д.) могут причинять человеку не только физические, но нравственные страдания. В имущественных правоотношениях компенсация морального вреда возможна только в случаях, предусмотренных законом (статья 12 Гражданского кодекса РФ). В настоящее время нарушение пенсионных прав уполномоченными органами не является редкостью, однако, в пенсионной сфере такая норма отсутствует. Статья 237 Трудового кодекса РФ предусматривает возмещение морального вреда, вызванного неправомерными действиями или бездействием,

он возмещается в денежной форме. Пенсионное законодательство тесным и неразрывным образом связано с трудовым. Считаю необходимым внести аналогичную норму в страховое законодательство, в частности, о пенсионном обеспечении.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Внести в главу 5 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» следующие нормы:

а) «Материальная ответственность уполномоченных лиц за задержку выплаты пенсии»;

б) «Возмещение морального вреда, причиненного неправомерными действиями или бездействием органа, осуществляющего пенсионное обеспечение».

## II. НОТАРИАТ

### 2.1.

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Нотариат.

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Статья 22 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1).

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Статья 22 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате определяет стоимость услуг правового и технического характера (далее – УПТХ) наряду с нотариальным тарифом, в качестве составной части размера оплаты нотариального действия, а также раскрывает состав УПТХ. Размер УПТХ утверждается нотариальными палатами субъектов Российской Федерации.

На практике размер УПТХ непрозрачен для понимания лиц, обращающихся за совершением нотариальных действий, и существенно превышает размер нотариального тарифа, что достаточно часто вызывает недовольство участников гражданского оборота относительно высокой стоимости совершаемого нотариального действия. Кроме того, нередко участниками гражданского оборота УПТХ оцениваются как навязываемые нотариусами услуги, не всегда необходимые заявителю (на недопустимость навязывания нотариусами УПТХ обращают внимание судебные органы). Вместе с тем оплата УПТХ является важным условием самофинансирования нотариальной деятельности, и исключать их из стоимости нотариального действия было бы неправильно.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Установить единый платеж за совершение нотариального действия – нотариальный тариф, объединив в него существующие на сегодняшний день нотариальный тариф и УПТХ. Наделить Министерство юстиции РФ правом устанавливать максимальный размер оплаты нотариального действия (по согласованию с ФНП). Размер оплаты нотариальных действий закрепить либо в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате, либо в отдельном Приказе Минюста Российской Федерации.

## 2.2.

### 1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.

Нотариат.

### 2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.

Статья 550 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Нормы Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» и нормы Федерального закона от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в части формы договора отчуждения долей в праве общей собственности на недвижимость при процедуре банкротства, а также исполнительного производства.

### 3. Описание проблемы и правоприменительной практики.

Гражданское законодательство в части технико-юридического решения вопроса о форме сделок с недвижимостью непоследовательно. Нормы параграфа 7 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации не содержат указаний относительно нотариальной формы каких-либо сделок с недвижимостью в силу закона. Нотариальная форма некоторых сделок предусмотрена нормами Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». Нормативные правовые акты, регулирующие продажу недвижимости с торгов, каких-либо положений о нотариальной форме сделок не содержат. Как показывает судебная практика, суды при разрешении споров, применяя общие нормы Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» и специальные нормы Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)», Федерального закона от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», делают вывод о том, что в случае применения специальной процедуры принудительного отчуждения имущества собственника общие положения статьи 42, статьи 54 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» применяться не могут. Обоснование приводится следующее:

– во-первых, нормы Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» являются общими по отношению к нормам, регламентирующим обращение взыскания на имущество в рамках процедуры банкротства и/или исполнительного производства;

– во-вторых, общие нормы регламентируют процедуру отчуждения имущества по воле самого собственника.

Вместе с тем сделки, заключаемые со специальным субъектным составом на торгах, нуждаются в более усиленной защите со стороны государства. Исключение обязательного нотариального удостоверения подобных сделок будет направлено на лишение специальных субъектов такой защиты.

Кроме того, необходимо включить в Гражданский кодекс РФ положения об обязательной нотариальной форме некоторых сделок с недвижимостью в



целях недопущения на практике ситуаций двоякого толкования норм и правоприменения.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Дополнить статью 550 Гражданского кодекса Российской Федерации нормой следующего содержания:

«В случаях, установленных законодательством о регистрации недвижимости, договор купли-продажи недвижимости подлежит нотариальному удостоверению».

Внести в нормы Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)», Федерального закона от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», регулирующие продажу имущества должника с торгов, дополнения в части указания на обязательность нотариального удостоверения тех сделок с недвижимостью, которые подлежат обязательному нотариальному удостоверению в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (статья 42, статья 54).

Законодательно урегулировать вопросы, связанные с определением временного этапа торгов, на котором нотариус может участвовать в удостоверении данной сделки, в особенности, если торги проводятся в электронном виде; определением пределов правовой экспертизы сделки, заключаемой на торгах, проводимой нотариусом (ограничив их существом самой сделки и исключив необходимость проверки законности процедуры торгов); определением бремени несения по нотариальному удостоверению.

## 2.3.

### 1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.

Нотариат.

### 2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.

– Статья 59.1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1).

– Статья 12 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

### 3. Описание проблемы и правоприменительной практики.

Согласно статье 12 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» медиативное соглашение, достигнутое сторонами после 25 октября 2019 г., в результате процедуры медиации, проведенной без передачи спора на рассмотрение суда или третейского суда, в случае его нотариального удостоверения имеет силу исполнительного документа. Удостоверение медиативного соглашения, согласно статье 59.1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, как нотариальное действие возможно только при условии присутствия медиатора и подписания им соглашения.

Круг посредников, принимающих участие в совершении этого нотариального действия, не ограничивается профессиональными медиаторами (в отличие от споров, переданных на рассмотрение суда или третейского суда до начала проведения процедуры медиации, где могут участвовать только профессиональные медиаторы). По этой причине нотариусу затруднительно устанавливать достоверную информацию о непрофессиональном медиаторе (который, например, не вправе рекламировать свои услуги, равно как состоять в саморегулируемых организациях медиаторов). И тем сложнее будет принимать решение об удостоверении соглашения, в заключении которого участвовал, к примеру, восемнадцатилетний гражданин, не имеющий среднего образования.

Не следует забывать о не редких для российской действительности ситуациях, когда под видом коллекторов решением финансовых вопросов занимались лица из криминальных кругов. С подобными рисками граждане могут столкнуться и в сфере медиативных процедур.

Проведение процедуры медиации профессиональным медиатором способно обеспечить ее юридическую чистоту, снизить риски отказа нотариуса в удостоверении медиативного соглашения и, как следствие, – обеспечить эффективность защиты прав граждан и организаций во внесудебном порядке.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Внести в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» нормы, наделяющие профессиональных медиаторов исключительным правом проводить процедуру медиации с последующим нотариальным удостоверением медиативного соглашения.

### **III. ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ**

#### **3.1.**

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Охрана здоровья детей.

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Не вызывает сомнений необходимость усиления законодательного регулирования обеспечения прав детей на охрану здоровья. В настоящее время до сих пор не принят Закон о государственных минимальных социальных стандартах, вследствие этого социальные стандарты не применяются. В результате сумма подушевых расходов на детское здравоохранение в различных регионах несопоставима. В целях гарантированности прав на охрану здоровья детей вне зависимости от территории проживания предлагаем внести следующую норму в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Внести в Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» следующую норму: «Государственные минимальные социальные стандарты охраны здоровья детей».

## 3.2.

### 1. **Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Охрана здоровья детей.

### 2. **Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. от 02 декабря 2019 г.); Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» (в ред. от 14 ноября 2019 г.).

### 3. **Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Коллизия законов в отношении признания детей инвалидами на территории Российской Федерации.

Дети, признанные инвалидами на территории другого государства, не признаются инвалидами на территории Российской Федерации, так как инвалидом считается только то лицо, которое признано таковым на территории России. Соответственно и меры социальной поддержки (в том числе социальной пенсии по инвалидности ребенку-инвалиду) детям-инвалидам не могут быть предоставлены до тех пор, пока ребенок-инвалид другого государства не подтвердит инвалидность по российскому законодательству.

Такой вывод следует из положений Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. от 02 декабря 2019 г.), Постановления Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» (в ред. от 14 ноября 2019 г.), которые не содержат условий (норм), позволяющие учитывать результаты признания инвалидом в другом государстве. Согласно Письму Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 июля 2005 г. № 3587-ВС «Об обеспечении техническими средствами реабилитации инвалидов – иностранных граждан» если иностранный гражданин будет признан в установленном законодательством Российской Федерации порядке инвалидом, он будет иметь право на меры социальной поддержки, предусмотренные Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», при этом уточняется, что Российская Федерация не имеет международных соглашений о взаимном признании инвалидности).

Признание инвалидности иногда связано с применением специальных реагентов, от которых возникают побочные действия, причиняющих дополнительные страдания детям (например, при заболеваниях почек). Поэтому при перемещении граждан из другого государства в Россию необходимо вновь проходить подобные процедуры. Речь идет о конкретном случае, когда гражданка России переехала на Украину, где ребенок был признан инвалидом, а

затем она вернулась в Россию, но ей было отказано в предоставлении мер социальной поддержки на ребенка-инвалида, в связи с тем, что процедуру признания инвалидом надо проходить по российским нормам.

Подобная ситуация неоднозначна по своему содержанию. Она может быть проанализирована не только в представленном варианте, когда гражданин России признан инвалидом на территории другого государства, но и в случае, когда это касается инвалидов-иностранцев, прибывших в Россию, или по отношению к гражданам Российской Федерации, выехавшим за ее пределы.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

а) Разработать основные положения, касающиеся возможности заключения соглашений между государствами о критериях признания инвалидности (в частности детей) на территории другого государства (возможно выработать единые подходы определения инвалидности детей на территории различных государств в рамках СНГ, ЕАЭС и др.). Представляется, что это должен быть комплекс норм, объединённый в соответствующую главу, для внесения ее в качестве составной части в Договор о ЕАЭС.

б) Предусмотреть нормы в российском законодательстве, позволяющими учитывать методы подтверждения инвалидности детей другого государства на территории России по соглашению с другими государствами (хотя бы в отдельных случаях, когда это может причинить дополнительные страдания ребенку).

### 3.3.

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Охрана здоровья детей.

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Статья 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

В целях защиты прав и законных интересов детей-сирот, воспитывающихся в замещающих семьях, орган опеки и попечительства осуществляет надзор в отношении опекунов в соответствии со статьей 34 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьей 148.1 Семейного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан».

Так, в соответствии с актом проверки условий жизни несовершеннолетнего подопечного, соблюдения опекуном прав и законных интересов несовершеннолетнего подопечного, обеспечения сохранности его имущества, а также выполнения опекуном требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 1642 «Об утверждении формы акта проверки условий жизни несовершеннолетнего подопечного, соблюдения опекуном прав и законных интересов несовершеннолетнего подопечного, обеспечения сохранности его имущества, а также выполнения опекуном требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей», в ходе проведения проверки оценивается состояние здоровья ребенка (сведения о состоянии здоровья ребенка по результатам проведения ежегодной диспансеризации, в том числе сведения о физическом развитии, росте, весе ребенка, группе состояния здоровья).

Одновременно при направлении запросов в адрес медицинских организаций сведения о состоянии здоровья несовершеннолетних подопечных, в том числе, о выявленных у них заболеваниях, диагнозах, в органы опеки и попечительства не предоставляются, поскольку согласно статье 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» указанная информация является врачебной тайной, разглашение которой возможно с письменного согласия гражданина или его законного представителя.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

В связи с этим предлагаем рассмотреть вопрос о внесении изменения в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», дополнив пункт 4 статьи 13 абзацем следующего содержания:

«– по запросу органа опеки и попечительства в целях осуществления надзора за деятельностью опекунов (попечителей).».



### 3.4.

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Охрана здоровья детей (в части профилактики незаконного потребления наркотиков среди несовершеннолетних).

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

– Часть 1 статьи 53.4 Федерального закона от 08 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 26 июля 2019 г.).

– Часть 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 01 апреля 2020 г.).

– Пункт 4 Приказа Министерства образования и науки РФ от 16 июня 2014 г. № 658 «Об утверждении Порядка проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также в образовательных организациях высшего образования».

– Приказ Минздрава России от 14 июля 2015 г. № 443н «О Порядке направления обучающегося в специализированную медицинскую организацию или ее структурное подразделение, оказывающее наркологическую помощь, в случае выявления незаконного потребления обучающимся наркотических средств и психотропных веществ в результате социально-психологического тестирования и (или) профилактического медицинского осмотра».

– Пункт 4 Приказа Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1177н «Об утверждении порядка дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства в отношении определенных видов медицинских вмешательств, форм информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и форм отказа от медицинского вмешательства» (в ред. от 17 июля 2019 г.).

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Из Доклада о наркоситуации в Российской Федерации в 2018 году Государственного антинаркотического комитета следует, что число лиц, совершивших правонарушения в области антинаркотического законодательства 2018 г. – 121 714 чел.; 2017 г. – 121 492 чел. Количество несовершеннолетних и молодежи их совершивших снизилось на 2,3% и 4,3%, соответственно.

В 2018 году проведено 36 (2017 г. – 29) мероприятий, в том числе 25 (2017 г. – 20), направленных на профилактику незаконного потребления наркотиков среди несовершеннолетних.

За время проведения Акции «Сообща где торгуют смертью» поступило 28 987 обращений граждан. В результате их отработки, а также проведенных проверок 66 405 мест массового пребывания несовершеннолетних и молодежи выявлено 5 417 преступлений и 8 312 административных правонарушений в

сфере незаконного оборота наркотиков, из незаконного оборота изъято более 925 кг (925,216) наркотических средств и психотропных веществ.

На фоне принимаемых мер в 2018 г. количество несовершеннолетних, госпитализированных в специализированные стационары по поводу психозов, связанных с потреблением наркотиков, несколько уменьшилось (2018 г. – 84 случая, 2017 г. – 90 случаев, 2016 г. – 88 случаев). Пик госпитальной обращаемости детей и подростков по поводу психозов, связанных с потреблением наркотиков, приходился на 2013 – 2015 г.

Статистика говорит об эффективности мероприятий по первичной профилактике наркологических расстройств: количество зарегистрированных несовершеннолетних, больных наркоманией, снизилось: в 2018 г. их было 567 человек (2017 г. – 694 человека, 2016 г. – 834 человека). Количество несовершеннолетних с диагнозом «пагубное употребление наркотиков» сократилось еще более заметно: в 2018 году их насчитывалось 4,9 тыс. человек (2017 г. – 5,9 тыс., 2016 г. – 7,9 тыс.).

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

*Во-первых*, необходимо реализовывать это мероприятие через медсправки, выдаваемые по результатам Периодических медицинских осмотров несовершеннолетних, установленных Приказом Минздрава России от 10 августа 2017 г. № 514н «О Порядке проведения профилактических медицинских осмотров несовершеннолетних» (в ред. от 13 июня 2019 г.) (вместе с «Порядком заполнения учетной формы № 030-ПО/у-17 «Карта профилактического медицинского осмотра несовершеннолетнего», «Порядком заполнения и сроки представления формы статистической отчетности № 030-ПО/о-17 «Сведения о профилактических медицинских осмотрах несовершеннолетних»). Поскольку в силу пункта 2 Приказа профилактические осмотры проводятся в установленные возрастные периоды в целях раннего (своевременного) выявления патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития, немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, а также в целях определения групп здоровья и выработки рекомендаций для несовершеннолетних и их родителей или иных законных представителей, следует применять Приказ Минздрава России от 06 октября 2014 г. № 581н «О Порядке проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ».

*Во-вторых*, внести дополнения в часть 9 статьи 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 01 апреля 2020 г.) следующего содержания:

«Медицинское вмешательство без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя допускается:

1) если медицинское вмешательство необходимо по экстренным показаниям для устранения угрозы общественной безопасности и общественного порядка, жизни человека, в том числе (то есть и для несовершеннолетнего – как до, так и после достижения 15 лет, – который способен выразить свое состояние, но которому присуща психологическая нестабильность и агрессия в отношении окружающих) если его состояние не позволяет выразить свою волю или отсутствуют законные представители (в отношении лиц, указанных в части 2 настоящей статьи:

лица, не достигшего возраста 15 лет, или лица, признанного в установленном законом порядке недееспособным, если такое лицо по своему состоянию не способно дать согласие на медицинское вмешательство;

несовершеннолетнего больного наркоманией при оказании ему наркологической помощи или при медицинском освидетельствовании несовершеннолетнего в целях установления состояния наркотического либо иного токсического опьянения (за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев приобретения несовершеннолетними полной дееспособности до достижения ими восемнадцатилетнего возраста).».

*В-третьих*, в статье 54 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 01 апреля 2020 г.) следует изменить возраст, когда несовершеннолетний вправе самостоятельно принимать решение о медицинском вмешательстве, с 15 лет на 16 лет (возраст деликтоспособности), что будет универсальным для всех категорий несовершеннолетних.

### 3.5.

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Охрана здоровья детей.

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Ведомственная целевая программа «Развитие системы оказания паллиативной медицинской помощи», содержащаяся в Государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 года № 1640.

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

В настоящее время в Российской Федерации большое количество взрослого и детского населения являются больными неизлечимыми заболеваниями. В целях улучшения качества жизни неизлечимо больных граждан, облегчения боли и других тяжелых проявлений заболевания таким гражданам оказывается паллиативная помощь. В соответствии с ведомственной целевой программой «Развитие системы оказания паллиативной медицинской помощи» Государственной программы «Развитие здравоохранения» обеспеченность паллиативными койками составляет в 2020 году 0,9 коек на 10 тысяч населения. Однако нормативы, устанавливаемые государством в отношении обеспеченности паллиативными койками, не позволяют медицинским организациям удовлетворить потребность населения в оказании паллиативной помощи. Так, например, по данным медицинских организаций, по состоянию на 2019 год в Воронежской области более 5,5 тыс. взрослых и 350 детей неизлечимо больны (Паллиативная помощь в Воронежской области. URL: <https://riavrn.ru/news/kak-eto-rabotaet-palliativnaya-pomoshch-v-voronezhskoy-oblasti/>). В Воронежской области по данным Росстата проживает 2 323 657 человек (по состоянию на 2020 год) (Предварительная оценка численности постоянного населения на 1 января 2020 года и в среднем за 2019 год. Росстат. URL: <https://www.gks.ru/folder/12781?print=1>). Соответственно, при таком количестве населения, по нормативу обеспеченности в Воронежской области должно быть 209 паллиативных коек. Данное число не покрывает даже количество только неизлечимо больных детей.

Представляется также не рациональным использование единого норматива обеспеченности паллиативными койками, без разделения на взрослое и детское население. Паллиативные отделения в медицинских организациях существуют отдельно для взрослого и детского населения, паллиативная помощь также

оказывается отдельно.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Представляется необходимым формирование отдельных нормативов для взрослого и детского населения при планировании обеспеченности паллиативными койками для оказания медицинской помощи неизлечимо больным детям и взрослым в стационарном режиме.

В связи с тем, что существующие нормативы, устанавливаемые государством в отношении обеспеченности паллиативными койками, не позволяют медицинским организациям удовлетворить потребность населения в оказании паллиативной помощи, представляется целесообразным увеличить их в 5 раз в отношении взрослого населения и в 3 раза в отношении детей.

Предлагается внести изменения в нормативы обеспеченности паллиативными койками, которые прописаны в целях ведомственной целевой программы «Развитие системы оказания паллиативной медицинской помощи», содержащейся в Государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 и изложить данную норму в следующей редакции:

ведомственная целевая программа  
«Развитие системы оказания  
паллиативной медицинской  
помощи»

цель: обеспеченность паллиативными  
койками:

взрослого населения:

в 2020 году – 4,5 на 10000 населения;  
в 2021 году – 4,6 на 10000 населения;  
в 2022 году – 4,75 на 10000 населения;  
в 2023 году – 4,85 на 10000 населения;  
в 2024 году - 5 на 10000 населения;

детского населения:

в 2020 году – 2,67 на 10000 населения;  
в 2021 году – 2,76 на 10000 населения;  
в 2022 году – 2,85 на 10000 населения;  
в 2023 году – 2,91 на 10000 населения;  
в 2024 году - 3 на 10000 населения;

### 3.6.

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Охрана здоровья детей.

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Часть 6 статьи 35 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Проблема возникла из-за отсутствия нормы права, закрепляющей механизм финансового обеспечения оказания медицинской помощи в рамках ранней помощи детям. В настоящее время существует проблема финансового обеспечения функционирования системы ранней помощи (одной из её составляющих является предоставление медицинской помощи). В России нормативное регулирование данного вопроса началось сравнительно недавно. Действует Концепция развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года от 31 августа 2016 г., утвержденная Правительством России (Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2016 г. № 1839-р «Об утверждении Концепции развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года»). В соответствии с данным документом, объемы и источники финансирования основных мероприятий по развитию ранней помощи на каждый год определены в пределах ассигнований, выделяемых на выполнение мероприятий государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» (2011-2020 г.), а также государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» в части оказания медицинской помощи детям с генетическими нарушениями.

Необходимо отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации уже существуют свои программы ранней помощи детям. Так, в Республике Бурятия, финансирование системы ранней помощи происходит за счет республиканского бюджета, привлеченных средств (благотворительность), и средств фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (Постановление Правительства Республики Бурятия от 27 июля 2016 г. № 341 «Об утверждении программы Республики Бурятия «Развитие и модернизация службы ранней помощи для семей с детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами» - «Солнышко» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.URL: <http://docs.cntd.ru/document/441606053>).

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Исходя из опыта функционирования системы ранней помощи в некоторых субъектах Российской Федерации, представляется наиболее эффективным финансировать систему ранней помощи: частично из средств региональных бюджетов (в части, касающейся психологической, социальной, педагогической помощи детям в данном субъекте РФ), частично из средств фонда обязательного медицинского страхования (в части, касающейся оказания медицинских услуг детям по данной программе), частично из средств, привлеченных от некоммерческих организаций (в части, касающейся общей координации системы ранней помощи).

В целях эффективного финансового обеспечения оказания медицинской помощи в рамках ранней помощи детям представляется необходимым внести изменения в часть 6 статьи 35 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и изложить ее в следующей редакции:

«6. В рамках базовой программы обязательного медицинского страхования оказываются первичная медико-санитарная помощь, включая профилактическую помощь, скорая медицинская помощь (за исключением санитарно-авиационной эвакуации, осуществляемой воздушными судами), медицинская помощь в рамках программы ранней помощи детям, специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь...».

## IV. ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ

### 4.1.

#### 1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.

Особо охраняемые природные территории

#### 2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.

Федеральный закон от 14 марта 1995г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

#### 3. Описание проблемы и правоприменительной практики.

**3.1.** Можно отметить ряд недостатков общего характера в Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», прежде всего, это отсутствие статьи «Основные понятия». Как правило, это статья 1 в других природоохранных и природоресурсных нормативных актах, например, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», Водном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и др. Это обстоятельство существенно затрудняет единообразное применение основных дефиниций в сфере ООПТ. Особо стоит обратить внимание на то, что в федеральном законе нет понятий каждой категории ООПТ, поэтому нередко трудно установить между ними не только теоретическую, но и практическую разницу.

Статья 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» определяет, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения (пункт 3), кроме обозначенных в самом Законе. На практике наблюдается значительное разнообразие видов таких территорий (они созданы примерно в 1/3 от общего числа субъектов Российской Федерации). К таким дополнительным категориям относятся: ресурсный резерват; охраняемый ландшафт; уникальные озера; зона покоя; сакральные природные объекты; детский экологический парк, городской лес, заповедный участок и др. Однако существенных отличий от федерального законодательства в режиме их охраны и защиты отметить не представляется возможным.

Статья 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» определяет, что Государственные природные заповедники и национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям федерального значения или особо охраняемым природным территориям регионального значения. Природные парки относятся к особо охраняемым природным территориям регионального



значения (пункт 5). В главах же и статьях, посвященных конкретным категориям ООПТ, помимо терминов «федеральное значение» и «региональное значение» используются термины «федеральная собственность» и «собственность субъектов Российской Федерации», например, пункт 2 статьи 6 «Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности. Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не подлежат отчуждению из федеральной собственности». Иными словами, до сих пор нет единого понимания в вопросах собственности и подчиненности природных ресурсов ООПТ по уровням государственной власти и уровню органов, выступающих от имени собственника.

Пункт 8 статьи 22 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливает, что для обеспечения функционирования государственных природных заказников создаются их администрации. На практике это нередко дирекции, которые в управлении объединяют целый ряд заказников и памятников природы, находящихся на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 5 статьи 24 «собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный в государственных природных заказниках режим особой охраны и несут за его нарушение административную, уголовную и иную установленную законом ответственность». В то же время статьей 36 устанавливается исключительно «уголовная ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий».

В действующем Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» нечетко определен режим заповедования, а просто устанавливается ряд ограничений хозяйственной и иной деятельности для каждой категории ООПТ. Хотя в теории экологического права есть три классических режима:

«1. Абсолютное заповедование. Данный режим присущ природным заповедникам и памятникам природы. Он исключает хозяйственную деятельность человека на своей территории. Вмешательство человека допускается только в исключительных случаях - для научных исследований, проведения санитарных рубок деревьев, борьбы с пожарами, уничтожения хищников и т.д.

2. Относительное заповедование. Данный режим означает сочетание абсолютного запрета и ограниченной хозяйственной деятельности по эксплуатации природных ресурсов. Этому признаку соответствует организация заказников.

3. Смешанный режим. Данный режим означает сочетание заповедных зон с зонами, используемыми для отдыха и туризма. Проявляется при организации национальных и природных парков», которые можно было бы обозначить и в Законе, а каждой категории ООПТ просто присвоить один из них».

По критерию собственности на землю и другие природные ресурсы выделяют ООПТ федерального, регионального и местного значения. Однако федеральные законы не содержат четкого ответа на вопрос: по каким критериям ООПТ признаются территориями федерального, регионального или местного значения, как и по какой шкале ценности измерять уникальность и невосполнимость природных ландшафтов и комплексов либо их эстетическое значение.

Что касается актуального вопроса внесения изменений в Конституцию РФ, то и здесь затрагивается проблема ООПТ.

«На заседании рабочей группы по поправкам в Конституцию предложили внести понятие «федеральных территорий» с прямым федеральным подчинением, сообщил сенатор Андрей Клишас. Если эта идея будет реализована, такие территории не будут входить в состав субъектов России. Для этого нужно будет принять отдельный закон. Ввести понятие «федеральных территорий» предложил председатель Тульской областной думы Сергей Харитонов. Речь идет о территориях, где находятся военные и стратегические объекты, заповедники и другие особые зоны.

«К их числу, например, относятся закрытые административно-территориальные образования, особо охраняемые природные территории, Арктическая зона. Это обусловлено повышенными требованиями к обеспечению безопасности, защиты и охраны окружающей среды (например, озера Байкал, Кавказских Минеральных Вод) или же к созданию условий по повышению инвестиционной привлекательности», – рассказал господин Клишас «РИА Новости». Он добавил, что система управления на этих территориях «требует специального регулирования».

«Совет федерации поддерживает предложение закрепить в Конституции РФ особые федеральные территории», сообщила спикер верхней палаты парламента Валентина Матвиенко. Речь идет о территориях, которые нуждаются в отдельном регулировании и финансовом обеспечении, добавила она.

«Оба комитета, комитет по конституционному законодательству и госстроительству, а также комитет по федеративному устройству, высказали свою точку зрения, что это было бы полезно. Имея в виду огромные размеры нашей страны, ее федеративное устройство, разные территориальные и экономические условия субъектов РФ, (необходимо.— «Ъ») выделить такие территории, которые имеют особое оборонное, экономическое, природное значение (это не значит, что таких территорий будет много), которые нуждаются в отдельном регулировании, финансовом обеспечении, чтобы обеспечить эффективное развитие всей страны», – сказала В. Матвиенко (цитата по ТАСС). В качестве примера таких федеральных территорий спикер СФ привела космодром Восточный и озеро Байкал».

**3.2.** В настоящее время в территориальных образованиях Российской Федерации остро встает ряд проблем, от решения которых зависит экологическая безопасность природной среды. Одной из них является создание и развитие сети особо охраняемых природных комплексов, предлагающей

сохранение репрезентативных естественных природных экосистем, которые являются главным условием формирования здоровой среды обитания человека.

Система ООПТ представляет собой около 12 тысяч особо охраняемых природных территорий. Это практически 13% от территории РФ и около 900 населенных пунктов. Таким образом, сложности, с которыми сталкиваются жители ООПТ и прилегающих территорий касаются 2 миллионов человек.

Все эти населенные пункты уже вписаны в судьбу ООПТ, и с их жителями нужно обязательно взаимодействовать. Люди часто сталкиваются с невозможностью осуществления традиционных видов деятельности на ООПТ, и все эти проблемы необходимо решить путем внесения изменений в законодательство.

Однако, закон «Об особо охраняемых природных территориях», о правах граждан практически не упоминает и с интересами граждан ни один из пунктов не связан. Получается, что существование ООПТ не увязано с соблюдением нашего базового права на благоприятную окружающую среду, взаимоотношения отдельного человека и заповедника не регулируются экологическим законодательством.

Согласно букве закона об ООПТ, население выступает всего лишь объектом «экологического воспитания». Однако реальная жизнь вносит свои коррективы, и, в конце концов, люди приспособливают для своих нужд любую бюрократическую институцию. Вакантное место экологических правоотношений занимают иные способы «присвоения» такой «вещи в себе» как ООПТ.

Одна из проблем, которая существует в этом вопросе, это отсутствие четких границ сельских и городских поселений, которые находятся на ООПТ. Это приводит к тому, что у нас происходит неконтролируемое расширение этих населенных пунктов.

Уже несколько лет местные власти по всей стране занимаются насущными вопросами постановки ООПТ на кадастровый учет и определением границ населенных пунктов.

В последние годы, учитывая высокие экологические характеристики ООПТ, они пользуются повышенным спросом на рынке земельных ресурсов, при этом проявляется тенденция к застройке природоохранных территорий различными объектами, часто не имеющими непосредственного отношения к выполняемым функциям по сохранению природных экосистем.

Действенным рычагом сбережения природного наследия является создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ) местного (муниципального) значения, деятельность которых направлена, прежде всего, на сохранение уцелевших естественных уникальных для муниципального образования территориальных экосистем, которые важны не только с экологической стороны, но и представляют особую ценность для местных жителей. Именно муниципальный уровень является той минимальной и основной масштабной единицей для рационально природопользования,

эффективного хозяйствования, устойчивого экологического развития территории в целом.

При организации особо охраняемой природной территории местного значения, без изъятия земель у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов, категория принадлежащих земель не изменяется, а устанавливается особый правовой режим использования, с учетом ограничений, установленных режимом охраны особо охраняемой природной территории, таких как: запрещение всякой деятельности, влекущей за собой нарушение их сохранности, предоставления земель для ведения хозяйственной деятельности граждан и их некоммерческих объединений, строительства автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередач и других коммуникаций, строительства промышленных, хозяйственных и иных объектов, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий, за исключением регламентных работ на существующих объектах, движения и стоянки механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, неорганизованной рекреационной деятельности, устройство стоянок автотранспорта, размещения отходов производства и потребления, а так же иных видов деятельности, которые могут повлечь за собой нарушение режима особо охраняемой территории.

Помимо урегулирования проблем жителей данных территорий, эксперты так же видят большой потенциал развития экологического туризма в границах ООПТ. Все конфликты, связанные с «наступлением» туризма на заповедники, «коммерциализацией» деятельности ООПТ заложены в том вакууме отношений ООПТ и гражданина, который создан профильным законом.

Чтобы благополучно развивать, данное направление нужно объединение усилий федеральных и местных властей, а также жителей и экологических организаций. Для этого необходимо разработать четкие, но достаточно простые правила по функциональному зонированию. Но тут важно определить границы тех территорий, на которых это можно делать. Предложения могут быть самые различные: и развлекательная программа, и гест-хаусы, и производство товаров, а также оказание услуг. Одним словом, привлечение местного населения в развитие экологического туризма.

Такая перспектива вполне реалистична, ведь развитие экологического туризма – одна из задач Национального проекта «Экология». Согласно федеральному закону «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», который входит в Национальный проект «Экология», в России к 2024 году должны создать 24 новые особо охраняемые территории. Их общая площадь составит, согласно паспорту Нацпроекта, 5 миллионов гектар.

Так же надо понимать, что в некоторых районах ООПТ являются основными работодателями местных жителей, которые трудятся там смотрителями, охранниками, экологами. Соответственно с развитием экологического туризма у национальных парков и заповедников появится еще

больше рабочих ставок и интересных должностей для тех, кто привык жить на этой территории и переезжать не собирается.

Радикалы начали призывать к «вырезанию» населенных пунктов из границ природных территорий. Однако здесь мы можем столкнуться сразу с двумя проблемами. Во-первых, размеры ООПТ тут же автоматически уменьшатся. Во-вторых, тут же прекратится взаимодействие человека и природы, а этого допустить ни в коем случае нельзя.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Повышенные требования к обеспечению безопасности, защите и охране окружающей среды (например, озера Байкал, Кавказских Минеральных Вод) или же к созданию условий по повышению инвестиционной привлекательности влияют на особенности управления данными территориями. Данные обстоятельства определяют необходимость закрепления специальных полномочий и иных условий особого правового режима таких территорий, в том числе и создания, в необходимых случаях, специальных федеральных территорий.

Данный вопрос требует детальной проработки и обсуждения с представителями субъектов Российской Федерации. Решение, которое будет принято по данному вопросу, должно учитывать позицию регионов и быть консолидированным.

Таким образом, развитию современной системы управления особо охраняемыми природными территориями препятствуют следующие проблемы:

- отсутствие эффективного управления системой ООПТ как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях власти, а также координации деятельности между этими уровнями;

- отсутствие четкого разграничения сфер ответственности за развитие и управление ООПТ между ведомствами и структурами разных уровней, отсутствие межведомственного и межсекторного взаимодействия в этой области;

- острый дефицит имеющихся ресурсов, в первую очередь, финансовых, реальным потребностям ООПТ, особенно муниципальных;

- несовершенная правовая и нормативная базы управления системой ООПТ и отдельными территориями, наличие пробелов и противоречий в действующем законодательстве;

- практически отсутствует анализ положительного опыта адаптации ООПТ к изменяющимся социально-экономическим условиям и тиражирования этого опыта;

- отсутствие четких критериев, в том числе экономических, выбора вариантов дальнейшего развития систем ООПТ как муниципального, так федерального уровня, в том числе создания новых специальных федеральных территорий.

## **V. НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ (БАНКРОТСТВО) СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ПРИМЕНЕНИЕ МЕР ПО ЕГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ**

### **5.1.**

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Несостоятельность (банкротство) страховых организаций и применение мер по его предупреждению.

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Статья 184.4 Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)».

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

Отсутствие в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» механизма реализации права кредитора на признании страховой организации банкротом, после удовлетворения требований согласно статье 184.4., но при отсутствии заявления о признании банкротства от контрольного органа или временной администрации страховой организации.

Согласно пункту 3 статьи 184.4 Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» в случае вынесения арбитражным судом определения о признании требований заявителя обоснованными арбитражный суд приостанавливает производство по делу о банкротстве страховой организации до момента обращения контрольного органа или временной администрации страховой организации в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом либо о прекращении деятельности временной администрации страховой организации с выводом о восстановлении платежеспособности должника и возможности удовлетворения требований кредиторов. Положения настоящего абзаца не применяются, если заявителем по делу о банкротстве является контрольный орган или временная администрация страховой организации.

Таким образом, признание должника – страховой организации банкротом и введение в отношении нее процедуры банкротства возможно только по заявлению контрольного органа или временной администрации страховой организации.

Возникает вопрос: Какие действия должен предпринять кредитор, чтобы заявление было подано контрольным органом или временной администрацией страховой организации? Какой порядок действия после вынесения определения о приостановлении производства по делу о банкротстве страховой организации?

В настоящее время Федеральный закон № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» не дает ответа на данные вопросы.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Необходимо дополнить статью 184.4 Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» пунктом 4, в котором указать обязанность должника известить контрольный орган (Банк России), о вынесении арбитражным судом определения о признании требований заявителя обоснованными. Поступление данного уведомления в контрольный орган должно быть безусловным основанием введения временной администрации в страховой организации, а в случае уже действия временной администрации, включение требований заявителя (кредитора) в реестр.

## 5.2.

### 1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.

Несостоятельность (банкротство) страховых организаций и применение мер по его предупреждению.

### 2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.

Статья 184.4 Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)».

### 3. Описание проблемы и правоприменительной практики.

Отсутствие единой судебной практики порядка признания страховой организации банкротом на момент отзыва у нее лицензии.

В настоящее время есть 2 подхода к определению статуса страховой организации в период отзыва у нее лицензии Банком России.

*1 подход* содержится в Постановлении арбитражного суда апелляционной инстанции г. Саратов Дело № А57-14864/2017 02 июля 2018 г. ([https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/228df6ad-8dcc-4107-8e99-1989ac50f568/9e5637f2-faf0-4737-9901-27645391d6b2/A57-14864-2017\\_20180702\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/228df6ad-8dcc-4107-8e99-1989ac50f568/9e5637f2-faf0-4737-9901-27645391d6b2/A57-14864-2017_20180702_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True)).

Суд при рассмотрении дела устанавливает, что страховая организация сохраняет статус страховой организации и после отзыва лицензии. Если у кредитора имеется вступившее в законную силу решение суда о взыскании с должника страхового возмещения, то суд, несмотря на отзыв лицензии, должен рассматривать дело о банкротстве с учетом особенностей, предусмотренных ст. 184.1-184.15 Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» (банкротство страховых организаций).

*2 подход* применен Третьим апелляционным судом (Постановление Третьего апелляционного суда Дело № А33-21685/2016 г. Красноярск 15 июня 2017 г., <https://sudact.ru/arbitral/doc/VBN473QbNgdT/>).

Так, суд апелляционной инстанции приходит к выводу, что поскольку на дату рассмотрения обоснованности заявления о признании должника банкротом как страховой организации, должник утратил статус страховой организации (у страховой организации была отозвана лицензия Банком России), судом первой инстанции правомерно сделан вывод, что нормы Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» об особенностях банкротства страховой организации, предусматривающие в том числе



возможность подачи кредитором заявления без вступившего в законную силу решения суда о взыскании задолженности, применению не подлежат. В связи с этим право кредитора на подачу заявления о признании должника банкротом возникает у него с даты вступления в законную силу решения суда, арбитражного суда или судебного акта о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейского суда о взыскании с должника денежных средств (абзац первый пункт 2 статьи 7 Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)», то есть на общих основаниях).

Следует указать, что выводы обоих судов сделаны на основе системного толкования норм Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)», что, скорее всего, и привело к появлению столь диаметральных подходов к рассмотрению данной проблемы.

Возникает вопрос: применяются ли нормы Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» об особенностях банкротства страховых организаций к страховым организациям у которых была отозвана лицензия?

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Отзыв лицензии у страховой организации не должен влиять на порядок рассмотрения дела о банкротстве. Страховая организация остается страховой организацией, даже лишившись лицензии, поскольку никакой иной деятельностью она заниматься не может даже как обычное юридическое лицо, ведь в ОКВЭД будет указано страховая деятельность. Исходя из этого, необходимо дополнить статью 184.4 Федерального закона № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» пунктом 5, в котором указать, что особенности рассмотрения дела о банкротстве страховой организации распространяется и на страховые организации, у которых была отозвана лицензия.

## **VI. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО ФУНКЦИИ ПО КОНТРОЛЮ И НАДЗОРУ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ, ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

### 6.1.

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

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

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Статья 15.6 2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Налоговом кодексе Российской Федерации отсутствует определение понятия «сведений, необходимых для налогового контроля». Указанная ситуация приводит к проблемам в исполнении требований о предоставлении таких сведений, неопределенности в пределах полномочий налоговых органов, а также к риску отказа хозяйствующих субъектов в предоставлении данных сведений.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Закрепить в примечании к статье 15.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определение понятия «сведения, необходимые для осуществления налогового контроля» в следующей редакции:

«Под сведениями, необходимыми для осуществления налогового контроля, понимается информация, имеющая непосредственное отношение к субъекту налогового контроля и подлежащая обязательному предоставлению в налоговый орган в установленном законом порядке в целях осуществления налогового контроля за исполнением налоговых обязательств.».

## **VII. ВЕДЕНИЕ ГРАЖДАНАМИ САДОВОДСТВА И ОГОРОДНИЧЕСТВА ДЛЯ СОБСТВЕННЫХ НУЖД**

### **7.1.**

#### **1. Сфера законодательства, в которой возникла проблема.**

Ведение гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд.

#### **2. Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема.**

Статья 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2019 г.).

#### **3. Описание проблемы и правоприменительной практики.**

В соответствии с пунктом 3 статьи 12 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» (в ред. от 03 августа 2018 г.) в члены товарищества могут быть приняты собственники земельных участков и в некоторых случаях, указанных в Законе, лица, использующие земельными участками, на правах, не являющихся собственностью. Приобрести земельные участки для ведения садоводства, в собственность возможно в соответствии с нормами земельного законодательства.

В пункте 2.7 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2019 г.) устанавливается, что приобрести такие земельные участки в собственность могут только члены некоммерческих организаций. Таким образом, членом некоммерческой организации может быть только собственник земельного участка и в установленных законодательством случаях лица, использующие их на правах, не являющихся собственностью. В то же время в собственность земельный участок может быть приобретен только членом некоммерческой организации.

Большие площади земель, находящихся в границах территории некоммерческой организации, используемые гражданами для ведения садоводства, пока остаются не приватизированными. О существующей проблеме свидетельствует внесение изменений в пункт 2.7 статьи 3 Закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», которыми был продлен срок приватизации таких земельных участков с 31 декабря 2020 до 1 марта 2022 года.

Возникают ситуации, когда на не приватизированный земельный участок претендовали наследники умершего члена некоммерческой организации. Поскольку они не являются членами объединения, они не могут приобрести

земельный участок в собственность, а в члены объединения они не могут быть приняты, так как не являются правообладателями земельных участков. На таких земельных участках достаточно часто размещаются объекты капитального строительства (садовые дома), на которые, как правило, права также не оформлены. Такое правовое регулирование отношений не только нарушает права наследников, но и является причиной того, что такие земельные участки не используются в соответствии с их разрешенным использованием.

#### **4. Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.**

Для разрешения такой ситуации возможно включить либо в пункт 2.7 статьи 3 Закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», либо в статью 54 Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» норму, предусматривающую исключения для указанных лиц и разрешающую им либо вступать в члены некоммерческой организации, не являясь правообладателями земельных участков, либо приобретать земельные участки в собственность несмотря на то, что они не являются членами некоммерческой организации.