



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://sgya.ru,  
ОКПО 02069183, ОГРН 1026403348069,  
ИНН 6454006276, КПП 645401001

### **Заключение по результатам мониторинга правоприменения**

По запросу Министерства юстиции Российской Федерации (письмо от 03.03.2021 № 13/22731-ЮЛ «О предоставлении информации о проблемах законодательства для подготовки доклада Президенту Российской Федерации» о результатах мониторинга правоприменения) сообщаем следующее:

1) Сфера общественных отношений – «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах».

– Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема: глава 19 Жилищного кодекса РФ (лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами).

– Описание проблемы: деятельность по управлению многоквартирными домами осуществляется управляющими организациями на основании лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, предоставленной органом государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта Российской Федерации. В случае отсутствия в реестре лицензий сведений о многоквартирном доме возникает проблема, связанная с тем, насколько законно осуществляется деятельность по управлению многоквартирными домами управляющими организациями.

– Правоприменительная практика исходит из того, что отсутствие в реестре лицензий сведений о многоквартирном доме, фактическую деятельность по управлению которым осуществляет лицензиат, само по себе не означает недействительность ранее выданной лицензии или осуществление юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем такой деятельности без лицензии (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.12.2019 г. № 302-ЭС19-17595 по делу № А33-27179/2018 и др.)

– Предложения по совершенствованию законодательства: дополнить ст. 199 ЖК РФ следующим образом: «Отсутствие в реестре лицензий сведений о многоквартирном доме, фактическую деятельность по управлению которым осуществляет лицензиат, не означает недействительность ранее выданной лицензии или осуществление юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем такой деятельности без лицензии».

2) Сфера общественных отношений – «Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов».

– Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема: экологический контроль и надзор осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды» (далее также – ФЗ № 7).

а) Экологический контроль (контроль в области охраны окружающей среды) в соответствии со ст. 1 ФЗ № 7 представляет собой систему мер, направленную на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды. Видами экологического контроля выступают производственный и общественный экологический контроль (ст.ст. 67, 68 ФЗ № 7).

Государственный экологический надзор включает в себя не только деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства и обязательных экологических требований, но и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности. Перечень видов государственного экологического надзора установлен в ст. 65.1 названного закона; всего в Российской Федерации осуществляются 15 видов государственного экологического надзора. Компетенцией в области проведения отдельных видов государственного экологического надзора наделены различные органы государственной власти РФ и субъектов РФ (Росприроднадзор, Рослесхоз, Росрыболовство, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Ростидромет) (ст. 65.1 ФЗ № 7).

Государственный экологический надзор осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном. Компетенция между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ разграничивается посредством подразделения объектов государственного экологического надзора на объекты федерального и регионального уровня на основе утвержденных Правительством РФ критериев<sup>1</sup>.

б) Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства в соотв. с п. 9 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

– Описание первой проблемы: объединение в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в понятие «государственный экологический надзор» различных видов надзора природоресурсного и природоохранного характера создает сложности в определении предметов каждого из них.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 г. № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору»

– Правоприменительная практика: в соответствии с п. 5.1.1 Положения о службе<sup>1</sup> Росприроднадзор осуществляет федеральный государственный надзор за «геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр», а Ростехнадзор согласно п. 5.3.1.7 Положения о службе<sup>2</sup> осуществляет контроль и надзор за «безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами». При этом согласно п. 3 Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами<sup>3</sup> государственный горный надзор осуществляется Ростехнадзором и его территориальными органами, являющимися органами государственного горного надзора, во взаимодействии с Росприроднадзором и его территориальными органами при осуществлении государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Однако четкое разграничение полномочий органов государственной власти, уполномоченных осуществлять государственный экологический надзор, в данном Положении также отсутствует.

– Предложения по совершенствованию законодательства: законодательно разделить государственный экологический надзор на государственный природоохранный надзор, государственный природоресурсный надзор и государственный экологический надзор на отдельных территориях и акваториях (на особо охраняемых природных территориях, в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне), что позволит конкретизировать предмет, виды и объекты каждого отдельного вида надзора.

– Описание второй проблемы: несогласованность норм ФЗ от 10.01.2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды» и ФЗ от 26.12.2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а именно:

п. 5 ст. 65 ФЗ № 7: «к отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения ФЗ № 294 с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных настоящим Федеральным законом»;

п. 30 ч. 4 ст. 1 ФЗ № 294 включил государственный экологический надзор в перечень видов государственного контроля (надзора), для которых другими федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 400 (ред. от 28.12.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 г. № 370»

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 401 (ред. от 27.02.2021) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 02.02.2010 г. № 39 (ред. от 05.06.2013) «Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»

Однако особенностей организации и проведения проверок ФЗ «Об охране окружающей среды» не предусматривает. Они установлены в Положении о федеральном государственном экологическом надзоре<sup>1</sup>.

– Предложения по совершенствованию законодательства: внести дополнение в ст. 65 ФЗ № 7, предусматривающую возможность учитывать не только положения закона, но и утвержденного в установленном порядке Положения о федеральном государственном экологическом надзоре.

3) Сфера общественных отношений – «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

– Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема: ст. 34 ГК РФ, ст. 148.1 СК РФ, Федеральный закон от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», ст. 13 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 18.05.2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», приказ Министерства образования и науки РФ от 29.12.2014 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».

– Описание проблемы: 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 ст. 34 ГК РФ, ст. 148.1 СК РФ, Федеральным законом от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 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 29.12.2014 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 ст. 13

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 г. № 426 (ред. от 21.03.2019) «О федеральном государственном экологическом надзоре».

Федерального закона от 21.11.2011 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.

– Предложения по совершенствованию законодательства: целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменения в Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», дополнив п. 4 ст. 13 абзацем следующего содержания: « - по запросу органа опеки и попечительства в целях осуществления надзора за деятельностью опекунов (попечителей).».

4) Сфера общественных отношений – «Противодействие антиконкурентным соглашениям».

– Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема: п. 3 ч. 4 ст. 11 и п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

– Описание проблемы: внеплановые проверки уполномоченных органов, проводимые с целью выявления нарушений антимонопольного законодательства в сфере явного или латентного заключения возможных антиконкурентных соглашений могут влечь за собой иски о возмещении убытков.

– Правоприменительная практика исходит из следующего: факт, что законные действия по проведению антимонопольным органом проверки и рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства имели для соответствующего субъекта неблагоприятные имущественные последствия, не свидетельствует о противоправности поведения антимонопольного органа и не является достаточным основанием для возмещения им вреда (Определение Верховного Суда РФ от 09.06.2020 г. № 308-ЭС19-28062 по делу № А53-32431/2018 и др.).

– Предложения по совершенствованию законодательства: дополнить ст. 25.1 ФЗ № 135 следующим образом: законные действия по проведению антимонопольным органом проверки и рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства не свидетельствуют о противоправности поведения антимонопольного органа и не являются основанием для возмещения им вреда.

5) Сфера общественных отношений – «Таможенное регулирование».

– Норма (или нормы) права, в ходе применения которой возникла проблема: п. 5 ч. 1 ст. 82 Федерального закона от 03.08.2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

– Описание проблемы: на практике возникает вопрос о том, может ли участник внешнеэкономической деятельности, полагающий, что его права и законные интересы нарушены тем фактом, что задолженность по истечении установленного законодательством срока ее принудительного взыскания продолжает учитываться таможенными органами, требовать в судебном порядке признания соответствующих сумм задолженности безнадежными к взысканию и списания этой задолженности.

– Правоприменительная практика исходит из следующего: участник внешнеэкономической деятельности, полагаящий, что его права и законные интересы нарушены тем фактом, что задолженность по истечении установленного законодательством срока ее принудительного взыскания продолжает учитываться таможенными органами, не лишен права требовать в судебном порядке признания соответствующих сумм задолженности безнадежными к взысканию и списания этой задолженности (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 22.01.2020 г. № 305-ЭС19-17000 по делу № А40-186916/2018 и др.).

– Предложения по совершенствованию законодательства: целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменения в Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», дополнив п. 5.1) следующего содержания: «требование об исключении спорной задолженности по основанию истечения срока ее принудительного взыскания, если данная задолженность продолжает учитываться таможенным органом, есть требование о ее списании как безнадежной к взысканию».

Директор Института законотворчества  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная  
юридическая академия»,  
доктор юридических наук, профессор



Афанасьев С.Ф.