

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ПРИМОРСКОГО КРАЯ**



**ДОКЛАД**

**О мониторинге правоприменения  
нормативных правовых актов Приморского края, принятых  
Законодательным Собранием Приморского края, за 2017 год**

**г. Владивосток  
2018**

## Содержание

### **I. Закон Приморского края от 25 февраля 2011 года № 742-КЗ "О публичных мероприятиях в Приморском крае"**

1. Законодательство, регулирующие отношения, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий .....	5
2. Практика применения Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" .....	10
3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" .....	12

### **II. Закон Приморского края от 23 июля 2012 года № 73-КЗ "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае"**

1. Изменения законодательства, регулирующего вопросы перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств .....	13
2. Практика применения Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" .....	20
3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" .....	25

### **III. Закон Приморского края от 19 декабря 2013 года № 330-КЗ "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций"**

1. Законодательство, регулирующие отношения, связанные с установлением пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, для отдельных категорий организаций .....	26
2. Практика применения Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" .....	31

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" .....35

#### **IV.Закон Приморского края от 8 апреля 2011 года № 750-КЗ "О здравоохранении в Приморском крае" в части предоставления платной и бесплатной медицинской помощи**

1.Законодательство, регулирующие отношения, связанные с оказанием платной и бесплатной медицинской помощи .....36

2.Реализация Закона Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае" в части предоставления платной и бесплатной медицинской помощи.....42

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае" в части предоставления платной и бесплатной медицинской помощи .....47

#### **V.Закон Приморского края от 25 декабря 2007 года № 185-КЗ "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае"**

1.Законодательство, регулирующие отношения, связанные с организацией и осуществлением деятельности по опеке и попечительству .....48

2.Практика применения Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" .....51

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" .....56

#### **VI.Закон Приморского края от 29 декабря 2003 года № 89-КЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края"**

1.Законодательное регулирование вопросов оборота земель сельскохозяйственного назначения.....57

2.Практика применения Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края". Проблемы правового регулирования .....62

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" .....65

## **VII. Закон Приморского края от 29 июня 2009 года № 447-КЗ "Об отходах производства и потребления в Приморском крае"**

1. Законодательство, регулирующее отношения в области обращения с отходами производства и потребления .....	66
2. Практика применения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" .....	70
3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" .....	73

## **VIII. Закон Приморского края от 29 сентября 2014 года № 472-КЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных"**

1. Обзор изменений законодательства Приморского края и федерального законодательства в сфере организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за 2016 и 2017 годы.....	74
2. Анализ и оценка правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных" .....	77
3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных" .....	82

## **1. Закон Приморского края от 25 февраля 2011 года № 742-КЗ "О публичных мероприятиях в Приморском крае"**

### **1. Законодательство, регулирующие отношения, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий**

В соответствии со статьей 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится в том числе защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (пункт "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй статьи 76 Конституции Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В целях обеспечения реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование принят Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Статьей 1 указанного Федерального закона установлено, что законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и включает в себя Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, федеральный законодатель четко установил границы и объем федерального и регионального нормотворчества в сфере регламентации вопросов, связанных с проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В соответствии с положениями статьи 1 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" нормативными правовыми актами федерального уровня регулируется обеспечение права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, на региональном же уровне законодательными актами субъектов Российской Федерации регламентируется обеспечение условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" определен следующий объем правоотношений, которые должны быть урегулированы законодательным актом субъекта Российской Федерации:

1) порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется;

2) минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование;

3) порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления;

4) места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры;

5) порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено.

Кроме этого, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления устанавливает нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия.

Также органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют:

единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места;

порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры.

Таким образом, федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право регулировать своими законами и иными нормативными актами широкий спектр общественных отношений в целях обеспечения права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

В целях реализации предоставленных полномочий в Приморском крае принят Закон Приморского края от 25 февраля 2011 года № 742-КЗ "О публичных мероприятиях в Приморском крае", который направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование на территории Приморского края.

Данный Закон Приморского края определяет места проведения публичного мероприятия, регулирует порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, устанавливает права и обязанности участников публичного мероприятия в соответствии с Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Также Закон Приморского края устанавливает требования к транспортным средствам, используемым при проведении публичных мероприятий, и места проведения публичных мероприятий, где не могут использоваться транспортные средства.

Проведенный анализ Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" показал, что им регулируются не все общественные отношения, которые в соответствии с Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" отнесены к компетенции регионального законодателя.

Так, Законом Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" не установлен порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Между тем в соответствии с частью 3<sup>1</sup> статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" такой порядок определяется законом субъекта Российской Федерации с учетом требований указанного Федерального закона, а также требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Несмотря на отсутствие закрепленного в Законе Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры,

используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", в статье 1 Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" закреплено понятие "объекты транспортной инфраструктуры, используемые для транспорта общего пользования", под которыми понимаются автомобильные дороги, тоннели, эстакады, мосты, автодорожные вокзалы и автобусные станции, трамвайные и внутренние водные пути, а также иные определенные законодательством Российской Федерации объекты, обеспечивающие функционирование транспорта общего пользования.

Кроме того, в части 2 статьи 3 Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае", определяющей порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, установлено, что в случае, если проведение публичного мероприятия планируется на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, в том числе с использованием транспортных средств, уведомление о его проведении направляется в орган исполнительной власти Приморского края.

Представляется, что установление в Законе Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" положения о подаче уведомления о проведении публичного мероприятия, которое планируется на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, в том числе с использованием транспортных средств, в орган исполнительной власти Приморского края не является достаточным, учитывая, что сам порядок проведения такого мероприятия Законом Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" не установлен.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, показал, что во всех субъектах Дальневосточного федерального округа приняты и действуют законодательные акты, направленные на регулирование отдельных вопросов проведения на территории субъекта Российской Федерации публичных мероприятий. Правовое регулирование осуществлено в объеме, предоставленном органам государственной власти субъектов Российской Федерации нормами Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". В ряде субъектов одновременно действует несколько законодательных актов, регулирующих отдельные группы общественных отношений, связанные с проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В других же, напротив, приняты комплексные нормативные акты, целиком охватывающие всю совокупность правовых норм, касающихся отдельных вопросов организации и проведения публичных мероприятий в субъекте Российской Федерации.

Приморский край является единственным субъектом на территории Дальневосточного федерального округа, в котором законодательно не



установлен порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено.

В остальных восьми субъектах Российской Федерации Дальневосточного федерального округа такой порядок предусмотрен и регулируется либо отдельным законодательным актом (например, Закон Хабаровского края от 30 марта 2011 года № 83 "О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования"), либо содержится в тексте закона, регулирующего вопросы проведения публичных мероприятий (например, Закон Еврейской автономной области от 31 октября 2012 года № 154-ОЗ "О некоторых вопросах реализации Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях").

Кроме этого, оценивая полноту правового регулирования комплекса общественных отношений, касающихся вопросов обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Приморского края, необходимо отметить следующее.

В период проведения мониторинга принят Федеральный закон от 7 июня 2017 года № 107-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях", которым в ряд законодательных актов внесены изменения, направленные на регулирование вопросов проведения депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования встреч с избирателями в целях информирования избирателей о своей деятельности.

В частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" дополнен положением о том, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления) определяют специально отведенные места для проведения встреч депутатов с избирателями, а также определяют перечень помещений, предоставляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органами местного самоуправления) для проведения встреч депутатов с избирателями, и порядок их предоставления.

Между тем органами исполнительной власти Приморского края до настоящего времени не определены специально отведенные места и перечень помещений, предоставляемых для проведения встреч депутатов с избирателями, а также порядок их предоставления.

В целом проведенный анализ законодательства, регулирующего отношения, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий, показал, что Закон Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" принят в рамках полномочий субъекта

Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данный Закон Приморского края не нарушает.

Вместе с тем Законом Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" не урегулирован вопрос, касающийся установления порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено, в связи с чем в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере необходимо рассмотреть вопрос о доработке Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае".

## **2. Практика применения Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае"**

По информации Администрации Приморского края, всего на территории Приморского края выделено 34 площадки для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений.

В целом в 2016 году и первом полугодии 2017 года в уполномоченные органы Приморского края подано 1 055 уведомлений о проведении публичных мероприятий, из которых в проведении 27 мероприятий было отказано по причине нарушения порядка подачи уведомления, 24 мероприятия было не согласовано в связи с проведением в заявленном месте иных мероприятий.

При проведении публичных мероприятий выявлено семь нарушений: в трех случаях мероприятие проводилось без согласования, в четырех случаях использовались лозунги, не соответствующие заявленной цели мероприятия.

Управление внутренних дел Российской Федерации по Приморскому краю сообщило, что в 2016 году и первом полугодии 2017 года на территории Приморского края проведено 765 публичных мероприятий, в числе которых 110 митингов, 561 пикет, 15 шествий, 11 демонстраций и 56 собраний. Всего в публичных мероприятиях приняли участие 152 тысячи человек.

К административной ответственности за совершение административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства при подготовке и проведении публичных мероприятий, привлечены 57 человек.

По информации органов местного самоуправления муниципальных образований Приморского края, граждане и организации регулярно пользуются своим правом проводить собрания, митинги, шествия и пикетирования. Инициаторы проведения публичного мероприятия направляют уведомление о его проведении в орган местного самоуправления. Большинство таких мероприятий согласовывается. Имеют место единичные случаи отказа в согласовании проведения публичных мероприятий. Как правило, случаи отказа связаны с планированием проведения мероприятий в местах, где их проведение запрещено, либо нарушением сроков подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Количество и частота проведения публичных мероприятий в муниципальных образованиях Приморского края напрямую зависят от количества населения, проживающего в муниципальном образовании.

Наибольшее число собраний, митингов, шествий и пикетирований проводится на территории крупных городских округов и муниципальных районов.

Так, на территории Владивостокского городского округа в 2016 году проведено 637 публичных мероприятий, в первом полугодии 2017 года - 205 мероприятий.

Тематика проводимых публичных мероприятий носит разнообразный характер: проводится агитация к участию в предварительном голосовании по отбору кандидатов для участия в выборах, осуществляется привлечение внимания к острым социально-политическим проблемам, вопросам противодействия коррупции, терроризма, защите прав трудящихся, поддержка патриотических акций.

Существенных нарушений порядка организации и проведения публичных мероприятий органами местного самоуправления не зафиксировано.

Органами прокуратуры Приморского края в 2016 году и первом полугодии 2017 года также выявлено незначительное число нарушений законодательства о собраниях, шествиях, митингах и пикетированиях, что свидетельствует о достаточной ясности нормативного регулирования в данной сфере.

Так, в 2016 году выявлено три нарушения, которые касались действий органа местного самоуправления, в первом полугодии 2017 года выявлено одно нарушение, которое было связано с неправомерными действиями органов полиции по обеспечению безопасности проведения публичного мероприятия.

Таким образом, существенных проблем правоприменительного характера при реализации Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" в рамках мониторинга правоприменения не выявлено.

Администрацией города Владивостока высказано предложение по совершенствованию Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Так, предлагается рассмотреть вопрос об изменении установленного пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" срока доведения до сведения организатора публичного мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Данное предложение связано с тем, что в ряде случаев уведомление о проведении публичного мероприятия поступает в орган местного самоуправления в конце рабочего дня и выполнить условия, описанные в пункте 2 части 1 статьи 12 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", в день получения уведомления в большинстве случаев не представляется возможным.

Проведенный анализ судебной практики показал, что нормы Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" в судебном порядке не обжаловались.

Обзор судебных решений, вынесенных высшими судебными инстанциями по делам, связанным с правоотношениями в области организации и проведения публичных мероприятий, позволяет отметить, что в ряде случаев гражданами оспаривались нормы региональных законов, регулирующих организацию и проведение публичных мероприятий.

В частности, заявители обжаловали положения региональных законов о закреплении мест, в которых проведение публичных мероприятий запрещается, полагая, что установление перечня таких мест выходит за рамки компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Также обжаловались нормы региональных законов, устанавливающих предельную численность участников публичных мероприятий. Во всех случаях Верховным Судом Российской Федерации были сделаны выводы о правомерности установленного в субъекте Российской Федерации правового регулирования, поскольку субъект Российской Федерации, обладая правом осуществлять собственное правовое регулирование в сфере совместного ведения, вправе регламентировать соответствующие вопросы.

### **3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае"**

Подводя итоги проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Между тем в целях совершенствования правового регулирования правоотношений в данной сфере Закон Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" необходимо дополнить положениями об установлении порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Кроме того, органам исполнительной власти Приморского края необходимо определить специально отведенные места и перечень помещений, предоставляемых для проведения встреч депутатов с избирателями, а также порядок их предоставления.

## **II. Закон Приморского края от 23 июля 2012 года № 73-КЗ "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае"**

### **1. Изменения законодательства, регулирующего вопросы перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств**

С 1 сентября 2016 года вступили в силу важные изменения федерального законодательства, регулирующего вопросы перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств.

Введено новое понятие "возврат транспортного средства". Теперь должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, принимается решение не только о задержании или прекращения задержания транспортного средства, но и о возврате транспортного средства.

Копия протокола о задержании транспортного средства, составленного в отсутствие водителя, с решением должностного лица о возврате задержанного транспортного средства вручается его владельцу, представителю владельца или лицу, имеющему при себе документы, необходимые для управления данным транспортным средством, незамедлительно после устранения причины задержания транспортного средства.

Важным изменением является то, что автовладелец может вернуть автомобиль сразу же после того, как обратился за этим на специализированную стоянку. При этом оплатить стоимость эвакуации и хранения автомобиля можно позднее. Обязанность лица, привлеченного к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства отражается в постановлении о назначении административного наказания.

У субъекта Российской Федерации сохранилось полномочие по установлению своим законом порядка осуществления перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата автовладельцам, оплаты лицами, привлеченными к

административной ответственности за административные правонарушения, повлекшие применение задержания транспортных средств, стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств.

Кроме того, согласно изменениям федерального законодательства сроки оплаты стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства, а также тарифы должны быть установлены уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги).

Методические указания по расчету тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств и установлению сроков оплаты утверждены приказом ФАС России от 15 августа 2016 года № 1145/16 (далее - Методические указания ФАС России).

Согласно Методическим указаниям ФАС России тарифы на перемещение и хранение задержанных транспортных средств устанавливаются в расчете на одно транспортное средство и могут дифференцироваться уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее - орган регулирования) по муниципальным образованиям субъекта Российской Федерации исходя из разрешенной максимальной массы, габаритов, категории транспортного средства и иных параметров, необходимых для установления экономически обоснованных тарифов на перемещение и хранение различных задержанных транспортных средств. Тарифы на хранение задержанных транспортных средств устанавливаются в расчете на одно транспортное средство за единицу времени, определенную органом регулирования.

В целях установления тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств органы регулирования определяют базовый уровень тарифов, который рассчитывается следующими методами: методом экономически обоснованных расходов (затрат), методом индексации, методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). Данные методы могут применяться совместно, в том числе при расчете расходов по отдельным статьям затрат. Выбор метода регулирования осуществляется органом регулирования.

Тарифы на перемещение и хранение задержанных транспортных средств устанавливаются по результатам торгов (аукцион на понижение цены) по выбору исполнителя услуг. Начальной максимальной ценой таких торгов является базовый уровень тарифов, определенный органами регулирования в соответствии с положениями Методических указаний ФАС России.

По решению субъекта Российской Федерации тарифы могут быть установлены на уровне ниже определенных по результатам аукциона тарифов или базового уровня тарифов (в случае признания торгов несостоявшимися) при условии компенсации исполнителям услуг доходов, недополученных в

результате установления таких тарифов, в случае, если такие тарифы будут установлены на уровне ниже экономически обоснованных расходов (затрат) исполнителей услуг.

В Приморском крае в указанной сфере действует Закон Приморского края от 23 июля 2012 года № 73-КЗ "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае".

В целях приведения его в соответствие с изменившимся федеральным законодательством приняты два закона Приморского края.

Так, в соответствии с изменениями, внесенными Законом Приморского края от 25 июля 2016 года № 876-КЗ "О внесении изменений в Закон Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", закрепляются полномочие уполномоченного органа в сфере регулирования тарифов по установлению срока оплаты расходов уполномоченных организаций на перемещение и хранение задержанного транспортного средства, а также положения о возврате задержанного транспортного средства владельцу транспортного средства незамедлительно после устранения причин задержания.

В соответствии с изменениями, внесенными Законом Приморского края от 5 июня 2017 года № 124-КЗ "О внесении изменений в Закон Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", устанавливаются, что тарифы на перемещение и хранение задержанных транспортных средств, сроки оплаты перемещения и хранения задержанных транспортных средств лицом, привлеченным к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, устанавливаются органом исполнительной власти Приморского края, уполномоченным осуществлять функции государственного регулирования тарифов (цен) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и региональный государственный контроль (надзор) за их применением.

Согласно внесенным Законом Приморского края "О внесении изменений в Закон Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" изменениям с 1 января 2018 года тарифы на перемещение и хранение задержанных транспортных средств устанавливаются по результатам торгов по определению стоимости услуг по перемещению и хранению задержанных транспортных средств, проводимых в порядке, установленном Администрацией Приморского края.

В целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере перемещения и хранения задержанных транспортных средств Законом Приморского края от 1 декабря 2016 года № 40-КЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края по вопросам перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", внесены изменения, в соответствии с которыми закреплено определение понятия "перемещение задержанного транспортного средства".

В связи с установлением изменениями, внесенными указанным Законом Приморского края, административной ответственности за нарушение порядка перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, возврата транспортных средств Закон Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" также дополнен статьей, согласно которой нарушение требований данного Закона влечет ответственность в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Приморского края.

В целях реализации Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" приняты следующие подзаконные нормативные правовые акты Приморского края:

постановление Администрации Приморского края от 11 сентября 2012 года № 243-па "Об утверждении Порядка проведения проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на соответствие требованиям к организации деятельности по перемещению и (или) хранению и возврату задержанных транспортных средств";

приказ департамента промышленности и транспорта Приморского края от 15 марта 2013 года № 41 "Об утверждении административного регламента предоставления департаментом транспорта и дорожного хозяйства Приморского края государственной услуги "Внесение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, предоставляющих на территории муниципальных районов и городских округов услуги по перемещению задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и (или) хранению задержанных транспортных средств на специализированных стоянках и их возврату";

постановление департамента по тарифам Приморского края от 26 июля 2012 года № 38/1 "Об утверждении платы за перемещение задержанных транспортных средств и их хранение на специализированной стоянке в Приморском крае";

постановление департамента по тарифам Приморского края от 30 июля 2014 года № 33/10 "Об утверждении платы за перемещение задержанных



маломерных судов и их хранение на специализированной стоянке в Приморском крае".

В 2016 году в постановления департамента по тарифам Приморского края "Об утверждении платы за перемещение задержанных транспортных средств и их хранение на специализированной стоянке в Приморском крае" и "Об утверждении платы за перемещение задержанных маломерных судов и их хранение на специализированной стоянке в Приморском крае" внесены изменения, в соответствии с которыми предельный срок оплаты (отсрочки оплаты) расходов исполнителя услуг за перемещение и хранение задержанных транспортных средств и маломерных судов составляет 60 дней со дня перемещения задержанного транспортного средства.

Указанный срок соответствует Методическим указаниям ФАС России, согласно которым срок оплаты перемещения и хранения задержанных транспортных средств, определяемый субъектом Российской Федерации, не должен быть менее 30 дней со дня перемещения задержанного транспортного средства.

В ходе мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" поступило предложение ИП Курц Евгений Сергеевич, предоставляющего услуги по перемещению задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и (или) хранению задержанных транспортных средств на специализированных стоянках и их возврату, по установлению 30-дневного срока оплаты.

Учитывая, что указанное предложение ИП Курц Евгений Сергеевич не было аргументированным, полагаем возможным сохранение предельного 60-дневного срока оплаты, установленного департаментом по тарифам Приморского края.

В целях исключения правовой неопределенности ФАС России разъяснила применение отдельных положений Методических указаний ФАС России в письме от 6 декабря 2016 года № СП/84437/16.

Так, согласно указанным разъяснениям Методических указаний ФАС России с момента вступления в силу положений статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, привлеченное к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, должно оплачивать стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства по тарифам, установленным в соответствии с Методическими указаниями ФАС России.

В связи с этим данные положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являются основанием для пересмотра уполномоченными органами субъектов Российской Федерации ранее установленных тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств.

Между тем до настоящего времени департаментом по тарифам Приморского края ранее установленные тарифы на перемещение и хранение задержанных транспортных средств не пересмотрены в соответствии с Методическими указаниями ФАС России. Также не определены базовые уровни тарифов, необходимые для дальнейшего установления тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств по результатам торгов (аукцион на понижение цены) по выбору исполнителя услуг.

Несоответствие установленных тарифов Методическим указаниям ФАС России и части 11 статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях уже послужило основанием для признания недействующими в судебном порядке приказов Комитета тарифов и цен правительства Еврейской автономной области от 28 ноября 2006 года № 26/1-п "Об установлении тарифов на хранение задержанных транспортных средств на территории Еврейской автономной области, за исключением муниципального образования "Город Биробиджан" и от 6 мая 2013 года № 13/3-п "Об установлении тарифов на хранение задержанных транспортных средств на территории муниципального образования "Город Биробиджан" (определением Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2017 года № 65-АПГ17-4 соответствующее решение суда Еврейской автономной области от 25 мая 2017 года оставлено в силе).

Анализ законодательства Приморского края, регулирующего вопросы перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, возврата транспортных средств, показал, что оно нуждается в доработке.

1.С 1 сентября 2016 года по тексту статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях термин "оплата расходов на перемещение и хранение задержанного транспортного средства" заменен на термин "оплата стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства".

В соответствии с действующей редакцией статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях перемещение транспортных средств на специализированную стоянку, за исключением транспортных средств, указанных в части 9 данной статьи, их хранение и возврат владельцам, представителям владельцев или лицам, имеющим при себе документы, необходимые для управления данными транспортными средствами, оплата лицами, привлеченными к административной ответственности за административные правонарушения, повлекшие применение задержания транспортных средств, стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств осуществляются в порядке, устанавливаемом законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, необходимо внести рекомендуемые изменения не только в текст Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", но и в его наименование.

2. В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" задержанное транспортное средство подлежит перемещению на ближайшую специализированную стоянку для хранения по решению уполномоченного должностного лица о задержании транспортного средства при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством в случаях, предусмотренных частью 1 статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В действующей редакции части 1 статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изменена формулировка, согласно которой задержание транспортного средства осуществляется не при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством, а в целях пресечения нарушений правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида.

3. Законом Приморского края от 5 марта 2014 года № 373-КЗ "О внесении изменения в статью 3 Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" в часть 4 статьи 3 внесены изменения, согласно которым Администрацией Приморского края должен быть урегулирован порядок проведения проверки уполномоченных организаций на соответствие требованиям, установленным частями 1-3 указанной статьи, не только в целях внесения их в реестр уполномоченных организаций, предоставляющих на территории муниципальных районов и городских округов услуги по перемещению задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и (или) хранению задержанных транспортных средств на специализированных стоянках и их возврату (далее - реестр), но и в целях их исключения из данного реестра.

Между тем согласно пункту 1 Порядка проведения проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на соответствие требованиям к организации деятельности по перемещению и (или) хранению и возврату задержанных транспортных средств, утвержденного постановлением Администрации Приморского края от 11 сентября 2012 года № 243-па, данный Порядок определяет процедуру проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на соответствие требованиям, установленным частями 1-3 статьи 3 Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", только в целях внесения их в реестр.

Таким образом, в настоящее время порядок проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на соответствие требованиям,

установленным частями 1-3 статьи 3 Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", в целях их исключения из реестра не определен.

## **2. Практика применения Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае"**

В рамках проведения мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" получена и проанализирована информация прокуратуры Приморского края, Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Приморскому краю, федерального казенного учреждения "Центр Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Приморскому краю", департамента транспорта и дорожного хозяйства Приморского края, а также ряда муниципальных образований.

Так, по информации УМВД России по Приморскому краю, за 2015, 2016 и семь месяцев 2017 года за различные нарушения на территории Приморского края задержано 45 031 транспортное средство.

### **Информация УМВД России по Приморскому краю о задержании транспортных средств (по состоянию на 02.08.2017)**

№ п/п	Подразделение ГИБДД	Задержано транспортных средств		
		2015	2016	2017
1	2	3	4	5
1.	МО МВД РФ Арсеньевский	240	244	158
2.	ОМВД РФ по г. Артему	597	581	360
3.	МО МВД РФ Дальнегорский	159	123	19
4.	МО МВД РФ Дальнереченский	77	157	98
5.	МО МВД РФ Кавалеровский	256	254	103
6.	ОБ ДПС ГИБДД по г. Владивостоку	10 647	10 353	9 262
7.	МО МВД РФ Лесозаводский	142	206	75
8.	ОМВД РФ по Михайловскому району	147	202	73

1	2	3	4	5
9.	ОМВД РФ по Надеждинскому району	145	252	75
10.	ОМВД РФ по г. Находке	655	622	327
11.	ОМВД РФ по Октябрьскому району	53	103	2
12.	ОМВД РФ по г. Партизанску	313	276	165
13.	МО МВД РФ Партизанский	257	279	158
14.	ОМВД РФ по Пограничному району	64	66	17
15.	ОМВД РФ по Пожарскому району	53	131	62
16.	МО МВД РФ Спасский	313	262	179
17.	ОМВД РФ по г. Уссурийску	568	604	371
18.	ОМВД РФ по Ханкайскому району	0	145	1
19.	ОМВД РФ по Хасанскому району	211	160	94
20.	ОМВД РФ по Хорольскому району	39	0	29
21.	ОМВД РФ по Черниговскому району	150	163	73
22.	ОМВД РФ по Чугуевскому району	36	219	0
23.	ОМВД РФ по ЗАТО г. Фокино	117	122	97
24.	МО МВД РФ Большекаменский	417	217	291
25.	СР ДПС ГИБДД ОР по ПК	139	1 296	110
26.	ОГИБДД по г. Владивостоку	0	0	0
Итого:		15 795	17 037	12 199

Проблемные вопросы, обозначенные УМВД России по Приморскому краю, касаются реализации Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" на отдельных территориях Приморского края.

Так, УМВД России по Приморскому краю отмечено, что для исполнения возложенных на Госавтоинспекцию обязанностей на территории г. Владивостока дополнительно необходимы:

одна специализированная стоянка для хранения крупногабаритных и тяжеловесных транспортных средств;

13 специализированных транспортных средств, оборудованных для эвакуации транспортных средств массой до 3,5 т;

два специализированных транспортных средства, оборудованных для эвакуации крупногабаритных и тяжеловесных транспортных средств.

Также проблемы в реализации Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" отмечены УМВД России по Приморскому краю в Надеждинском муниципальном районе.

Так, по информации УМВД России по Приморскому краю, на территории Надеждинского района зарегистрирована одна стоянка для

временного содержания транспортных средств ООО "Автоплаза ДВ", которая в настоящее время не работает. В случае необходимости задержания транспортных средств и невозможности передачи управления ими по ОСАГО транспортные средства помещаются на территорию специализированной стоянки г. Артема. При этом сотрудники специализированной стоянки г. Артема отказываются эвакуировать мототранспорт, в связи с чем при наличии оснований для задержания мототранспорта сотрудники Госавтоинспекции вынуждены передавать управление мототранспортом вторым лицам, имеющим водительское удостоверение соответствующей категории.

УМВД России по Приморскому краю сообщает о прекращении с 1 мая 2017 года индивидуальным предпринимателем, осуществлявшим эвакуацию и временное хранение транспортных средств, данного вида деятельности на территориях Дальнегорского и Тернейского районов Приморского края.

Проблема в сфере реализации Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" отмечена УМВД России по Приморскому краю и в Пожарском муниципальном районе, на территории которого зарегистрирована одна стоянка для временного задержания транспортных средств "ИП Недбайло А.Л.", однако специализированные транспортные средства, оборудованные для эвакуации транспортных средств, отсутствуют.

Проблему отсутствия на отдельных территориях Приморского края специализированных стоянок отмечает и ряд муниципальных образований Приморского края (Чугуевский, Пограничный, Спасский муниципальные районы, Дальнереченский городской округ).

Озвученные УМВД России по Приморскому краю и муниципальными образованиями Приморского края практические проблемы реализации Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", связанные с отсутствием в отдельных муниципальных образованиях Приморского края специализированных стоянок и (или) специализированных транспортных средств, оборудованных для эвакуации транспортных средств, выявили проблему актуальности информации, содержащейся в реестре.

Так, в реестре, размещенном на официальном сайте Администрации Приморского края в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", по состоянию на 30 октября 2017 года значатся как действующие те специализированные стоянки, которые, по информации УМВД России по Приморскому краю и муниципальных образований Приморского края, уже не действуют.

Наличие в реестре недостоверной информации было выявлено органами прокуратуры и в ходе проверочных мероприятий, проведенных в апреле-мае 2016 года.

В целях устранения нарушений прокуратурой Приморского края было внесено представление об устранении нарушений, по результатам рассмотрения которого одно должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Между тем представляется, что причиной наличия в реестре недостоверной информации является отсутствие регулярно проводимой департаментом транспорта и дорожного хозяйства Приморского края, являющегося уполномоченным органом, формирующим и утверждающим реестр, работы по поддержанию его актуальности.

Кроме того, юридические лица или индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, предоставляющие на территории муниципальных районов и городских округов услуги по перемещению задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и (или) хранению задержанных транспортных средств на специализированных стоянках и их возврату, в некоторых случаях внесены в реестр несколько раз, что создает сложности в поиске необходимой информации.

Решению данной проблемы будет способствовать четкая регламентация порядка ведения реестра, в связи с чем целесообразно в Законе Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" закрепить, что Реестр ведется в порядке, установленном Администрацией Приморского края.

Проблемы в сфере реализации Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" отмечены и федеральным казенным учреждением "Центр Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Приморскому краю".

Указанные проблемы связаны с отсутствием возможности применять такую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как задержание маломерного судна и помещение его на специализированную стоянку в связи с отсутствием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, предоставляющих на территории Приморского края услуги по перемещению задержанных маломерных судов на специализированные стоянки.

Несмотря на вышеуказанные обстоятельства, должностными лицами федерального казенного учреждения "Центр Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Приморскому краю" было задержано и поставлено на хранение за 2015 год - 10 маломерных судов, за 2016 год - 12 маломерных судов, за семь месяцев 2017 года - одно маломерное судно.

Задержанные маломерные суда хранились на 42 причале, принадлежащем Пограничному управлению ФСБ России по Приморскому краю, пирсе № 11 г. Владивостока.

В рамках мониторинга правоприменения была запрошена информация о практике, сложившейся в Приморском крае по реализации статьи 2.3 Закона Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ "Об административных правонарушениях в Приморском крае", устанавливающей административную ответственность за нарушение требований Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" об опечатывании конструктивно предусмотренных мест доступа в транспортное средство, о составлении акта приема-передачи задержанного транспортного средства на перемещение и хранение, а также установленных указанным Законом порядка ведения журнала учета задержанных транспортных средств, хранящихся на специализированной стоянке, порядка хранения и возврата задержанных транспортных средств на специализированной стоянке.

Между тем согласно информации, представленной департаментом транспорта и дорожного хозяйства Приморского края, с декабря 2016 года дела об административных правонарушениях по вышеуказанной статье Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" не рассматривались административными комиссиями.

По информации департамента транспорта и дорожного хозяйства Приморского края, проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, включенных в реестр, не проводятся в соответствии с требованиями статьи 26<sup>1</sup> Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Согласно указанной статье с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года не проводятся плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" к субъектам малого предпринимательства.

Таким образом, на сегодняшний день ситуация в сфере реализации Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" обстоит следующим образом.

1. В отдельных муниципальных образованиях Приморского края отсутствуют юридические лица и индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, предоставляющие услуги по перемещению задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и (или)



хранению задержанных транспортных средств на специализированных стоянках и их возврату.

2.В Приморском крае отсутствуют юридические лица и индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, предоставляющие услуги по перемещению задержанных маломерных судов на специализированные стоянки.

3.Наличие в реестре недостоверной информации, касающейся юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, предоставляющих услуги по перемещению задержанных транспортных средств на специализированные стоянки и (или) хранению задержанных транспортных средств на специализированных стоянках и их возврату.

4.Отсутствие практики реализации статьи 2.3 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае", устанавливающей административную ответственность за нарушение ряда требований Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае".

### **3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае"**

Подводя итоги проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, внутренних противоречий не выявлено.

Между тем в целях обеспечения единой терминологии с терминологией, используемой в федеральном законодательстве, отдельные положения Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" нуждаются в доработке.

Практические проблемы реализации Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", связанные с отсутствием в отдельных муниципальных образованиях Приморского края

специализированных стоянок и (или) специализированных транспортных средств, оборудованных для эвакуации транспортных средств, а также отсутствием в Приморском крае юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, предоставляющих услуги по перемещению задержанных маломерных судов на специализированные стоянки, не являются следствием каких-либо правовых недостатков указанного Закона Приморского края.

Проблемы, касающиеся наличия в реестре недостоверной информации, могут быть решены путем четкой регламентации порядка ведения реестра, в связи с чем целесообразно в Законе Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае" закрепить норму о том, что реестр ведется в порядке, установленном Администрацией Приморского края.

Кроме того, Администрации Приморского края следует определить процедуру проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на соответствие требованиям, установленным частями 1-3 статьи 3 Закона Приморского края "О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств в Приморском крае", для исключения их из реестра.

В целях обеспечения соблюдения требований федерального законодательства в сфере перемещения и хранения задержанных транспортных средств, вступивших в силу 1 сентября 2016 года, департаменту по тарифам Приморского края необходимо в соответствии с Методическими указаниями ФАС России определить базовые уровни тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств, а затем установить тарифы на перемещение и хранение задержанных транспортных средств одним из способов, предусмотренных Методическими указаниями ФАС России.

### **III. Закон Приморского края от 19 декабря 2013 года № 330-КЗ "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций"**

**1. Законодательство, регулирующее отношения, связанные с установлением пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, для отдельных категорий организаций**

Налог на прибыль организаций занимает одно из важных мест в системе налогообложения России и регулируется главой 25 Налогового кодекса Российской Федерации.

На основании статьи 246 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщиками налога на прибыль организаций признаются:

российские организации;  
иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в Российской Федерации.

Налоговым периодом по налогу признается календарный год.

Статьей 284 Налогового кодекса Российской Федерации налоговая ставка по налогу на прибыль организаций установлена в размере 20 процентов. При этом:

сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 2 процентов (3 процентов в 2017-2020 годах), зачисляется в федеральный бюджет;

сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 18 процентов (17 процентов в 2017-2020 годах), зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Налоговая ставка налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5 процента (12,5 процента в 2017-2020 годах), за исключением ряда случаев.

Так, для организаций - резидентов особой экономической зоны законами субъектов Российской Федерации может устанавливаться пониженная налоговая ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, от деятельности, осуществляемой на территории особой экономической зоны, при условии ведения раздельного учета доходов (расходов), полученных (понесенных) от деятельности, осуществляемой на территории особой экономической зоны, и доходов (расходов), полученных (понесенных) при осуществлении деятельности за пределами территории особой экономической зоны.

Размер налоговой ставки налога на прибыль для указанных организаций не может быть выше 13,5 процента.

Для организаций - участников региональных инвестиционных проектов размер налоговой ставки налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, устанавливается законами субъектов Российской Федерации с учетом следующих ограничений:

1) для участников региональных инвестиционных проектов законами субъектов Российской Федерации может быть установлена пониженная налоговая ставка налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в размере, не превышающем 10 процентов в течение пяти налоговых периодов начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от реализации товаров, произведенных в результате реализации регионального инвестиционного проекта, и в размере не менее 10 процентов в течение следующих пяти налоговых периодов;

2) размер налоговой ставки налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации для участников может быть понижен до 10 процентов начиная с налогового

периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от реализации товаров, произведенных в результате реализации регионального инвестиционного проекта, и заканчивая отчетным (налоговым) периодом, в котором разница между суммой налога, рассчитанной исходя из ставки налога в размере 20 процентов, и суммой налога, исчисленного с применением пониженных налоговых ставок налога, установленных законами субъектов Российской Федерации, определенная нарастающим итогом за указанные отчетные (налоговые) периоды, составила величину, равную объему осуществленных в целях реализации инвестиционного проекта капитальных вложений.

При этом законами субъектов Российской Федерации срок применения пониженной налоговой ставки для всех или отдельных категорий участников может быть сокращен по сравнению со сроком применения пониженной налоговой ставки, установленным данным положением;

3) размер налоговой ставки налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации для налогоплательщиков - участников специальных инвестиционных контрактов может быть понижен до 0 процентов начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от реализации товаров, произведенных в результате реализации регионального инвестиционного проекта, и до окончания срока действия специального инвестиционного контракта, но не позднее 2025 года включительно.

Налоговая ставка налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, может быть установлена в размере от 0 до 10 процентов в течение пяти налоговых периодов начиная с налогового периода, в котором начинается применение налоговой ставки, и не может быть менее 10 процентов в течение следующих пяти налоговых периодов.

Для организаций, получивших статус резидента территории опережающего социально-экономического развития в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" либо статус резидента свободного порта Владивосток в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток", законами субъектов Российской Федерации может устанавливаться пониженная налоговая ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, от деятельности, осуществляемой при исполнении соглашения об осуществлении деятельности соответственно на территории опережающего социально-экономического развития либо на территории свободного порта Владивосток.

Размер налоговой ставки налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, для указанных организаций не может превышать 5 процентов в течение пяти налоговых периодов начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от деятельности, осуществляемой при

исполнении соглашений об осуществлении деятельности соответственно на территории опережающего социально-экономического развития либо на территории свободного порта Владивосток, и не может быть менее 10 процентов в течение следующих пяти налоговых периодов.

В целях реализации предоставленного права по понижению для отдельных категорий налогоплательщиков налоговой ставки налога, подлежащего зачислению в краевой бюджет, принят Закон Приморского края от 19 декабря 2013 года № 330-КЗ "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций".

Указанным Законом Приморского края предусмотрены пониженные ставки по налогу на прибыль организаций для следующих категорий налогоплательщиков:

для организаций - участников региональных инвестиционных проектов на территории Приморского края (далее - участники РИП);

для организаций - участников инвестиционных проектов (далее - участники ИП);

для организаций - резидентов особой экономической зоны промышленно-производственного типа в городе Владивостоке (далее - резиденты ОЭЗ);

для российских организаций, получивших статус резидента территории опережающего социально-экономического развития (далее - резиденты ТОР);

для российских организаций, получивших статус резидента свободного порта Владивосток (далее - резиденты СПВ).

Информация о размерах налоговых ставок по налогу на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации и Законом Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций"

Уровень бюджета	Налоговый период	Ставка для резидента ТОР	Ставка для резидента СПВ	Ставка для резидента ОЭЗ	Ставка для участников РИП	Ставка для участников ИП
1	2	3	4	5	6	7
Федеральный бюджет	Первые 5 лет	0 %	0 %	2 %	0 %	2 % (3 % в 2017-2020 годах)
	Следующие 5 лет	2 %	2 %	2 %	0 %	2 % (3 % в 2017-2020 годах)

1	2		3	4	5	6	7
Краевой бюджет	Первые 5 лет	НК	не > 5 %	не > 5 %	не > 13,5 %	не > 10 %	не < 13,5 % (12,5 % в 2017-2020 годах)
		№ 330-КЗ	0 %	0 %	0 %	0 %	13,5 %
	Следующие 5 лет	НК	не < 10 %	не < 10 %	не > 13,5 %	не < 10 %	не < 13,5 % (12,5 % в 2017-2020 годах)
		№ 330-КЗ	10 %	10 %	10 %	10 %	13,5 %

Для применения пониженной налоговой ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для организаций - участников РИП на территории Приморского края, включенных в реестр участников РИП на территории Приморского края, Законом Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" предусмотрено, что объем капитальных вложений в региональный инвестиционный проект в соответствии с инвестиционной декларацией не может быть менее:

50 млн рублей при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий трех лет со дня включения организации в реестр участников РИП;

500 млн рублей при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий пяти лет со дня включения организации в реестр участников РИП.

Также Законом Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" предусмотрено, что пониженная налоговая ставка налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для организаций - участников РИП может применяться, только если данные организации отвечают одновременно следующим требованиям:

организация реализовала не ранее 1 января 2015 года на территории Приморского края инвестиционный проект, капитальные вложения в который осуществлены в сумме не менее 50 млн рублей в течение не более трех последовательных лет или в сумме не менее 500 млн рублей в течение не более пяти последовательных лет;

организация зарегистрирована в качестве юридического лица на территории Приморского края;

доходы организации от предоставления услуг, осуществленных в результате реализации инвестиционного проекта, составляют не менее

90 процентов всех доходов, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организации в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации;

организация не применяет специальных налоговых режимов, предусмотренных частью второй Налогового кодекса Российской Федерации;

организация не является резидентом особой экономической зоны любого типа;

организация не является некоммерческой организацией, банком, страховой организацией (страховщиком), негосударственным пенсионным фондом, профессиональным участником рынка ценных бумаг, клиринговой организацией.

Таким образом, в Приморском крае реализовано право по установлению пониженных ставок по налогу на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков.

В то же время Приморский край не воспользовался правом по установлению в 2017-2020 годах пониженной налоговой ставки 12,5 процента, сохранив прежнюю ставку 13,5 процента для участников ИП.

Также в Приморском крае не реализовано право по установлению пониженной налоговой ставки для участников РИП, для которых не требуется включение в реестр участников РИП.

В судебном порядке ни сам Закон Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций", ни его отдельные нормы не оспаривались.

Принятие подзаконных нормативных правовых актов в целях реализации Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" не предусмотрено.

В целом проведенный анализ законодательства, регулирующего отношения, связанные с установлением пониженной ставки налога на прибыль организаций, показал, что Закон Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данным Законом Приморского края не нарушает.

## **2. Практика применения Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций"**

В рамках проведения мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль

организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" получена и проанализирована информация Управления Федеральной налоговой службы по Приморскому краю, Администрации Приморского края, акционерного общества "Корпорация развития Дальнего Востока", Ассоциации поддержки резидентов свободного порта Владивосток о применении данного Закона Приморского края.

Ответы на запросы Законодательного Собрания Приморского края о получении информации от уполномоченного по защите прав предпринимателей в Приморском крае и автономной некоммерческой организации "Инвестиционное Агентство Приморского края" до настоящего времени не поступили.

### **Участники РИП и резиденты ОЭЗ**

По информации Управления Федеральной налоговой службы по Приморскому краю и Администрации Приморского края, за 2014-2016 годы налоговые льготы участникам РИП, резидентам ОЭЗ не предоставлялись в связи с отсутствием организаций - налогоплательщиков в реестре РИП и реестре резидентов ОЭЗ.

### **Участники ИП**

В соответствии с Законом Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" две организации (ООО "Пасифик Лоджистик" и ООО "Саммит Моторс") применяют пониженную ставку по налогу на прибыль организаций в краевой бюджет в размере 13,5 процента как организации, реализовавшие инвестиционный проект на территории Приморского края и подпадающие под действие статьи 2 Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций".

Согласно информации Управления Федеральной налоговой службы по Приморскому краю суммы выпадающего налога на прибыль организаций, не поступившие в краевой бюджет в связи с установлением льгот, составили в данном случае: за 2014 год - 60,9 млн рублей, за 2015 год - 66,2 млн рублей, за 2016 год - 60,8 млн рублей.

### **Резиденты ТОР**

В настоящее время на территории Приморского края создано четыре ТОР: "Надеждинская", "Михайловский", "Нефтехимический" и "Большой Камень".

По состоянию на 1 октября 2017 года в реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития Приморского края включено 56 резидентов (ТОР "Надеждинская" - 36 резидентов, ТОР "Михайловская" - 8 резидентов, ТОР "Большой Камень" - 11 резидентов,



ТОР "Нефтехимический" - 1 резидент). Объем подписанных соглашений - свыше 906 млрд рублей, заявлено о создании порядка 18 тысяч рабочих мест.

Фактически осуществлено инвестиций в сумме 21,8 млрд рублей, создано 1 625 рабочих мест.

По информации Управления Федеральной налоговой службы по Приморскому краю, за 2015 год резиденты ТОР о применении пониженной ставки по налогу на прибыль организаций не заявляли.

За 2016 год в соответствии со статьей 284<sup>4</sup> Налогового кодекса Российской Федерации и пунктом 1 статьи 2<sup>2</sup> Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" заявили льготы по налогу на прибыль организаций 2 резидента ТОР.

Общая сумма недопоступления налога составила 17,8 млн рублей, в том числе в краевой бюджет - 16,0 млн рублей.

### Резиденты СПВ

Первые резиденты СПВ возникли с марта 2016 года.

По состоянию на 1 декабря 2017 года статус резидента СПВ получили 323 организации, зарегистрированные и осуществляющие свою деятельность на территории Приморского края.

Сумма заявленных указанными резидентами инвестиций составила более 256 млрд рублей; планируется создание более 31 тысячи рабочих мест. Указанными резидентами осуществлено 16,2 млрд рублей инвестиций, создано более 1 736 рабочих мест.

По информации Управления Федеральной налоговой службы по Приморскому краю, за 2016 год 14 резидентов СПВ заявили льготы по налогу на прибыль организаций в соответствии со статьей 284<sup>4</sup> Налогового кодекса Российской Федерации и пунктом 1 статьи 2<sup>3</sup> Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций".

Общая сумма недопоступления налога на прибыль организаций составила 19,0 млн рублей, в том числе в краевой бюджет - 17,1 млн рублей.

### Обобщенная информация о сумме уплаченных налогов и об объемах выпадающих доходов по налогу на прибыль организаций (по информации Администрации Приморского края)

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год
1	2	3	4
Сумма налога на прибыль организаций, уплаченная в бюджет	14 945 449 тыс. рублей	16 950 550 тыс. рублей	19 934 149 тыс. рублей
в том числе:			
в федеральный бюджет	1 565 734 тыс. рублей	1 883 383 тыс. рублей	1 776 338 тыс. рублей

1	2	3	4
в краевой бюджет	13 379 715 тыс. рублей	15 067 167 тыс. рублей	18 157 811 тыс. рублей
Количество налогоплательщиков, применяющих налоговые льготы в соответствии с Законом Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций"	2	2	18
из них:			
участники РИП	0	0	0
участники ИП	2	2	2
резиденты ОЭЗ	0	0	0
резиденты ТОР	х	0	2
резиденты СПВ	х	0	14
Сумма налога на прибыль организаций, не поступившая в краевой бюджет в связи с установлением пониженной ставки Законом Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций"	61 024 тыс. рублей	66 226 тыс. рублей	93 902 тыс. рублей
из них:			
участники РИП	0	0	0
участники ИП	61 024 тыс. рублей	66 226 тыс. рублей	60 775 тыс. рублей
резиденты ОЭЗ	0	0	0
резиденты ТОР	х	0	15 999 тыс. рублей
резиденты СПВ	х	0	17 128 тыс. рублей

В процессе мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" проблемы в сфере его применения не выявлены.

Управлением Федеральной налоговой службы по Приморскому краю отмечено, что все имеющиеся неясности в порядке применения норм налогового законодательства относительно порядка применения льгот резидентами ТОР и резидентами СПВ разъяснены в письмах Минфина России, в связи с чем у налоговых органов не имеется неясностей при применении норм налогового законодательства.

Предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере, поступившие от Общественного экспертного совета по экономической политике в Приморском крае, касались конкретизации периода пользования льготой участника РИП и учтены при принятии Закона Приморского края

от 9 августа 2017 года № 159-КЗ "О внесении изменений в статью 1 Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций".

Ассоциация поддержки резидентов свободного порта Владивосток в качестве предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере считает возможным инициирование внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части увеличения срока действия нулевой ставки на прибыль для капиталоемких проектов (проекты с инвестициями от 500 млн рублей и выше). По мнению Ассоциации поддержки резидентов свободного порта Владивосток, это позволит снизить сроки окупаемости таких проектов и минимизировать предпринимательские риски. Указанное предложение требует более детальной проработки и выходит за рамки настоящего мониторинга.

### **3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций"**

Подводя итоги проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Закон Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" принят в целях реализации предоставленного Налоговым кодексом Российской Федерации права по установлению пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций.

Между тем в Приморском крае не реализовано право по установлению в 2017-2020 годах пониженной налоговой ставки 12,5 процента для участников ИП, а также по установлению пониженной налоговой ставки для участников РИП, для которых не требуется включение в реестр участников РИП.

В процессе мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об установлении пониженной ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в краевой бюджет, для отдельных категорий организаций" проблемы в сфере его применения правоприменителями не отмечены.

Причинами непредоставления льгот по уплате налога на прибыль участников РИП, резидентов ОЭЗ является отсутствие данных организаций - налогоплательщиков в реестре РИП и реестре резидентов ОЭЗ.

#### **IV. Закон Приморского края от 8 апреля 2011 года № 750-КЗ "О здравоохранении в Приморском крае" в части предоставления платной и бесплатной медицинской помощи**

##### **1. Законодательство, регулирующее отношения, связанные с оказанием платной и бесплатной медицинской помощи**

В соответствии со статьями 7 и 41 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации охраняется здоровье людей, каждый имеет право на медицинскую помощь, медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается нуждающимся в ней гражданам бесплатно за счет средств бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Частью 2 статьи 19 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" закреплено, что каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также на получение платных медицинских услуг и иных услуг, в том числе в соответствии с договором добровольного медицинского страхования.

Право граждан на получение платных медицинских услуг, предоставляемых по их желанию при оказании медицинской помощи, и платных немедицинских услуг (бытовых, сервисных, транспортных и иных услуг), предоставляемых дополнительно при оказании медицинской помощи, закреплено также в статье 84 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации". При этом платные медицинские услуги оказываются пациентам за счет личных средств граждан, средств работодателей и иных средств на основании договоров, в том числе договоров добровольного медицинского страхования.

Согласно статье 84 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" платные медицинские услуги могут оказываться в полном объеме стандарта медицинской помощи либо по просьбе пациента в виде осуществления отдельных консультаций или медицинских вмешательств, в том числе в объеме, превышающем объем выполняемого стандарта медицинской помощи.

В силу части 3 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации медицинское бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

Автономные медицинские учреждения в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к их основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами. Автономные учреждения вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в их учредительных документах (уставе).

Медицинские организации, участвующие в реализации программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, имеют право оказывать пациентам платные медицинские услуги:

на иных условиях, чем предусмотрено программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, территориальными программами государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и (или) целевыми программами;

при оказании медицинских услуг анонимно, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации (к таким исключениям может относиться, например, обследование на СПИД в центрах СПИД; эти учреждения должны представлять подобные виды помощи бесплатно и на анонимной основе);

гражданам иностранных государств, лицам без гражданства, за исключением лиц, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию, и гражданам Российской Федерации, не проживающим постоянно на ее территории и не являющимся застрахованными по обязательному медицинскому страхованию, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

при самостоятельном обращении за получением медицинских услуг, за исключением случаев и порядка, предусмотренных статьей 21 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (при реализации права на выбор врача и медицинской организации).

Порядок и условия предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг пациентам установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 года № 1006 "Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг".

Правилами предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, утвержденными указанным постановлением Правительства Российской Федерации (далее - Правила предоставления

медицинскими организациями платных медицинских услуг), закреплено, что платные медицинские услуги предоставляются медицинскими организациями на основании перечня работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность и указанных в лицензии на осуществление медицинской деятельности, выданной в установленном порядке.

Требования к платным медицинским услугам, в том числе к их объему и срокам оказания, определяются по соглашению сторон договора, если федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрены другие требования.

Платные медицинские услуги могут предоставляться в полном объеме стандарта медицинской помощи, утвержденного Министерством здравоохранения Российской Федерации, либо по просьбе потребителя в виде осуществления отдельных консультаций или медицинских вмешательств, в том числе в объеме, превышающем объем выполняемого стандарта медицинской помощи.

В Приморском крае вопросы предоставления гражданам платных медицинских услуг урегулированы статьей 16 Закона Приморского края от 8 апреля 2011 года № 750-КЗ "О здравоохранении в Приморском крае".

Так, указанной статьей предусмотрено, что медицинские организации, подведомственные уполномоченному органу исполнительной власти Приморского края в сфере здравоохранения, оказывающие платные медицинские услуги, обязаны обеспечить граждан бесплатной доступной и достоверной информацией, включающей в себя ряд конкретных сведений.

Также закреплено, что данные медицинские организации имеют право предоставлять платные медицинские услуги лицам, имеющим полис обязательного медицинского страхования, на иных условиях, чем предусмотрено территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также при самостоятельном обращении за получением медицинских услуг, за исключением случаев и порядка, предусмотренных статьей 21 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", и случаев оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и медицинской помощи, оказываемой в неотложной или экстренной форме.

В соответствии с пунктом 8 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг порядок определения цен (тарифов) на медицинские услуги, предоставляемые медицинскими организациями, являющимися бюджетными и казенными государственными (муниципальными) учреждениями, устанавливается органами, осуществляющими функции и полномочия учредителей.

Что касается медицинских организаций, являющихся автономными учреждениями, то на них распространяется действие абзаца второго пункта 8 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, предусматривающего, что медицинские организации иных

организационно-правовых форм определяют цены (тарифы) на предоставляемые платные медицинские услуги самостоятельно.

Статьей 16 Закона Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае" предусмотрено, что порядок определения цен (тарифов) на медицинские услуги, предоставляемые медицинскими организациями, подведомственным уполномоченному органу исполнительной власти Приморского края в сфере здравоохранения, которые являются бюджетными и казенными государственными учреждениями, устанавливается с учетом:

1) анализа фактических затрат учреждения на оказание медицинских услуг по основным видам деятельности в предшествующие периоды;

2) прогнозной информации о динамике изменения уровня цен (тарифов) в составе затрат на оказание учреждением медицинских услуг по основным (уставным) видам деятельности;

3) анализа существующего и прогнозируемого объема рыночных предложений на аналогичные услуги и уровня цен (тарифов) на них;

4) анализа существующего и прогнозируемого объема спроса на аналогичные услуги;

5) объема предоставления платной медицинской услуги.

В Приморском крае такой порядок утвержден приказом департамента здравоохранения Приморского края от 30 апреля 2013 года № 418-о "Об утверждении Порядка определения цен (тарифов) на медицинские услуги, предоставляемые медицинскими организациями, являющимися бюджетными и казенными государственными учреждениями, находящимися в ведении департамента здравоохранения Приморского края".

Так, Порядком определения цен (тарифов) на медицинские услуги, предоставляемые медицинскими организациями, являющимися бюджетными и казенными государственными учреждениями, находящимися в ведении департамента здравоохранения Приморского края, утвержденным указанным приказом департамента здравоохранения Приморского края (далее - Порядок), предусмотрено, что цены (тарифы) на медицинские услуги устанавливаются с учетом покрытия издержек бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении департамента здравоохранения Приморского края (далее - учреждение), на оказание данных услуг, при этом рекомендуется предусматривать рентабельность не более 20 процентов.

Учреждения за выполнение платных медицинских услуг в ночное время, а также в выходные и праздничные дни имеют право применять к утвержденным ценам (тарифам) на эти услуги повышающий коэффициент, но не более чем:

за оказание платных медицинских услуг в ночное время - 30 процентов;

за оказание платных медицинских услуг в выходные и праздничные дни - 50 процентов.

Повышающий коэффициент не применяется при оказании медицинской помощи в неотложной форме, в том числе женщинам в период беременности, родов, в послеродовом периоде, новорожденным и детям.

Также Порядком закреплено, что учреждения самостоятельно определяют цены (тарифы) на медицинские услуги на основании размера расчетных и расчетно-нормативных затрат на оказание учреждением медицинских услуг по основным видам деятельности, а также размера расчетных и расчетно-нормативных затрат на содержание имущества учреждения с учетом:

анализа фактических затрат учреждения на оказание медицинских услуг по основным видам деятельности в предшествующие периоды;

прогнозной информации о динамике изменения уровня цен (тарифов) в составе затрат на оказание учреждением медицинских услуг по основным видам деятельности, включая регулируемые государством цены (тарифы) на товары, работы, услуги субъектов естественных монополий;

анализа существующего и прогнозируемого объема рыночных предложений на аналогичные услуги и уровня цен (тарифов) на них;

анализа существующего и прогнозируемого объема спроса на аналогичные услуги.

Между тем Порядок не содержит указания, что цены (тарифы) на оказание учреждением медицинских услуг должны определяться с учетом объема предоставления платной медицинской услуги, как это предусмотрено статьей 16 Закона Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае".

В силу пункта 7 постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 239 "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" государственное регулирование цен (тарифов) на медицинские услуги путем установления фиксированных цен, предельных цен, надбавок, предельных коэффициентов изменения цен, предельного уровня рентабельности не применяется.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утверждающих порядок определения цен (тарифов) на медицинские услуги, предоставляемые медицинскими организациями, являющимися бюджетными и казенными государственными (муниципальными) учреждениями, показал, что несмотря на то, что данные нормативные акты разработаны и утверждены органами исполнительной власти разных субъектов Российской Федерации и в разные временные периоды, содержащиеся в них сведения во многом схожи.

Более детальная регламентация расчета тарифа на платные медицинские услуги предусмотрена в нормативных правовых актах Пермского края, Смоленской области, Еврейской автономной области. В отдельных субъектах Российской Федерации органами исполнительной власти разработаны методические рекомендации (Московская область, Калужская область, Мурманская область, Саратовская область) и методики (Алтайский край) для расчета цен на платные медицинские услуги, оказываемые медицинскими учреждениями.

Согласование цен (тарифов) на услуги, оказываемые за плату, с органом исполнительной власти в сфере здравоохранения предусмотрено в



Краснодарском крае, Кабардино-Балкарской Республике, Севастополе, Республике Алтай, Алтайском крае.

Пунктом 7.3 Правил предоставления платных медицинских услуг, утвержденных приказом департамента здравоохранения Приморского края от 21 августа 2009 года № 552-о "О порядке предоставления платных медицинских услуг", установлено, что цены на медицинские услуги формируются в порядке, предусмотренном Методическими рекомендациями по формированию и применению свободных цен и тарифов на продукцию, товары и услуги, утвержденными Министерством экономики Российской Федерации от 6 декабря 1995 года № СИ-484/7-982 (далее - Методические рекомендации).

Между тем Методические рекомендации уже во многом устарели. Например, в них закреплено, что учитываемая в свободных оптовых и отпускных ценах и тарифах на продукцию (товары, услуги) себестоимость рассчитывается в соответствии с Положением о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 года № 552), изменениями и дополнениями к нему (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 года № 661). В то же время данные постановления Правительства Российской Федерации признаны утратившими силу постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2002 года № 121 "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам налогообложения прибыли организаций".

Правила предоставления платных медицинских услуг, утвержденные приказом департамента здравоохранения Приморского края от 21 августа 2009 года № 552-о, также во многом не соответствуют действующему законодательству, поскольку согласно пункту 1.1 разработаны в том числе в соответствии с законами Российской Федерации: от 22 июля 1993 года № 5487-1 "Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" (утратил силу с 1 января 2012 года), от 28 июня 1991 года № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" (утратил силу с 1 января 2011 года) и постановлением Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 27 "Об утверждении Правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями" (утратило силу с 1 января 2013 года).

Кроме того, в силу части 7 статьи 84 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" порядок и условия предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг пациентам устанавливаются Правительством Российской Федерации, в связи с чем утверждение департаментом здравоохранения Приморского края правил предоставления платных медицинских услуг превышает его компетенцию.

Вопросы, касающиеся организации работы учреждений в сфере оказания платных медицинских услуг, могут быть урегулированы в рамках иных актов департамента здравоохранения Приморского края.

Таким образом, анализ законодательства, регулирующего отношения, связанные с оказанием платной и бесплатной медицинской помощи, показал, что на федеральном уровне вопросы оказания государственными медицинскими организациями платных медицинских услуг детально не регламентируются.

Закон Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае" в рамках предоставленных полномочий урегулировал отдельные вопросы в данной сфере в статье 16. Противоречия федеральному законодательству, а также коррупциогенные факторы не выявлены. В суде ни Закон Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае", ни отдельные его нормы не обжаловались.

Приказ департамента здравоохранения Приморского края, необходимость издания которого закреплена в постановлении Правительства Российской Федерации "Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг" и Законе Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае", издан, однако нуждается в приведении в соответствие со статьей 16 Закона Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае". Признания утратившим силу требует приказ департамента здравоохранения Приморского края, утверждающий Правила предоставления платных медицинских услуг.

Совершенствование законодательства Приморского края в сфере оказания платной медицинской помощи учреждениями, находящимися в ведении департамента здравоохранения Приморского края, возможно путем более детальной регламентации департаментом здравоохранения Приморского края порядка определения цен (тарифов) на медицинские услуги, а также утверждения соответствующих методических рекомендаций и методик.

## **2.Реализация Закона Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае" в части предоставления платной и бесплатной медицинской помощи**

По информации Администрации Приморского края, платные медицинские услуги краевыми государственными учреждениями здравоохранения оказаны в 2015 году на сумму 2 427 401, 87 тыс. рублей, в 2016 году - на сумму 2 630 637, 99 тыс. рублей, в первом полугодии 2017 года - на сумму 1 310 332, 44 тыс. рублей. Удельный вес платных медицинских услуг в общем объеме финансирования составляет 9,96 процента.

В соответствии с пунктом 33 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг контроль за соблюдением данных Правил осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в рамках установленных полномочий.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Приморскому краю, по результатам надзорных мероприятий, проведенных в отношении хозяйствующих субъектов, занятых в сфере предоставления медицинских услуг потребителям, в 2016 году и первом полугодии 2017 года установлено 208 нарушений законодательства Российской Федерации в сфере защиты прав потребителей (в 2016 году - 149 нарушений, в первом полугодии 2017 года - 59 нарушений), в том числе:

оказание населению услуг, не соответствующих требованиям Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, - 57 процентов;

включение в договоры условий, ущемляющих права потребителей, установленные законодательством о защите прав потребителей, - 20 процентов;

непредоставление информации об исполнителе и оказываемых услугах - 18 процентов;

иные нарушения - 5 процентов.

Информация о протоколах об административных правонарушениях, составленных Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Приморскому краю в отношении хозяйствующих субъектов, занятых в сфере предоставления медицинских услуг потребителям

КоАП РФ	2016 год	первое полугодие 2017 года
1	2	3
Часть 1 статьи 14.1 Продажа товаров, не соответствующих образцам по качеству, выполнение работ либо оказание населению услуг, не соответствующих требованиям нормативных правовых актов, устанавливающих порядок (правила) выполнения работ либо оказания населению услуг	70	25
Часть 2 статьи 14.7 Введение потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств или качества товара (работы, услуги) при производстве товара в целях сбыта либо при реализации товара (работы, услуги)	2	-
Часть 1 статьи 14.8 Нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце, об исполнителе и о режиме их работы	24	6

1	2	3
Часть 2 статьи 14.8 Включение в договор условий, ущемляющих права потребителя, установленные законодательством о защите прав потребителей	5	29
Статья 14.15 Нарушение установленных правил продажи отдельных видов товаров	1	1
Часть 1 статьи 14.43 Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов или подлежащих применению до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательных требований к продукции либо к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации либо выпуск в обращение продукции, не соответствующей таким требованиям	5	-
	107	61

Общая сумма наложенных штрафов за нарушения законодательства Российской Федерации в сфере защиты прав потребителей при предоставлении медицинских услуг составила 507,5 тыс. рублей (в 2016 году - 410,5 тыс. рублей, в первом полугодии 2017 года - 97 тыс. рублей).

Государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, в том числе в части контроля соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья в Приморском крае осуществляет территориальный орган Росздравнадзора по Приморскому краю.

В 2016 году территориальным органом Росздравнадзора по Приморскому краю проведено 206 проверок соблюдения медицинскими организациями прав граждан в сфере здравоохранения, по результатам которых нарушения выявлены в 27 процентах случаев.

Лидирующее положение в структуре выявленных нарушений, как и в 2015 году, занимали:

отсутствие или оформление недолжным образом письменного добровольного информированного согласия или отказа граждан на медицинское вмешательство;

нарушение прав на получение информации о состоянии здоровья и факторах, влияющих на здоровье.

Указанные нарушения были основными и среди выявленных нарушений по результатам проверок, проведенных в первом полугодии 2017 года.

В числе проблем, имеющих в сфере предоставления медицинской помощи жителям Приморского края, территориальным органом Росздравнадзора по Приморскому краю отмечены следующие проблемы.

1. Недостаточно эффективное использование медицинского оборудования: доля тяжелого оборудования, используемого в двухсменном и (или) круглосуточном режиме от общего числа оборудования, используемого при оказании медицинской помощи, оставляет 63,6 процента и не достигает целевого показателя Минздрава России (не менее 75 процентов).

По мнению территориального органа Росздравнадзора по Приморскому краю, данная ситуация приводит к направлению пациентов в частные медицинские организации для проведения исследований на платной основе.

2. Участвовавшие случаи направления пациентов врачами государственных учреждений здравоохранения в частные медицинские организации для оказания медицинской помощи, которую пациент может получить и в государственном учреждении в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Пациенты направляются в те частные медицинские организации, где на условиях внешнего совместительства работают врачи государственных учреждений.

В целях повышения качества и доступности бесплатной медицинской помощи населению Приморского края территориальный орган Росздравнадзора по Приморскому краю предлагает:

предусмотреть в медицинских организациях разделение потоков "платных" и "бесплатных" пациентов (территориально, по времени);

продолжать работу по повышению эффективности использования медицинского оборудования.

По информации Администрации Приморского края, в соответствии с пунктом 3.7 Правил предоставления платных медицинских услуг, утвержденных приказом департамента здравоохранения Приморского края от 21 августа 2009 года № 552-о, платные медицинские услуги могут оказываться в основное рабочее время исключительно в следующих случаях:

если это не создает препятствий для получения бесплатной медицинской помощи лицам, имеющим на это право;

если в силу особенностей процесса оказания медицинской помощи невозможно организовать предоставление медицинских услуг за плату во вне рабочее время. Часы работы медицинского персонала, оказывающего платные услуги во время основной работы, продляются на время, затраченное на их предоставление.

При оказании платных медицинских услуг персоналом в свободное от основной работы время графики учета рабочего времени по основной работе и по оказанию платных медицинских услуг составляются отдельно.

Что касается использования медицинского оборудования, то, по информации Администрации Приморского края, департаментом

здравоохранения Приморского края ведется мониторинг по использованию оборудования, даются соответствующие рекомендации главным врачам учреждений.

В апреле 2016 года комитетом Законодательного Собрания Приморского края по социальной политике и защите прав граждан был рассмотрен отчет Контрольно-счетной палаты Приморского края о результатах контрольного мероприятия по вопросу законности и эффективности использования имущества в краевых медицинских учреждениях при оказании платных медицинских услуг в 2015 году. Контрольные мероприятия по вопросу законности и эффективности использования имущества проводились в КГБУЗ "Владивостокская поликлиника № 1", КГБУЗ "Владивостокская поликлиника № 3", ГАУЗ "Краевой клинический центр специализированных видов медицинской помощи".

Контрольно-счетной палатой Приморского края было отмечено, что цены на одни и те же услуги в учреждениях здравоохранения Приморского края существенно различались. Расхождение между максимальной и минимальной ценой по отдельным услугам достигала в среднем 3,5-4 раза. В то же время стоимость отдельных наиболее востребованных платных услуг установлена на уровне цен коммерческих организаций.

Проведенный анализ системы платных медицинских услуг в краевых медицинских организациях показал наличие проблемы недостатка развития нормативной правовой базы по оказанию платных медицинских услуг.

По мнению Контрольно-счетной палаты Приморского края, основной проблемой является отсутствие:

методик и рекомендаций по организации платных медицинских услуг в государственных медицинских организациях, в том числе по порядку разделения потока пациентов, получающих платные и бесплатные медицинские услуги, а также по организации эффективного использования медицинского оборудования;

методики расчета тарифов на медицинские услуги с учетом меняющейся экономической ситуации и платежеспособного спроса населения.

Вопросы соблюдения законодательства о здравоохранении, в том числе в сфере оказания платных медицинских услуг, находятся на постоянном контроле в прокуратуре Приморского края.

В 2017 году органами прокуратуры края в соответствии с планом работы прокуратуры Приморского края проведена тематическая проверка по вопросу соблюдения прав граждан на охрану здоровья, в рамках которой в том числе давалась оценка соблюдению на территории края порядка предоставления государственными медицинскими организациями платных медицинских услуг.

Так, прокуратурами Хорольского, Ханкайского, Тренийского районов, городов Партизанска, Арсеньева выявлены многочисленные нарушения, связанные с ненадлежащим информированием пациентов о предоставляемых платных медицинских услугах на сайтах и информационных стендах.

Также в ходе проверок органами прокуратуры выявлялись факты, касающиеся несоблюдения требований к оформлению договоров об оказании платных медицинских услуг (отсутствуют положения об ответственности сторон за невыполнение условий договора, о порядке изменения и расторжения договора и т.д.). Указанные нарушения выявлены прокурорами Первореченского района города Владивостока, прокурорами города Арсеньева, Ханкайского, Кавалеровского, Тернейского, Хасанского районов.

В 2016 году прокуратурой Кировского района выявлен факт взимания КГБУЗ "Кировская ЦРБ" платы за оказание медицинской услуги, входящей в перечень медицинских услуг, предоставляемых в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Таким образом, информация, представленная прокуратурой Приморского края, Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Приморскому краю, территориальным органом федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Приморскому краю, а также результаты контрольного мероприятия Контрольно-счетной палаты Приморского края свидетельствуют о регулярно выявляемых нарушениях в сфере предоставления платной и бесплатной медицинской помощи, о необходимости совершенствования подзаконной нормативной правовой базы, регулирующей данные правоотношения.

### **3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае" в части предоставления платной и бесплатной медицинской помощи**

Подводя итоги проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина в сфере платной и бесплатной медицинской помощи не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при принятии Закона Приморского края не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Между тем в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере департаменту здравоохранения Приморского края необходимо:

внести изменения в Порядок определения цен (тарифов) на медицинские услуги, предоставляемые медицинскими организациями, являющимися бюджетными и казенными государственными учреждениями, находящимися в ведении департамента здравоохранения Приморского края, утвержденный приказом департамента здравоохранения Приморского края от 30 апреля 2013 года № 418-о, в целях его приведения в соответствие со статьей 16 Закона Приморского края "О здравоохранении в Приморском крае";

признать утратившим силу приказ департамента здравоохранения Приморского края от 21 августа 2009 года № 552-о "О порядке предоставления платных медицинских услуг" и урегулировать ряд вопросов в сфере организации оказания учреждениями платных медицинских услуг иными актами департамента здравоохранения Приморского края;

более детально регламентировать порядок определения цен (тарифов) на медицинские услуги, а также утвердить соответствующие методические рекомендации и методики.

## **V. Закон Приморского края от 25 декабря 2007 года № 185-КЗ "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае"**

### **1. Законодательство, регулирующие отношения, связанные с организацией и осуществлением деятельности по опеке и попечительству**

Правовой институт опеки и попечительства неразрывно связан с семейным и гражданским законодательством и призван защищать права граждан (физических лиц), которые в силу недостатка дееспособности или ее полного отсутствия не способны самостоятельно осуществлять свои права и исполнять обязанности. Таким образом, опека и попечительство являются одной из форм осуществления государственной защиты личности, а органы опеки и попечительства осуществляют реализацию государственных полномочий в установленной сфере.

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты населения, координации здравоохранения, защиты семьи, детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 24<sup>2</sup> пункта 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" решение вопросов организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правовую основу организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству составляет ряд нормативных актов, в том числе Конвенция ООН о правах ребенка, Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях



прав ребенка в Российской Федерации", Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", Федеральный закон от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ "О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей", Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", иные федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации.

В развитие положений, касающихся организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству, содержащихся в законодательных актах Российской Федерации, указанные вопросы урегулированы в Приморском крае Законом Приморского края от 25 декабря 2007 года № 185-КЗ "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" регулируются отношения, связанные с реализацией государственных полномочий Приморского края по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству на территории Приморского края.

В соответствии со статьей 2 Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" государственные полномочия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае осуществляют органы исполнительной власти Приморского края, наделенные статусом органа опеки и попечительства.

Таким образом, в Приморском крае действует такая модель организации деятельности по опеке и попечительству, при которой государственные полномочия в данной сфере реализуются непосредственно органами исполнительной власти Приморского края и не переданы на уровень муниципальных образований.

Данная правовая модель функционирования органов опеки и попечительства непосредственно в структуре органов государственной власти субъекта Российской Федерации представляется наиболее предпочтительной.

В соответствии со статьями 14<sup>1</sup>, 15<sup>1</sup>, 16<sup>1</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству отнесено к правам органов местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов.

Таким образом, в случае передачи соответствующих полномочий органам местного самоуправления произойдет своего рода слияние сходных полномочий, поскольку одно и то же полномочие будет осуществляться органами местного самоуправления и как делегированное государственное

полномочие, и как право на решение вопроса, не отнесенного к вопросам местного значения.

Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" детально определены полномочия органов опеки и попечительства. Весь объем полномочий структурирован в указанном Законе Приморского края в зависимости от сферы деятельности соответствующего органа государственной власти Приморского края.

Так, все полномочия органов опеки и попечительства Приморского края разделены на три блока:

1) полномочия органа исполнительной власти Приморского края в сфере образования по осуществлению опеки и попечительства;

2) полномочия органа исполнительной власти Приморского края в сфере здравоохранения по осуществлению опеки и попечительства;

3) полномочия органа исполнительной власти Приморского края в сфере социальной защиты по осуществлению опеки и попечительства.

Исходя из перечня полномочий органов опеки и попечительства, закрепленных в Законе Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае", функции этих органов могут быть классифицированы по субъекту защиты:

1) защита прав совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными (ограниченно дееспособными);

2) защита прав несовершеннолетних;

3) защита прав совершеннолетних дееспособных граждан, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности.

В целом можно констатировать, что круг полномочий органов опеки и попечительства, установленный вышеназванным Законом Приморского края, весьма обширен, пределы участия органов опеки и попечительства в вопросах защиты прав граждан строго регламентированы и сформированы с учетом необходимости обеспечения защиты прав и законных интересов подопечных.

Согласно части 4 статьи 3 Федерального "Об опеке и попечительстве" структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в целях организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с Федеральным законом "Об опеке и попечительстве" и Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

В соответствии с частью 1 статьи 5 Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" структура органов исполнительной власти Приморского края в целях организации и осуществления деятельности по опеке и

попечительству определяется Губернатором Приморского края. Структура и штатная численность органов опеки и попечительства устанавливаются Администрацией Приморского края с учетом положений указанной статьи.

Проведенный мониторинг показал, что Закон Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данным Законом Приморского края не нарушает. Нормативный правовой акт регулирует общественные отношения в объеме, определенном субъектам Российской Федерации федеральным законодателем.

## **2. Практика применения Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае"**

В ходе мониторинга правоприменения проведен анализ правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае". При этом обобщена информация, полученная от органов исполнительной власти Приморского края, непосредственно реализующих государственные полномочия по осуществлению опеки и попечительства. Кроме этого, дана оценка сведениям прокуратуры Приморского края о состоянии законности в сфере деятельности органов опеки и попечительства Приморского края. Также проанализирована информация, предоставленная Уполномоченным по правам человека в Приморском крае и органами местного самоуправления.

Администрация Приморского края не сообщила о каких-либо проблемах правоприменительного характера, возникающих в процессе реализации полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству. Согласно представленной Администрацией Приморского края информации реализация полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству производится в соответствии с нормами Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

В органах опеки и попечительства Приморского края состоят на учете 11 186 детей, оставшихся без попечения родителей, из них: находятся под опекой (попечительством) 4 949 человек, в приемных семьях - 1 758 человек, усыновлены - 1 802 человека, в государственных учреждениях - 2 677 человек. В семьях граждан воспитывается 76 процентов детей данной категории, в государственных учреждениях - 24 процента.

В Приморском крае оказывается материальная поддержка детям, воспитывающимся в опекунических и приемных семьях. С 1 января 2016 года ежемесячное пособие на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), а также в приемных семьях составляет 7 012 рублей (с

учетом районного коэффициента 20 процентов) и 7 596 рублей (с учетом районного коэффициента 30 процентов). Среднемесячный размер вознаграждения приемным родителям составляет 13 308,83 рубля, выплата на оздоровление приемного ребенка один раз в год - 2 200 рублей.

В 2016 году в Приморском крае усыновлены 202 ребенка, из них 59 - иностранными гражданами.

Администрацией Приморского края представлена информация об осуществлении контроля и надзора за соблюдением прав и свобод детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемных семьях и под опекой (попечительством), а также усыновленных детей-сирот за 2015 и 2016 годы:

		2015 год	2016 год
1.	Количество приемных семей и опекунов, проверенных в отчетном периоде	6 738	5 820
2.	Количество проведенных проверок условий жизни несовершеннолетних детей, находящихся под опекой (попечительством), в отчетный период	14 313	14 383
	<i>в том числе в приемных семьях</i>	2 175	2 793
3.	Количество проведенных проверок условий жизни усыновленных детей в отчетный период	695	666
4.	Количество нарушений, выявленных в ходе проверок	29	25
5.	Информация об устранении нарушений в результате принятых мер	нарушения устранены	нарушения устранены

Органами опеки и попечительства Приморского края реализуется комплекс мер, направленных на защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включающий оказание медицинской помощи, специализированной и высокотехнологичной медицинской помощи, обеспечение получения ими образовательных услуг, в том числе в организациях профессионального и высшего образования, оказание социальной и общественной поддержки детям-сиротам в сфере труда и занятости, обеспечение таких лиц жилыми помещениями.

В 2016 году обеспечены жильем 522 лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По состоянию на 1 января 2017 года количество детей-сирот, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями и не реализовавших такое право на начало отчетного периода, за исключением детей-сирот, которые должны быть обеспечены жилыми помещениями по решению суда, составило 1 225 человек.

В рамках реализации полномочий в сфере здравоохранения и социальной защиты органами опеки и попечительства Приморского края регулярно осуществляются проверки исполнения медицинскими организациями и организациями обслуживания обязанностей опекуна, выявление несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, предоставляется государственная услуга "Установление патронажа над совершеннолетними дееспособными гражданами в Приморском крае".

Администрацией Приморского края представлена информация о численности и средней заработной плате работников органов опеки и попечительства за 2014 и 2015 годы:

		2015 год	2016 год
1.	Число территориальных органов (управлений, отделов), созданных исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации, на которые возложены полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан (ед.), всего	34	34
2.	Численность работников органов опеки и попечительства, всего	115	115
3.	Потребность органов опеки и попечительства в квалифицированных работниках	нет	нет
4.	Численность подготовленных работников для органов опеки и попечительства, всего	102	68
	<i>в том числе прошедших обучение в рамках реализации программ повышения квалификации, профессиональной переподготовки и переобучения</i>	2 человека - по программам профессиональной переподготовки, 100 человек - в рамках семинаров, конференций	24 человек - по программе повышения квалификации, 44 человека - в рамках семинаров, конференций, форумов
5.	Запланировано средств на подготовку кадров для органов опеки и попечительства (тыс. рублей), всего	-	100,0
	<i>в том числе на повышение квалификации, профессиональную переподготовку и переобучение (тыс. рублей)</i>	-	100,0
6.	Профинансирована подготовка кадров (тыс. рублей), всего	-	99,96
	<i>в том числе на повышение квалификации, профессиональную переподготовку и переобучение (тыс. рублей)</i>	-	99,96
7.	Средняя начисленная заработная плата государственных служащих органов опеки и попечительства (рублей)	35 618,93	42 373,89

Исходя из полученной информации число территориальных органов, созданных исполнительными органами государственной власти Приморского края, на которые возложены полномочия по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан, не изменилось и составляет 34 единицы, численность работников органов опеки и попечительства также осталась неизменной и составила 115 человек.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" штатная численность органа опеки и попечительства должна определяться исходя из следующих нормативов:

1) для организации работы по защите прав детей - из расчета один специалист на 1,5 тысячи детей, проживающих на территории муниципального района, и один специалист на 2 тысячи детей, проживающих

на территории городского округа, но не менее трех специалистов на территориальный отдел органа опеки и попечительства;

2)дополнительная численность работников, непосредственно осуществляющих работу по защите прав детей, - из расчета не менее одного специалиста на 100 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно официальным данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Приморском краю по состоянию на начало 2016 года численность детей в возрасте от 0 до 17 лет в Приморском крае составила 364,1 тысячи человек. При этом в городской местности проживали 270,6 тысячи детей, в сельской - 93,5 тысячи.

Таким образом, на сегодняшний день в Приморском крае в среднем на одного специалиста территориального органа опеки и попечительства приходится более 3 тысяч детей.

Учитывая данную информацию, можно сделать вывод, что штатная численность органов опеки и попечительства Приморского края не соответствует нормативам, установленным частью 3 статьи 5 Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

В период проведения мониторинга правоприменения в Законодательное Собрание Приморского края поступило обращение начальника территориального отдела опеки и попечительства департамента образования и науки Приморского края по Находкинскому городскому округу, которое касалось вопроса увеличения штатной численности сотрудников территориальных органов опеки и попечительства и приведения ее в соответствие с нормативами, установленными Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае". В ходе рассмотрения данного обращения была получена информация о подготовке департаментом образования и науки Приморского края документации по увеличению штатной численности территориальных органов опеки и попечительства.

Вопрос о сокращении сотрудников территориальных отделов опеки и попечительства на территории Приморского края был рассмотрен на заседании комитета Законодательного Собрания Приморского края по социальной политике и защите прав граждан еще в 2015 году. В своем решении комитет рекомендовал Администрации Приморского края привести штатное расписание территориальных органов опеки и попечительства Приморского края в соответствие с нормативами, установленными законодательством Приморского края, а также предусмотреть в нем наличие специалистов с высшим профессиональным (базовым юридическим, педагогическим, психологическим) образованием в количестве, необходимом для выполнения своих полномочий.

Вопрос о недостаточной штатной численности территориальных отделов опеки и попечительства также отмечен прокуратурой Приморского

края в информации о состоянии законности в сфере деятельности органов опеки и попечительства.

По мнению прокуратуры Приморского края, имеется потребность в 285 специалистах территориальных отделов органов опеки и попечительства для выполнения обширного объема полномочий, установленных действующим законодательством. Недостаток кадровых ресурсов существенным образом влияет на качество выполнения территориальными отделами функций органов опеки и попечительства и защиту прав и законных интересов несовершеннолетних граждан.

Одновременно прокуратурой Приморского края отмечено несовершенство законодательства Приморского края в части регулирования вопросов контроля за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан.

Одним из принципов осуществления деятельности по опеке и попечительству согласно статье 5 Федерального закона "Об опеке и попечительстве" является принцип контроля за деятельностью по опеке и попечительству.

В соответствии со статьей 27 Федерального закона "Об опеке и попечительстве" контроль за деятельностью органов опеки и попечительства осуществляют уполномоченные законодательством Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации органы и должностные лица.

На федеральном уровне обязанности по контролю за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан возложены на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки.

Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" органы и должностные лица, уполномоченные на осуществление контроля за деятельностью органов опеки и попечительства, не определены.

Прокуратура Приморского края полагает, что устранение имеющегося законодательного пробела и установление в Законе Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" соответствующих органов и должностных лиц позволит повысить эффективность работы органов опеки и попечительства.

В рамках мониторинга правоприменения проведен анализ законодательной базы субъектов Российской Федерации, по результатам которого установлено, что в 33 субъектах Российской Федерации правовые нормы, касающиеся вопросов осуществления контроля за деятельностью органов опеки и попечительства, прописаны в региональных законах. В основном полномочия по контролю возложены на органы исполнительной власти и глав регионов.

### **3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае"**

Подводя итоги проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Анализ норм Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" в их взаимосвязи с положениями федерального законодательства показывает, что объем и границы нормативного регулирования вопросов, связанных с организацией и осуществлением деятельности по опеке и попечительству, предоставленные федеральным законодателем региональным органам государственной власти, в Законе Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" не изменяются.

Вместе с тем в целях совершенствования правового регулирования по результатам мониторинга предложено рассмотреть вопрос о дополнении Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае" положениями, касающимися осуществления контроля за деятельностью органов опеки и попечительства в соответствии со статьей 27 Федерального закона "Об опеке и попечительстве". Указанные изменения внесены Законом Приморского края от 26 декабря 2017 года № 227-КЗ "О внесении изменения в Закон Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

Установленные в рамках мониторинга правоприменительные проблемы, касающиеся недостаточной штатной численности сотрудников территориальных отделов опеки и попечительства, могут быть решены путем принятия соответствующих управленческих решений органами исполнительной власти Приморского края и не связаны с правовыми недостатками Закона Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

Между тем в силу особой актуальности возникшей проблемы и в целях улучшения качества работы территориальных органов опеки и попечительства, повышения эффективности деятельности по реализации государственных полномочий возможно рассмотрение вопроса о подготовке обращения Законодательного Собрания Приморского края к Губернатору Приморского края по вопросу приведения штатной численности сотрудников территориальных отделов опеки и попечительства в соответствие с



нормативами, установленными Законом Приморского края "Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Приморском крае".

## **VI. Закон Приморского края от 29 декабря 2003 года № 89-КЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края"**

### **1. Законодательное регулирование вопросов оборота земель сельскохозяйственного назначения**

Земли сельскохозяйственного назначения являются самостоятельной категорией земель Российской Федерации и действующее земельное законодательство ставит их на лидирующее место в связи с особой экономической и социальной значимостью при использовании и распоряжении такими землями.

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации составляет более 380 млн гектаров, из которых почти 200 млн занимают сельскохозяйственные угодья.

Большинство исследователей отмечают, что земли сельскохозяйственного назначения выступают основным средством производства в сельском хозяйстве, главным источником производства собственных продуктов питания и сельскохозяйственного сырья для промышленности, а также в качестве предмета труда и условия занятости сельского населения. Эти факторы определяют приоритет в использовании земель сельскохозяйственного назначения, их особый правовой режим, необходимость охраны, направленной на сохранение их площади, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв, а также геополитическую ценность.

Правовое регулирование в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения направлено в первую очередь на обеспечение рационального использования земельных ресурсов, поддержание стабильности и упорядоченности земельных отношений.

Часть 3 статьи 36 Конституции Российской Федерации устанавливает, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

В соответствии с пунктом "в" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Основу федерального нормативного регулирования вопроса оборота земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации составляют Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации земли сельскохозяйственного назначения представляют собой самостоятельную категорию земель.

Статья 77 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает, что землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами, а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Особое значение в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют сельскохозяйственные угодья - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими). В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Земельного кодекса Российской Федерации они обладают приоритетом в использовании и подлежат особой охране.

Высокий уровень общественной значимости земель сельскохозяйственного назначения обусловил правовое регулирование вопросов, связанных с гражданским оборотом данной категории земель, которое выразилось в принятии отдельного специального законодательного акта - Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Предметом регулирования Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" являются отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения - сделкам, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" правовое регулирование

отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в области оборота земель сельскохозяйственного назначения является совместной прерогативой Российской Федерации и ее субъектов и осуществляется на основе норм федерального и регионального законодательства, способствуя сохранению и поддержанию особого правового режима, направленного на сохранение площади таких земель, повышение плодородия почв, предотвращение развития негативных процессов, а также недопущение выведения их из сельскохозяйственного оборота.

Из проведенного анализа положений Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" следует, что на региональном уровне законодательно должны быть урегулированы следующие правоотношения, затрагивающие вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения:

1) момент начала приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, расположенных на территории субъекта Российской Федерации;

2) максимальный размер общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица;

3) случаи передачи земельных участков, находящихся в фонде перераспределения земель, гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставления им в собственность на возмездной или безвозмездной основе;

4) определение средства массовой информации, в котором публикуются сообщения, связанные с оборотом земель сельскохозяйственного назначения;

5) цена, по которой земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения приобретаются в собственность;

6) случаи бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

7) порядок определения размера выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы.

Кроме того, субъектам Российской Федерации предоставлено право своим законом установить минимальные размеры образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Также субъектами Российской Федерации устанавливаются коэффициенты, используемые при определении единым способом размеров

земельных долей, выраженных в гектарах или баллах для различных сельскохозяйственных угодий. В данном случае выбор нормативного акта, которым должны быть установлены указанные коэффициенты, полностью предоставлен региональным властям.

Таким образом, федеральный законодатель предоставил регионам достаточно обширную сферу собственного регулирования вопросов, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения.

В целях реализации предоставленных полномочий в Приморском крае принят Закон Приморского края от 29 декабря 2003 года № 89-КЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края", который регулирует отношения в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края в соответствии с Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Закон Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" определяет полномочия органов государственной власти Приморского края и органов местного самоуправления в области регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, устанавливает предельные размеры земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, регулирует вопросы преимущественного права на приобретение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, предоставления сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам в собственность или аренду земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также ряд иных вопросов.

Проведенный анализ Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" показал, что им регулируются не все общественные отношения, которые в соответствии с Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" отнесены к компетенции регионального законодателя.

Так, Законом Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" не установлены:

1) случаи передачи земельных участков, находящихся в фонде перераспределения земель, гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставления им в собственность на возмездной или безвозмездной основе;

2) случаи бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

3) порядок определения размера выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы.

Кроме того, в Приморском крае отсутствует нормативный правовой акт, который устанавливает коэффициенты, используемые при определении

единым способом размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах для различных сельскохозяйственных угодий.

Также в процессе мониторинга правоприменения выявлено, что в Приморском крае не в полной мере урегулирован вопрос, связанный с сохранением особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий.

В соответствии с пунктом 2 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами, а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Статья 79 Земельного кодекса Российской Федерации относит к сельскохозяйственным угодьям пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими).

При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 79 Земельного кодекса Российской Федерации особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Статьей 8 Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" также установлено, что особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья подлежат включению в перечень земель, использование которых для других целей не допускается. Между тем в Приморском крае такой перечень до настоящего времени не сформирован, что приводит к нарушению одного из основополагающих принципов земельного законодательства - приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий. В то же время анализ законодательства субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, показал, что в большинстве из них вопрос сохранения особо ценных сельскохозяйственных угодий урегулирован: приняты подзаконные нормативные акты, устанавливающие соответствующие перечни таких категорий земель.

В целом проведенный анализ законодательства, регулирующего отношения, связанные с оборотом земель сельскохозяйственного назначения, показал, что Закон Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данный Закон Приморского края

не нарушает. Вместе с тем Законом Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" не урегулированы отдельные вопросы, касающиеся оборота земель сельскохозяйственного назначения, в связи с чем в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере необходимо рассмотреть вопрос о его доработке.

## **2. Практика применения Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края". Проблемы правового регулирования**

По состоянию на 1 января 2017 года общая площадь земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края составляет 1862,3 тыс. гектаров. Из них сельскохозяйственные угодья занимают 1398,7 тыс. гектаров, в том числе пашней занято 703,7 тыс. гектаров, пастбищами - 336,9 тыс. гектаров, сенокосами - 279,3 тыс. гектаров, залежами - 58,8 тыс. гектаров, насаждениями - 20 тыс. гектаров. Площадь несельскохозяйственных угодий на территории Приморского края составляет 463,6 тыс. гектаров, из которых лесные площади занимают 111 тыс. гектаров, под водой находится 43,2 тыс. гектаров, земли застройки составляют 4,5 тыс. гектаров, дорогами занято 18,4 тыс. гектаров. Прочие земли (пески, овраги) составляют 24,3 тыс. гектаров.

По данным Администрации Приморского края, в 2016 году зарегистрировано право собственности в отношении 12024 гектаров земель сельскохозяйственного назначения. В отношении 1133 гектаров зарегистрированы договоры аренды.

В истекшем периоде 2017 года в отношении 4957 гектаров земли из земель сельскохозяйственного назначения зарегистрировано право собственности, права аренды зарегистрированы в отношении 532 гектаров таких земель.

В Приморском крае реализуется государственная программа Приморского края "Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Повышение уровня жизни сельского населения Приморского края" на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Администрации Приморского края от 7 декабря 2012 года № 392-па.

В рамках подпрограммы № 3 "Сохранение и повышение плодородия почв. Ввод в оборот неиспользованной пашни и залежных земель сельскохозяйственного назначения" в 2016 году оказана господдержка путем выделения субсидий на возмещение затрат, связанных с повышением плодородия почв в области растениеводства, софинансируемых из федерального бюджета, в сумме 1,03 млн рублей, на проведение агрохимического обследования (мониторинга) - в сумме 2,49 млн рублей.

Так, в Лесозаводском городском округе в рамках указанной подпрограммы проводятся мероприятия по увеличению объемов производства

высококачественной сельскохозяйственной продукции растениеводства на основе восстановления и повышения плодородия почв, рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. В 2016 году сельхозтоваропроизводителями Лесозаводского городского округа было получено средств государственной поддержки в размере 23068334,06 рублей. В рамках проводимых мероприятий в 2016 году на территории округа введено в оборот 406 гектаров неиспользуемой пашни, в 2017 году - 534 гектара; внесено 364 тонны минеральных удобрений в 2016 году и 496 тонн - в 2017 году. При этом доля обрабатываемой пашни в ее общем объеме в хозяйствах всех категорий в 2016 году составила 63 процента.

Вопрос сохранения качества и повышения плодородия почв обосновано поднимается прокурором Приморского края. Прокурорами Приморского края систематически выявляются факты незаконного применения пестицидов и агрохимикатов на землях сельскохозяйственного назначения, а также непроведения агротехнических мероприятий, которые ведут к деградации таких земель.

Прокурор Приморского края отмечает, что органы местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения, не фиксируют качество почвы при передаче земельных участков для предпринимательской деятельности, что делает невозможной оценку качества почвы возвращаемых земельных участков.

Кроме того, в договорах аренды таких земельных участков, заключаемых органами местного самоуправления, на арендаторов не возлагаются обязанности по сохранению почв и их плодородия, не прописываются условия о возмещении убытков, причиненных в результате ухудшения качества почвы.

Такая ситуация стала возможна в том числе по причине отсутствия закрепленного на законодательном уровне порядка нормирования плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" государственное нормирование плодородия земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Учитывая изложенные обстоятельства, прокурор Приморского края предлагает принять соответствующий нормативный правовой акт, а также регламентировать порядок фиксирования и указания в договорах аренды земель сельскохозяйственного назначения показателей качества земель на момент передачи их в аренду и на момент возвращения их арендодателю. Соответствующие предложения были направлены прокурором Приморского края Губернатору Приморского края для рассмотрения.

В рамках мониторинга правоприменения проанализировано наличие подобного нормативного регулирования в других субъектах Российской

Федерации и установлено, что в 33 субъектах Российской Федерации приняты законы об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, вопрос о принятии нормативного акта, регламентирующего вопросы повышения качества плодородия земель сельскохозяйственного назначения, также может быть рассмотрен в Законодательном Собрании Приморского края.

В целом органами прокуратуры Приморского края в 2016-2017 годах выявлялись многочисленные факты нарушения органами местного самоуправления законодательства, связанного с регулированием оборота земель сельскохозяйственного назначения. Наиболее характерными из них являются:

1) нарушение сроков рассмотрения заявлений о предварительном согласовании предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;

2) нарушение процедуры перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории;

3) неисполнение обязанности по составлению списков невостребованных земельных долей и размещению их в средствах массовой информации, а также обязанности по обращению в суд с требованием о признании муниципальной собственности на такие земельные доли (вследствие ненадлежащего исполнения таких обязанностей в хозяйственный оборот не вовлечено свыше 15670 гектаров земель сельскохозяйственного назначения);

4) непроведение проверок в рамках реализации полномочий по осуществлению муниципального земельного контроля.

Всего в 2016-2017 годах органами прокуратуры Приморского края выявлено 125 нарушений требований законодательства в сфере регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения. С целью устранения указанных нарушений органами прокуратуры Приморского края принесено 9 протестов, в суд направлено 4 исковых заявления, внесено 73 представления об устранении нарушений закона.

В июле 2016 года состоялось заседание Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Совет) на тему "О совершенствовании законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения". Участниками Совета было отмечено, что в настоящее время оборот земель сельскохозяйственного назначения значительно затруднен. Этому способствует ряд проблем, имеющих как правоприменительный, так и правовой характер.

Так, по мнению членов Совета, на сегодняшний день процедура выдела в натуре невостребованных земельных долей и передачи их в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальных образований достаточно сложна. Кроме того, в Российской Федерации отсутствует государственный орган, обладающий полномочиями по рациональному распределению, организации использования и охраны земельных ресурсов. Не урегулированы положения, связанные с осуществлением государственного



земельного надзора за соблюдением требований законодательства о рекультивации земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, требуется принятие комплекса мер по защите особо ценных сельскохозяйственных земель.

По итогам заседания Совета принят ряд рекомендаций, адресованных органам государственной власти Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации рекомендовано утвердить перечни особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается, и установить границы таких угодий.

### **3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края"**

Подводя итоги проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Между тем в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере Закон Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" нуждается в доработке.

Так, необходимо рассмотреть вопрос о дополнении Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" положениями об установлении случаев передачи земельных участков, находящихся в фонде перераспределения земель, гражданам и юридическим лицам в аренду, а также предоставления им в собственность на возмездной или безвозмездной основе. Кроме того, необходимо урегулировать случаи бесплатного предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также порядок определения размера выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка с учетом состояния и свойств его почвы.

Для обеспечения полноты правового регулирования необходимо также разработать нормативный правовой акт, устанавливающий коэффициенты, используемые при определении единым способом размеров земельных долей, выраженных в гектарах или баллах для различных сельскохозяйственных угодий.

Кроме того, с учетом рекомендаций Совета и в целях реализации статьи 8 Закона Приморского края "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края" необходимо утвердить перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование

которых для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, не допускается.

Наряду с этим необходимо рассмотреть предложение прокурора Приморского края о принятии нормативного акта, регламентирующего вопросы повышения качества плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

## **VII. Закон Приморского края от 29 июня 2009 года № 447-КЗ "Об отходах производства и потребления в Приморском крае"**

### **1. Законодательство, регулирующее отношения в области обращения с отходами производства и потребления**

Согласно информации, представленной в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176, в России ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55-60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300-400 тыс. гектаров.

Целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата (пункт 24 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года).

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй статьи 76 Конституции Российской Федерации.

Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с пунктами 7-7<sup>2</sup> части 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится решение вопросов:

1) организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами;

2) установления нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, порядка их разработки и утверждения применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору, утверждения порядка накопления (в том числе раздельного накопления) твердых коммунальных отходов, нормативов накопления твердых коммунальных отходов, предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утверждения территориальной схемы в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

3) организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов.

На федеральном уровне правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определяет Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", который регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, в том числе вопросы ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Нормативное регулирование в области обращения с отходами осуществляется Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления является совместной прерогативой Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и осуществляется на основе норм федерального и регионального

законодательства, способствуя выстраиванию четкой системы обращения с отходами производства и потребления на территории Российской Федерации.

Из проведенного анализа положений Федерального закона "Об отходах производства и потребления" следует, что нормативными правовыми актами регионального уровня должны быть утверждены (определены):

1) региональные программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

2) правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением;

3) нормативы образования отходов и лимитов на их размещение, порядок их разработки и утверждения применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

4) порядок ведения регионального кадастра отходов;

5) предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

6) нормативы накопления твердых коммунальных отходов;

7) порядок сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного сбора);

8) регулирование деятельности региональных операторов;

9) территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

10) методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

11) содержание и порядок заключения соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными операторами, условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов.

В целях реализации предоставленных полномочий в Приморском крае принят Закон Приморского края от 29 июня 2009 года № 447-КЗ "Об отходах производства и потребления в Приморском крае", который регулирует отношения в области обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья в Приморском крае.

Данный Закон Приморского края определяет полномочия органов государственной власти Приморского края в области обращения с отходами,

регулирует вопросы государственной поддержки деятельности в области обращения с отходами, устанавливает правовые основы ведения краевого кадастра отходов, государственного надзора в области обращения с отходами, а также иные вопросы, затрагивающие сферу обращения с отходами производства и потребления на территории Приморского края.

При проведении анализа норм Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" установлен круг общественных отношений в сфере деятельности по обращению с отходами производства и потребления, которые должны быть урегулированы нормативными правовыми актами Приморского края. Так, нормативными правовыми актами Администрации Приморского края должны быть установлены (определены):

1) правила осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением;

2) порядок ведения краевого кадастра отходов;

3) перечень разрешенных для приема от физических лиц лома и отходов цветных металлов, образующихся при использовании изделий из цветных металлов в быту и принадлежащих им на праве собственности;

4) содержание и порядок заключения соглашения между органом исполнительной власти Приморского края, уполномоченным Администрацией Приморского края, и региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами;

5) порядок сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного сбора);

6) порядок осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

7) условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов.

Кроме этого, к полномочиям Администрации Приморского края отнесено утверждение государственных программ Приморского края, предусматривающих мероприятия в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Органом исполнительной власти Приморского края в области обращения с отходами должны быть приняты нормативные правовые акты, регулирующие (утверждающие):

1) предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

2) нормативы накопления твердых коммунальных отходов;

3) территориальную схему обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

4) нормативы образования отходов и лимитов на их размещение, порядок их разработки и утверждения применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе

которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

5) методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение применительно к хозяйственной и (или) иной деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в процессе которой образуются отходы на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору.

В ходе мониторинга правоприменения установлено, что в Приморском крае приняты не все нормативные правовые акты, обеспечивающие оборот отходов производства и потребления в соответствии с Федеральным законом "Об отходах производства и потребления" и Законом Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае".

Так, не приняты нормативные правовые акты, регулирующие предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами и условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов.

Кроме этого, до настоящего времени в Приморском крае не разработана и не утверждена региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Неполнота правового регулирования вопросов, касающихся выстраивания новой системы обращения с отходами производства и потребления, препятствует комплексному формированию этой системы.

В целом проведенный анализ законодательства, регулирующего правоотношения, связанные с обращением с отходами производства и потребления, показал, что Закон Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данным Законом Приморского края не нарушает.

Вместе с тем в целях обеспечения полноты правового регулирования вопросов формирования новой системы обращения с отходами, обозначенных Федеральным законом "Об отходах производства и потребления" и Законом Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае", необходимо принятие органами исполнительной власти Приморского края ряда нормативных правовых актов.

## **2. Практика применения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае"**

По информации Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, основные источники образования отходов в Приморском крае - это предприятия добывающей промышленности, предприятия по производству и распределению электроэнергии, газа, воды и обрабатывающие

производства, образующие в общей сложности свыше 90 процентов отходов.

Доля твердых коммунальных отходов не превышает 2,15 процента в общей структуре отходов (ежегодное образование - свыше 817 тыс. тонн), но их объем имеет тенденцию роста в среднем до 2-3 процентов в год. В составе твердых коммунальных отходов преобладают бумага и картон, пищевые отходы, а также полимерные материалы, стекло, отсев и другие. При этом уровень переработки твердых коммунальных отходов не превышает 13 процентов.

Из анализа Территориальной схемы обращения с отходами в Приморском крае, в том числе с твердыми коммунальными отходами, утвержденной приказом департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края от 3 октября 2016 года № 246, следует, что в Приморском крае ежегодно образуется около 800 тысяч тонн твердых коммунальных отходов и более 40 млн тонн промышленных отходов.

В краевой кадастр отходов включено 58 объектов размещения отходов, которые также включены в государственный реестр объектов размещения отходов, в том числе 13 полигонов твердых коммунальных отходов, расположенных в Кировском, Тернейском, Хасанском муниципальных районах, Партизанском, Уссурийском, Владивостокском, Находкинском, Арсеньевском городских округах, городских округах Спасск-Дальний, ЗАТО г. Фокино, Большой Камень.

Также существует 98 крупных мест накопления твердых коммунальных отходов (свалки твердых коммунальных отходов), не соответствующих требованиям санитарных норм и правил, использование которых для накопления отходов запрещено.

Основной технологией обращения с твердыми коммунальными отходами в муниципальных образованиях Приморского края является размещение (захоронение) отходов на полигонах, внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов. В Приморском крае функционирует один мусоросжигательный завод, расположенный на территории Владивостокского городского округа, на котором осуществляется обезвреживание отходов. Данный объект эксплуатируется МУПВ "Спецзавод № 1".

Согласно части 1 статьи 24<sup>б</sup> Федерального закона "Об отходах производства и потребления" сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

В Приморском крае до настоящего времени не выбран региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами, не разработана и не утверждена региональная программа в области обращения с отходами. Между тем в соответствии с частью 3 статьи 29<sup>1</sup> Федерального закона "Об отходах производства и потребления" в срок не позднее 1 мая

2018 года между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными операторами должно быть заключено соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Следует отметить, что проблемы выбора региональных операторов и утверждения региональных программ характерны не только для Приморского края. Озвученные проблемы охватывают большинство регионов Российской Федерации в рамках перехода на новую систему обращения с отходами. На сегодняшний день только в шести субъектах Российской Федерации утверждены региональные программы в области обращения с отходами, а региональные операторы выбраны лишь в 15 регионах.

Практическая неготовность субъектов Российской Федерации к переходу на новую систему обращения с отходами неоднократно была отмечена на различных парламентских мероприятиях, проводимых в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, и явилась причиной продления переходного периода еще на два года: до 2019 года.

Таким образом, на сегодняшний день ситуация вокруг формирования новой системы обращения с отходами производства и потребления на территории Приморского края выглядит следующим образом:

1)отсутствует ряд ключевых нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации деятельности в сфере обращения с отходами производства и потребления;

2)не утверждены предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

3)не выбран региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами;

4)не утверждена региональная программа в области обращения с отходами;

5)не утверждены инвестиционные и производственные программы операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

О недостаточно активной работе органов исполнительной власти Приморского края в сфере организации работы по обращению с отходами производства и потребления в Приморском крае можно судить по практическому отсутствию информации, размещенной на официальном сайте департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Кроме этого, одной из проблем, препятствующих полномасштабному формированию новой системы обращения с отходами производства и потребления, является неясность в определении полномочий органов местного самоуправления в данной сфере.

Так, в соответствии со статьей 8 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" к полномочиям органов местного самоуправления в области обращения с отходами относится участие в



организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов.

Между тем конкретные функции и порядок такого участия федеральным законодательством не определены. Без четкой регламентации форм или механизмов участия органов местного самоуправления в деятельности по обращению с отходами невозможно формирование комплексной системы обращения с отходами. Вопрос о необходимости конкретизации полномочий органов местного самоуправления в данной сфере рассматривался Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экологии и охране окружающей среды, а также являлся предметом обсуждения на заседании Межпарламентского объединения "Парламентская ассоциация северо-запада России" и Парламентской Ассоциации "Дальний Восток и Забайкалье". До настоящего времени вопрос об участии органов местного самоуправления в деятельности по обращению с отходами не определен.

Обобщая информацию, полученную в ходе мониторинга, и давая оценку практике применения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае", необходимо отметить следующее.

Выявленные в ходе мониторинга проблемные вопросы при применении данного Закона Приморского края не являются уникальными, характерными только для Приморского края.

Отсутствие регионального оператора, региональной программы в области обращения с отходами, утвержденных предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами – общие проблемы для большинства субъектов Российской Федерации, где происходит реализация аналогичных региональных законов.

Вместе с тем органы исполнительной власти Приморского края должны активнее осуществлять работу по переходу на новую систему обращения с отходами производства и потребления, обеспечивая полноту нормативного регулирования данных вопросов, необходимого для привлечения в сферу переработки отходов частных инвестиций, внедрения современных доступных технологий в области обращения с отходами, уменьшения образования отходов, их эффективного повторного использования.

### **3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае"**

Подводя итоги проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

По результатам проведенного обобщения, анализа и оценки информации о практике применения Закона Приморского края "Об отходах производства и потребления в Приморском крае" установлено, что проблемы, возникающие при реализации указанного Закона Приморского края, не связаны с неурегулированностью данным нормативным актом каких-либо практических вопросов в сфере его действия, не являются искажением смысла Закона Приморского края и не вызваны внутренними противоречиями.

Устранению части выявленных в ходе мониторинга правоприменения практических проблем будет способствовать принятие органами исполнительной власти Приморского края ряда нормативных правовых актов

Учитывая, что в соответствии со статьей 24<sup>11</sup> Федерального закона "Об отходах производства и потребления" информация в области обращения с твердыми коммунальными отходами является общедоступной, а доступ к указанной информации обеспечивается уполномоченным органом субъекта Российской Федерации, для обеспечения полноценного доступа к указанной информации необходимо обновить сведения, касающиеся проводимой работы в области обращения с отходами производства и потребления, размещенные на официальном сайте департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края, и актуализировать нормативные документы.

### **VIII. Закон Приморского края от 29 сентября 2014 года № 472-КЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных"**

#### **1. Обзор изменений законодательства Приморского края и федерального законодательства в сфере организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за 2016 и 2017 годы**

В целях повышения эффективности реализации на территории Приморского края полномочий по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, в 2016 и 2017 годах продолжилась работа по совершенствованию законодательства Приморского края, регулирующего данные правоотношения.

В Закон Приморского края от 29 сентября 2014 года № 472-КЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных" Законом Приморского края от 25 июля 2016 года № 870-КЗ внесены следующие изменения:

средний размер затрат на отлов, транспортировку, учет, содержание (включая кормление), лечение (включая приобретение лекарственных средств и расходных материалов) и вакцинацию, затраты на оплату труда с начислениями обслуживающего персонала по отлову, учету, лечению (вакцинации) и содержанию отловленного безнадзорного животного на одну голову отловленного безнадзорного животного в муниципальном образовании увеличен с 3 700 рублей до 5 757 рублей;

норматив численности безнадзорных животных, подлежащих отлову и содержанию, который ранее определялся для каждого муниципального образования исходя из численности постоянно проживающего населения муниципального образования на 1 января года, предшествующего году предоставления субвенции, по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Приморскому краю, в расчете: три головы безнадзорных животных на 1000 человек муниципального образования, теперь определяется в расчете: две головы безнадзорных животных на 1000 человек муниципального образования.

В связи с изменением численности постоянно проживающего населения муниципальных образований Приморского края на 1 января 2016 года на основании данных территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Приморскому краю Законом Приморского края от 30 января 2017 года № 78-КЗ внесены изменения в приложение к Закону Приморского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных", которыми норматив численности безнадзорных животных, подлежащих отлову и содержанию, был скорректирован по 19 муниципальным образованиям.

В целях смягчения требований к организациям и индивидуальным предпринимателям, привлекаемым к отлову и содержанию безнадзорных животных, постановлением Администрации Приморского края от 5 июля 2016 года № 302-па внесены изменения в постановление Администрации Приморского края от 8 октября 2014 года № 404-па "О реализации Закона Приморского края от 29 сентября 2014 года № 472-КЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней

животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных".

Так, теперь для вышеназванных организаций не обязательно наличие в штате специалиста в области ветеринарии и специалиста в области кинологии, а возможно заключение договора с юридическим лицом, оказывающим ветеринарные услуги (специалистом в области ветеринарии). Из требований к организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим мероприятия по регулированию численности безнадзорных животных, исключены требования к пункту временного содержания отловленных безнадзорных животных. Оснащение пункта временного содержания дезинфекционно-моечным отделением, холодильной камерой для хранения трупов безнадзорных животных и вскрывочной теперь не является обязательным.

Вместе с тем вопросы о сроке временного содержания отловленных безнадзорных животных и их дальнейшей судьбе остаются открытыми.

Субъекты Российской Федерации по-разному регулируют данные правоотношения. Так, в Новгородской области время содержания безнадзорного животного в пункте временного содержания составляет до 10 дней со дня его поступления в пункт временного содержания. В течение этого срока животное подлежит вакцинации против бешенства, стерилизации и чипированию и возвращается в прежнюю среду обитания (в место отлова). В Сахалинской области закреплено, что при поступлении в пункт временного размещения собаки должны содержаться на карантине до 10 дней, а кошки до 11 дней, но не более 14 дней со дня отлова.

Возврат в места прежнего обитания безнадзорных животных при отсутствии противопоказаний и возможности возврата или передачи безнадзорных животных их владельцам или иным лицам, изъявившим желание принять на себя обязанности по их содержанию, также предусмотрен законодательством Калининградской области, Нижегородской области.

Такой подход соответствует практическим указаниям для контроля бездомных собак, принятым Всемирным обществом защиты животных и Всемирной организацией здравоохранения в марте 1995 года, а также положениям Модельного закона об обращении с животными, принятого в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 года Постановлением 29-17 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

Вместе с тем апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2017 года № 41-АПГ16-12 признаны недействующими отдельные положения Правил отлова и содержания безнадзорных животных на территории Ростовской области, утвержденных постановлением Правительства Ростовской области от 14 июля 2016 года № 489, в части, предусматривающей возврат безнадзорных животных в прежнюю среду обитания. Как указал Верховный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель предусмотрел решение вопроса регулирования численности

безнадзорных животных как источника болезней путем проведения мероприятия, представляющего собой единство двух действий: отлов и содержание, что исключает иное правовое регулирование на региональном уровне общественных отношений в названной сфере, в том числе предусматривающее вместо содержания безнадзорных животных их возврат в прежнюю среду обитания.

Аналогичную позицию высказала Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации и в апелляционном определении от 26 июля 2017 года № 2-АПГ17-9 по результатам рассмотрения административного дела по апелляционной жалобе правительства Вологодской области на решение Вологодского областного суда от 24 марта 2017 года, которым удовлетворен административный иск Тебнева Л.Н. об оспаривании пункта 5.1 Порядка отлова, содержания и дальнейшего использования безнадзорных животных, утвержденного постановлением правительства Вологодской области от 19 марта 2012 года № 215 "Об организации отлова, содержания и дальнейшего использования безнадзорных животных".

Обеспечению единообразия регулирования общественных отношений в сфере отлова и содержания безнадзорных животных будет способствовать принятие федерального закона "Об ответственном обращении с животными", направленного на разрешение многих проблем, имеющих в данной сфере, в том числе связанных с отловом и содержанием безнадзорных животных. Проект данного федерального закона принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 23 марта 2011 года. В настоящее время ведется активная работа по подготовке указанного проекта федерального закона ко второму чтению.

Дальнейшее совершенствование законодательства Приморского края в сфере регулирования численности безнадзорных животных неотрывно связано с принятием федерального закона "Об ответственном обращении с животными", который должен устранить имеющийся правовой пробел, касающийся регулирования вопроса о дальнейшей судьбе отловленных безнадзорных животных.

## **2. Анализ и оценка правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных"**

В ходе мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и

содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных" получена и проанализирована информация прокуратуры Приморского края, УМВД России по Приморскому краю, Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю, Администрации Приморского края и ряда органов местного самоуправления о реализации на территории Приморского края полномочий по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Так, согласно информации Администрации Приморского края мероприятия по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, в Приморском крае в 2015 году осуществлялись на территории девяти муниципальных образований (городской округ Большой Камень, Лесозаводский городской округ, городской округ Спасск-Дальний, Уссурийский городской округ, Дальнереченский, Михайловский, Пожарский, Спасский, Хасанский муниципальные районы), в 2016 году - на территории четырех муниципальных образований (Пожарский, Дальнереческий муниципальные районы, Уссурийский и Лесозаводский городские округа), в 2017 году - на территории пяти муниципальных образований (Пожарский, Кировский и Дальнереческий муниципальные районы, Уссурийский, Лесозаводский городские округа).

**Информация о реализации мероприятий по отлову и содержанию  
безнадзорных животных в Приморском крае  
(по данным Администрации Приморского края по состоянию на  
01.11.2017)**

Наименование муниципального образования	Количество отловленных животных			Содержание			Утилизировано трупов			Передано владельцам		
	2015 год	2016 год	10 месяцев 2017 года	2015 год	2016 год	10 месяцев 2017 года	2015 год	2016 год	10 месяцев 2017 года	2015 год	2016 год	10 месяцев 2017 года
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ГО Большой Камень	20	-	-	20	-	-	20	-	-	-	-	-
Лесозаводский ГО	60	93	32	-	-	-	60	93	32	-	-	-
ГО Спасск-Дальний	45	-	-	22	-	-	-	-	-	23	-	-
Уссурийский ГО	266	573	311	168	-	311	59	58	14	80	515	175
Дальнереченский МР	19	94	12	-	-	-	19	94	12	-	-	-
Михайловский МР	17	-	-	-	-	-	17	-	-	-	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Пожарский МР	51	77	17	51	62	17	8	1	-	12	14	9
Спасский МР	20	-	-	-	-	-	20	-	-	-	-	-
Хасанский МР	102	-	-	102	-	-	94	-	-	8	-	-
Кировский МР	-	-	28	-	-	-	-	-	28	-	-	-
Итого	600	837	400	363	62	328	297	256	100	123	529	184

По мнению прокуратуры Приморского края, в целом на территории Приморского края полномочия по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, органами местного самоуправления не реализуются по объективным причинам.

Так, по информации прокуратуры Приморского края по состоянию на 11 апреля 2017 года, органами местного самоуправления почти всех муниципальных образований Приморского края (кроме Красноармейского, Партизанского и Пограничного муниципальных районов) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд организовано и проведено 188 мероприятий (аукционов и запросов котировок) в период с 2015 года по апрель 2017 года по определению исполнителей муниципальных контрактов на проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Вместе с тем по 179 таким мероприятиям хозяйствующими субъектами не было подано ни одной заявки, в связи с чем указанные аукционы и запросы котировок признаны несостоявшимися в связи с отсутствием участников.

По мнению прокуратуры Приморского края, причиной нереализации в большинстве муниципальных образований Приморского края полномочий по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, является отсутствие организаций и индивидуальных предпринимателей, которые бы соответствовали требованиям Порядка организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, на территории Приморского края, утвержденного постановлением Администрации Приморского края от 8 октября 2014 года № 404-па, а также были заинтересованы в осуществлении данной деятельности.

В качестве основных причин такой ситуации муниципальные образования Приморского края называют недостаточность финансового обеспечения переданных полномочий и неурегулированность вопроса о дальнейшей судьбе отловленного животного.

Между тем заявления граждан о принятии мер к отлову безнадзорных животных регулярно поступают в территориальные органы МВД России на районном уровне, подчиненные УМВД России по Приморскому краю.

По информации УМВД России по Приморскому краю, по результатам разрешения таких заявлений и сообщений сотрудниками полиции принимаются решения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ввиду отсутствия признаков состава преступления и административного правонарушения) и о приобщении заявлений и сообщений к материалам специального номенклатурного дела с одновременным направлением информации в органы местного самоуправления.

Обращения граждан с просьбой о содействии в решении вопроса по отлову безнадзорных животных поступают и в Законодательное Собрание Приморского края.

Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Приморскому краю отмечает, что в I квартале 2017 года на 12 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2016 года увеличилось число обращений граждан в медицинские организации в связи с укусами животных, на 11 процентов выросло число зарегистрированных случаев такого заболевания, общего для человека и животных, как микроспория.

Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Приморскому краю полагает, что с целью профилактики заболеваний, источником и резервуаром которых являются собаки и кошки, необходимо регулирование численности безнадзорных животных. Основное направление в профилактике заболеваний, общих для человека и животных, - соблюдение правил содержания домашних животных, их вакцинация, недопущение выгула на детских площадках.

По мнению Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Приморскому краю, в целях охраны здоровья населения необходимо:

выделение финансовых средств на реализацию нормативных правовых актов, регулирующих правила содержания домашних животных, строительство мест для выгула домашних животных, строительство приютов для временного содержания домашних и безнадзорных животных; строительство кремационных печей для утилизации трупов животных;

принятие мер по организации учета и регистрации поголовья домашних собак и кошек, а также проведение им обязательной вакцинации против бешенства;

принятие дополнительных мер, направленных на увеличение охвата вакцинацией против бешенства сельскохозяйственных животных



общественного и личного секторов в объемах, необходимых для обеспечения эпизоотического благополучия;

регулярное проведение руководителями средств массовой информации с привлечением медицинских и ветеринарных специалистов разъяснительной работы среди населения о мерах личной и общественной профилактики бешенства, тяжелых последствиях в случае несвоевременного обращения за медицинской помощью при укусах животными, а также по вопросам, связанным с правилами содержания животных.

Учитывая имеющуюся судебную практику в данной сфере, а также ожидание принятия федерального закона, который урегулирует вопрос о дальнейшей судьбе отловленных безнадзорных животных, прокуратура Приморского края полагает нецелесообразным внесение каких-либо изменений в Закон Приморского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных".

Способом решения сложившейся проблемной ситуации в настоящее время, по мнению прокуратуры Приморского края, может являться в том числе создание краевого и (или) муниципальных учреждений, осуществляющих указанную деятельность и соответствующих требованиям Порядка организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, на территории Приморского края, утвержденного постановлением Администрации Приморского края от 8 октября 2014 года № 404-па.

О создании единой сети пунктов временного содержания животных как о предпочтительном способе снижения численности бродячих животных говорится и в заключении кафедры эпизоотологии, зоогигиены, ветсанэкспертизы федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Приморская государственная сельскохозяйственная академия" от 27.04.2017. Также предлагается создать единую базу данных, информационный портал с размещением оперативной информации об отловленных животных и возможностью подачи населением заявки на быстрый отлов агрессивных стай и одиночных бродячих животных.

Важную роль в помощи безнадзорным животным могли бы сыграть некоммерческие организации, однако оказание финансовой поддержки таким некоммерческим организациям в Приморском крае возможно лишь после внесения соответствующих изменений в краевое законодательство.

Так, функции по охране окружающей среды и защите животных относятся к видам деятельности, которыми могут заниматься социально ориентированные некоммерческие организации (подпункт 3 пункта 1 статьи 31<sup>1</sup> Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О

некоммерческих организациях"). В соответствии со статьей 5 Закона Приморского края от 5 апреля 2013 года № 183-КЗ "О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Приморском крае" субсидии социально ориентированным некоммерческим организациям предоставляются на частичное возмещение расходов по реализации общественно значимых программ (проектов).

В то же время согласно Порядку проведения конкурсного отбора социально ориентированных некоммерческих организаций в Приморском крае в целях предоставления им субсидий из краевого бюджета на частичное возмещение расходов по реализации общественно значимых программ (проектов), утвержденному постановлением Администрации Приморского края от 27 января 2015 года № 19-па "О проведении конкурсного отбора и Порядке предоставления субсидий из краевого бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям в Приморском крае на частичное возмещение расходов по реализации общественно значимых программ (проектов)", защита животных не отнесена к приоритетным направлениям, на решение задач по которым должны быть направлены общественно значимые программы (проекты) социально ориентированных некоммерческих организаций для допуска к участию в конкурсе.

Таким образом, для оказания финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по защите животных, необходимо внесение в вышеуказанный Порядок соответствующих изменений.

### **3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных"**

Подводя итоги проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Проблемы, имеющиеся в сфере организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих

для человека и животных, на территории Приморского края, могут быть решены лишь после урегулирования вопроса о дальнейшей судьбе отловленных безнадзорных животных.

Учитывая имеющуюся судебную практику в данной сфере, а также ожидание принятия федерального закона "Об ответственном обращении с животными", способом решения сложившейся проблемной ситуации в настоящее время может являться создание краевого и (или) муниципальных учреждений, осуществляющих указанную деятельность и соответствующих требованиям Порядка организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, на территории Приморского края, утвержденного постановлением Администрации Приморского края от 8 октября 2014 года № 404-па.