

# **Д О К Л А Д**

**о результатах мониторинга  
правоприменения в Российской Федерации за 2015 год**

## Содержание

Введение	4
Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации	5
Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека	5
Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации	11
Участие граждан в охране общественного порядка	11
Обеспечение в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, а также противодействие преступности	14
Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации	19
Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма	20
Профилактика неинфекционных болезней, в том числе медицинские осмотры и диспансеризация отдельных категорий граждан	25
Дошкольное образование	26
Осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов	28
Организация местного самоуправления	30
Аквакультура (рыбоводство)	34
Осуществление капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах	37
Специальная оценка условий труда	40

Организация государственной гражданской службы	45
Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей	49
Организация исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства казенных, бюджетных и автономных учреждений	53
Управление федеральным имуществом	56
Приложения № 1—14	

## Введение

В 2015 году федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечена реализация Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" (далее - Указ № 657).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2015 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2014 г. № 1658-р (далее - план мониторинга).

Изучение правоприменительной практики осуществлялось с использованием имеющейся в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации информации о применении нормативных правовых актов с учетом статистической информации, обращений граждан по вопросам, регулируемым нормативными правовыми актами в исследуемой сфере правоотношений, вступивших в силу судебных актов, разъяснений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также заключений экспертов и сведений, поступивших от научных, общественных и образовательных организаций.

Обобщенные данные о состоянии правоприменения оценивались в соответствии с методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 "Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации" (далее - методика), по установленным в указанной методике показателям.

Федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом поступающих в процессе мониторинга правоприменения данных оперативно принимались меры, направленные на устранение недостатков, выявленных в законодательстве Российской Федерации и правоприменительной практике.

С учетом правоприменительной практики в докладе отражены предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции, о государственных органах, ответственных за проведение соответствующей работы.

## Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

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

С 1 января 1992 г. по 20 августа 2016 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 197 постановлений, в соответствии с которыми признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения федеральных законов и федеральному законодателю надлежит исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе в 2015 году - 20 постановлений, за истекший период 2016 года - 14.

За период с 1992 года исполнено 162 постановления, в том числе в 2015 году - 17, за истекший период 2016 года - 10 (приложение № 1).

По состоянию на 20 августа 2016 г. требуют выполнения 35 постановлений. Из них по 27 постановлениям соответствующие законопроекты внесены Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) либо поддержаны проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы (приложение № 2). Федеральными органами исполнительной власти ведется работа по реализации 8 постановлений (приложение № 3).

## Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2015 году продолжено осуществление мониторинга правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее - Европейский Суд), в связи с которыми необходимы принятие (издание),

изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В период с 1 января 2015 г. по 20 августа 2016 г. завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с 5 постановлениями Европейского Суда по конкретным делам, а также в связи с пилотным постановлением от 15 января 2009 г. по делу "Бурдов против Российской Федерации (№ 2)" (Burdov v. Russia), жалоба № 33509/04, и 255 постановлениям Европейского Суда, объединенным в группу дел "Тимофеев" (Timofeyev) (приложение № 4).

В связи с рядом постановлений Европейского Суда в настоящее время продолжается работа по внесению изменений в законодательство Российской Федерации (приложение № 5).

На рассмотрении в Государственной Думе находятся 2 законопроекта, разработанные с учетом выводов Европейского Суда, указанных в постановлении от 18 апреля 2013 г. по делу "Агеевы против Российской Федерации" (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10, а также пилотном постановлении от 1 июля 2014 г. "Герасимов и другие против Российской Федерации" (Gerasimov and Others v. Russia), жалоба № 29920/05. С рассмотрения в Государственной Думе снят законопроект, подготовленный с учетом позиции Европейского Суда, указанной в постановлении от 22 марта 2012 г. по делу "Константин Маркин против Российской Федерации" (Konstantin Markin v. Russia), жалоба № 30078/06.

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти продолжают работу по подготовке проектов нормативных правовых актов в рамках исполнения постановлений Европейского Суда от 28 октября 2003 г. по делу "Ракевич против Российской Федерации" (Rakevich v. Russia), жалоба № 58973/00; от 6 декабря 2011 г. по делу "Гладышева против Российской Федерации" (Gladysheva v. Russia), жалоба № 7097/10; от 29 января 2015 г. по делу "Столярова против Российской Федерации" (Stolyarova v. Russia), жалоба № 15711/13, пилотного постановления Европейского Суда от 10 января 2012 г. по делу "Ананьев и другие против Российской Федерации" (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07, № 60800/08, а также ряда постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел "Гарабаев" (Garabaev).

В целях дальнейшей реализации предложений по исполнению решений Европейского Суда (доклады Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год и за 2014 год) предлагается продолжить работу:

МВД России, Минюста России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по подготовке изменений в Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности", направленных на исполнение постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел "Ваньян" (Vanuyan), включающую 7 постановлений Европейского Суда (пункт 4 приложения № 5);

МВД России, Минюста России, ФСБ России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации - по подготовке изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее - УПК РФ), направленных на реализацию постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел "Царенко" (Tsarenko), включающую 5 постановлений Европейского Суда (пункт 5 приложения № 5);

Минюста России, Минфина России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации - по дальнейшей выработке основных подходов к решению вопроса, касающегося установления оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи), а также определения подведомственности и подсудности соответствующих дел, в целях реализации постановления Европейского Суда от 13 декабря 2011 г. по делу "Васильев и Ковтун против Российской Федерации" (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04 (пункт 7 приложения № 5);

МВД России, Минюста России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по подготовке изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) (путем подготовки отдельного законопроекта) либо поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 957581-6 "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", внесенному депутатами Государственной Думы, в целях реализации постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел "Азимов" (Azimov), в их числе 7 постановлений Европейского Суда (пункт 10 приложения № 5).

По результатам мониторинга правоприменения за 2015 год предлагается организовать работу:

МВД России, Минюста России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом

Российской Федерации - по вопросу внесения изменений в Инструкцию по служебной деятельности специальных подразделений уголовно-исполнительной системы по конвоированию, утвержденную приказом Минюста России и МВД России от 24 мая 2006 г. № 199дсп/369дсп (зарегистрирован Минюстом России 7 июля 2006 г., № 8094), а также в стандарт отрасли ПР 78.01.0024-2010 "Правила стандартизации. Автомобили оперативно-служебные для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Специальные технические требования", утвержденный МВД России 14 октября 2010 г., в рамках реализации 15 постановлений, объединенных в подгруппу дел "Гулиев" группы дел "Калашников", в том числе 3 постановлений, вынесенных в 2015 году (пункт 3 приложения № 5);

Минюста России, МВД России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по вопросу о внесении изменений в статью 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" и в главу 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в рамках реализации постановления Европейского Суда от 18 сентября 2014 г. по делу "Аванесян против Российской Федерации" (*Avanesyan v. Russia*), жалоба № 41152/06 (пункт 14 приложения № 5);

Минюста России, Минздрава России, ФСБ России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в уголовное, уголовно-процессуальное законодательство, а также законодательство в сфере охраны здоровья для реализации постановления Европейского Суда от 18 июня 2015 г. по делу "Яиков против Российской Федерации" (*Yaikov v. Russia*), жалоба № 39317/05 (пункт 15 приложения № 5);

Минюста России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее - УИК РФ) (статьи 89, 92, 118, 125 - 127) и Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденные приказом Минюста России от 3 ноября 2005 г. № 205 (зарегистрирован Минюстом России 14 ноября 2005 г., № 7161) (разделы XIV, XV и XXIII), в рамках реализации постановления Европейского Суда от 30 июня 2015 г. по делу "Хорошенко

против Российской Федерации" (Horoshenko v. Russia), жалоба № 41418/04 (пункт 16 приложения № 5);

Минобрнауки России, Минюста России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по дальнейшей разработке проекта федерального закона о внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации для исполнения постановления Европейского Суда от 16 июля 2015 г. по делу "Назаренко против Российской Федерации" (Nazarenko v. Russia), жалоба № 39438/13 (пункт 17 приложения № 5);

Минюста России, МВД России, ФСБ России, Минкомсвязи России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в федеральные законы от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности", от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ "О персональных данных", от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ "О связи", Уголовный кодекс Российской Федерации (далее - УК РФ), УПК РФ, Гражданский кодекс Российской Федерации (далее - ГК РФ), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, приказы Минкомсвязи России и другие нормативные правовые акты в связи с постановлением Европейского Суда от 4 декабря 2015 г. по делу "Роман Захаров против Российской Федерации" (Roman Zakharov v. Russia), жалоба № 47143/06 (пункт 18 приложения № 5).

Европейским Судом в последние годы приняты постановления, выходящие за пределы его юрисдикции и субсидиарной роли, вступающие в противоречие с Конституцией Российской Федерации и поднимающие вопросы возможности их исполнения.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса

Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" принят Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации", которым предусмотрен не противоречащий юридической природе Конституционного Суда Российской Федерации и его предназначению как высшего судебного органа конституционного контроля специальный правовой механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда, в том числе в части мер общего характера.

Конституционным Судом Российской Федерации вынесено Постановление от 19 апреля 2016 г. № 12-П "По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу "Анчугов и Гладков против России" в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации", в котором Конституционный Суд Российской Федерации счел невозможным исполнение постановления Европейского Суда от 4 июля 2013 г. по делу "Анчугов и Гладков против Российской Федерации" (Anchugov and Gladkov v. Russia), жалобы № 11157/04, № 15162/05, путем изменения Конституции Российской Федерации либо ее толкования в контексте правовых позиций Европейского Суда и обратил внимание на возможность достижения целей пропорциональности ограничений на участие заключенных в выборах в рамках действующих положений Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации указал, что федеральный законодатель правомочен, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав.

В связи с этим планируется организовать проработку Минюстом России, ФСИН России во взаимодействии с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации вопроса о необходимости внесения в УК РФ изменений, корреспондирующих правовым позициям, сформулированным в указанном постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, предусматривающим перевод режима

отбывания наказания в виде лишения свободы в колонии-поселении в отдельный вид наказания, не связанный с лишением избирательных прав (пункт 12 приложения № 5).

### Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации

В результате осуществления мониторинга правоприменения установлено, что во исполнение федеральных законов в большинстве случаев приняты указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

В 2015 году и первом полугодии 2016 года по результатам изучения правоприменительной практики оперативно разрабатывались проекты нормативных правовых актов в целях совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

За указанный период принято 835 нормативных правовых актов (приложение № 6). Наиболее динамично развивалось законодательство Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы, противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, организации местного самоуправления, осуществления капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, государственного регулирования использования воздушного пространства.

Кроме того, продолжается работа по подготовке 33 проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики (приложения № 11 и 12).

### Участие граждан в охране общественного порядка

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга МВД России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят один федеральный закон, необходимость принятия которого связана с реализацией Федерального закона № 44-ФЗ (приложение № 6).

Во всех случаях, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ, приняты необходимые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по вопросам участия граждан в охране общественного порядка.

По результатам анализа практики применения Федерального закона № 44-ФЗ по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлена необходимость корректировки его положений.

В соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 14 Федерального закона № 44-ФЗ в народные дружины не могут быть приняты граждане, подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню принятия в народную дружину, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения. При этом согласно пункту 3 части 5 статьи 17 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел в случае, если он неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения.

Таким образом, Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает более жесткие ограничения для граждан, которые хотят вступить в народную дружину, чем для граждан, которые претендуют на замещение должностей в органах внутренних дел. Вместе с тем деятельность народной дружины в отличие от службы в органах внутренних дел не является особым видом государственной службы, в связи с чем необходимости устанавливать такие ограничения не имеется.

Согласно части 6 статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ органы местного самоуправления могут осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка.

Вместе с тем, кроме содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка, к основным направлениям деятельности народных дружин также относятся

участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины и участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций (часть 6 статьи 12 Федерального закона № 44-ФЗ). Народные дружинники могут привлекаться к охране общественного порядка не только органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, но и органами местного самоуправления, в том числе при проведении муниципальных официальных физкультурных и спортивных мероприятий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, случаи гибели или получения травм при осуществлении функций, аналогичных исполняемым во время участия в мероприятиях по охране общественного порядка, проводимых органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, в такой ситуации не будут являться страховыми, что влечет нарушение прав народных дружинников, участвующих в охране общественного порядка по приглашению органов местного самоуправления, ввиду невозможности получения страхового возмещения за причиненный ущерб.

Кроме того, необходимо привести отдельных положений Федерального закона № 44-ФЗ в соответствие с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя".

Разработку проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии граждан в охране общественного порядка", направленного на правовое регулирование указанных вопросов, планируется поручить МВД России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 1 приложения № 14).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

Обеспечение в Вооруженных Силах Российской Федерации законности,  
правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения,  
охраны объектов Вооруженных Сил Российской Федерации,  
а также противодействие преступности

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга Минобороны России проведен мониторинг правоприменения в сфере действия УИК РФ, УПК РФ, КоАП РФ, федеральных законов от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов", от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений", от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ "Об обороне" (далее - Федеральный закон № 61-ФЗ), от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" (далее - Федеральный закон № 76-ФЗ), от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства", от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ "О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста", от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации", от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ "О полиции", а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации" были внесены изменения в законодательные акты Российской Федерации, согласно которым на военную полицию Вооруженных Сил Российской Федерации (далее - военная полиция) возложены задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, лиц гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы в Вооруженных Силах Российской Федерации, обеспечению в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции задачи по противодействию преступности и защите других охраняемых законом правоотношений в области обороны.

Кроме того, на военную полицию были возложены задачи по охране, содержанию и конвоированию военнослужащих, находящихся на гауптвахтах,

в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, по осуществлению мер безопасности в отношении судей военных судов, прокуроров военной прокуратуры, руководителей и следователей военных следственных органов, потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства из числа военнослужащих, а равно их близких, по исполнению в отношении военнослужащих уголовных наказаний в виде содержания в дисциплинарной воинской части и ареста, а также дисциплинарного наказания в виде дисциплинарного ареста, по осуществлению полномочий органа дознания, участию в рассмотрении гарнизонными военными судами материалов о грубых дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими, и иные задачи.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят один федеральный конституционный закон, 3 федеральных закона, а также 6 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений рассматриваемых федеральных законов (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 14 положений Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 "Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" (приложения № 9 и 10).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) установлено следующее.

В настоящее время в соответствии со статьей 28<sup>8</sup> Федерального закона № 76-ФЗ разбирательство проводится по каждому факту совершения военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, исключительно дисциплинарного проступка, то есть противоправного, виновного действия (бездействия), выразившегося в нарушении воинской дисциплины.

Вместе с тем на практике не всегда наступление негативных последствий связано с совершением военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, дисциплинарного проступка. К таким последствиям можно отнести отказ техники или происшествие, не повлекшие последствий в виде

причинения вреда здоровью или материального ущерба, перерасход моторесурса, пережог горючего и иные события.

В связи с этим предлагается в статье 28<sup>8</sup> Федерального закона № 76-ФЗ предусмотреть возможность назначения разбирательства командиром (начальником) военнослужащего в подобных случаях. Для решения данного вопроса планируется поручить Минобороны России с участием заинтересованных органов разработать проект федерального закона "О внесении изменений в статью 28<sup>8</sup> Федерального закона "О статусе военнослужащих" в части регламентации вопроса разбирательства в отношении военнослужащих или граждан, призванных на военные сборы" (пункт 2 приложения № 14).

Согласно статье 164 УИК РФ осужденные военнослужащие привлекаются к труду на объектах дисциплинарной воинской части. При этом 50 процентов заработной платы, начисленной осужденным военнослужащим, перечисляется на счет дисциплинарной воинской части для возмещения расходов на содержание осужденных военнослужащих, для обустройства дисциплинарной воинской части, создания и развития собственной производственной базы, образования фонда материального поощрения и решения социально-бытовых нужд осужденных военнослужащих. Остальная часть заработной платы осужденных военнослужащих зачисляется на их лицевые счета (часть пятая статьи 164 УИК РФ).

Между тем указанная норма не может быть реализована дисциплинарными воинскими частями на практике в связи с тем, что в соответствии со статьей 11<sup>1</sup> Федерального закона № 61-ФЗ, статьей 298 ГК РФ и статьей 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) воинские части могут осуществлять свою деятельность только в форме федеральных казенных учреждений с финансированием их деятельности по смете из федерального бюджета, доходы федерального казенного учреждения поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, дисциплинарные воинские части лишены права использовать средства, полученные от осуществления производственной деятельности, на цели, указанные в части пятой статьи 164 УИК РФ.

Вместе с тем согласно пункту 10 статьи 241 БК РФ доходы, полученные от приносящей доход деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в результате осуществления ими собственной производственной деятельности в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства

Российской Федерации об обязательном привлечении осужденных к труду, направляются на финансовое обеспечение осуществления функций указанных казенных учреждений сверх бюджетных ассигнований.

С учетом изложенного предлагается внести изменения в БК РФ, предусматривающие возможность использования федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части, полученных доходов от производственной деятельности в аналогичном порядке.

В связи с этим планируется поручить Минобороны России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона "О внесении изменения в статью 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации" (в части использования полученных доходов от производственной деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части) (пункт 3 приложения № 14).

Статьей 25<sup>1</sup> Федерального закона № 61-ФЗ и Уставом военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации на военную полицию возложено обеспечение в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка и воинской дисциплины, предупреждение и пресечение административных правонарушений, совершаемых военнослужащими, гражданами, призванными на военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации и иными лицами на территории воинской части. Однако в настоящее время должностные лица военной полиции, за исключением должностных лиц военной автомобильной инспекции, не наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, в связи с чем на практике возникает ряд затруднений, связанных с фиксацией правонарушений и применением к виновным взысканий.

При совершении административных правонарушений военнослужащими, гражданами, призванными на военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации на территории воинской части или в связи с исполнением ими служебных обязанностей решение об их административном задержании принимается с учетом требований КоАП РФ. При этом должностные лица военной полиции не имеют права в установленном порядке применять в отношении указанных лиц меры обеспечения по делу об административном правонарушении (в частности доставление, административное задержание) и составлять протоколы об административных правонарушениях.

Учитывая изложенное, предлагается наделить должностных лиц военной полиции полномочиями рассматривать дела по некоторым административным правонарушениям, совершенным военнослужащими, гражданами, призванными на военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации на территории воинской части.

Разработку проекта федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (в части наделения должностных лиц военной полиции полномочиями рассматривать дела по некоторым административным правонарушениям, совершенным военнослужащими, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации на территории воинской части) планируется поручить Минобороны России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 4 приложения № 14).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю коллизии норм права (подпункт "з" пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии со статьей 83 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации в случае применения физической силы, специальных средств или оружия начальник патруля обязан обеспечить оказание первой медицинской помощи лицам, получившим телесные повреждения. Вместе с тем данная норма противоречит статьям 31 и 32 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в соответствии с которыми первая помощь, оказываемая гражданам при указанных случаях, не отнесена к видам медицинской помощи.

Кроме того, абзац второй пункта 23 приложения № 4 "О гауптвахте" к Уставу военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации предусматривает проведение профилактического медицинского осмотра военнослужащих, находящихся на гауптвахте. С учетом положений статьи 46 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" следует скорректировать вид медицинского осмотра на гауптвахте, а также проработать вопрос медицинских противопоказаний для содержания на гауптвахте.

По показателю наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 35 статьи 20 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации функцией военной полиции является проведение в соответствии с законодательством Российской

Федерации государственной регистрации и учета транспортных средств Вооруженных Сил Российской Федерации и транспортных средств федеральных органов исполнительной власти (кроме МВД России) по согласованию с Минобороны России, выдача регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на зарегистрированные транспортные средства.

Вместе с тем пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 "О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации" установлено, что регистрацию транспортных средств на территории Российской Федерации осуществляют в том числе военные автомобильные инспекции (автомобильные службы) федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, и иных организаций, имеющих воинские формирования.

В целях устранения выявленных коллизий и противоречий в законодательстве Минобороны России разрабатывается проект указа Президента Российской Федерации "О внесении изменений в Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161" (пункт 2 приложения № 12).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

#### Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга Минобороны России, МЧС России, ФСБ России, Минтранс России и Росавиацией проведен мониторинг правоприменения в пределах действия Воздушного кодекса Российской Федерации, а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации издано 15 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Воздушного кодекса Российской Федерации (приложение № 6).

При изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых

предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение Правил государственного регулирования сборов за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. № 978, и одна норма Положения о государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 293 (приложение № 10).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю несоответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт "д" пункта 8 методики) установлено, что в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. № 901 "О Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации", а также в целях внедрения в воздушном пространстве Российской Федерации навигации, основанной на характеристиках PBN (performance based navigation), Минтрансом России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации" (в части совершенствования организации и осуществления контроля за соблюдением Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации на малых и предельно малых высотах) (пункт 3 приложения № 12).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующие соответствующие правоотношения, не выявлены.

#### Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга Росфинмониторингом, МВД России, ФСБ России, Минфином России и ФНС России проведен мониторинг правоприменения в пределах действия Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"

(далее - Федеральный закон № 115-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 18 федеральных законов, издано 14 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 115-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 5 положений Федерального закона № 115-ФЗ, 7 положений подзаконных нормативных правовых актов (приложения № 8 - 10).

В ходе проведения мониторинга правоприменения по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт "о" пункта 8 методики) была выявлена необходимость актуализации постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 г. № 23 "О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем" в связи с необходимостью обеспечения правильного применения статей 174 и 174<sup>1</sup> УК РФ при привлечении граждан к уголовной ответственности за преступления в сфере легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, полученного преступным путем. В 2015 году Верховным Судом Российской Федерации завершена работа по анализу судебной практики, итогом которой явилось постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2015 г. № 32 "О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем".

По результатам анализа практики применения Федерального закона № 115-ФЗ по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлены проблемы, возникающие у организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, при идентификации клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя и бенефициарного владельца, связанные с отсутствием доступа к государственным информационным ресурсам. В целях решения данной проблемы на основании

поручения Президента Российской Федерации от 29 декабря 2015 г. № Пр-166 (пункт 11) были приняты федеральные законы от 23 июня 2016 г. № 191-ФЗ "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" и статью 7 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" и от 3 июля 2016 г. № 241-ФЗ "О внесении изменений в статью 86 части первой Налогового кодекса Российской Федерации".

Кроме того, по итогам мониторинга правоприменения установлена необходимость совершенствования правового регулирования операций банков с ценными бумагами на предъявителя. Ценные бумаги на предъявителя позволяют совершать операции с финансовыми ресурсами без каких-либо механизмов учета совершаемых с ними сделок и соблюдения требований к идентификации клиентов, что создает существенные риски для добросовестных участников гражданского оборота. На решение данной проблемы направлен проект федерального закона № 1006906-6 "О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования операций кредитных организаций со сберегательными (деPOSITными) сертификатами и обращения ценных бумаг на предъявителя)", предусматривающий исключение из обращения сберегательных книжек и сберегательных сертификатов на предъявителя (пункт 1 приложения № 11).

При осуществлении мониторинга правоприменительной практики по показателю несоответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт "д" пункта 8 методики) установлена целесообразность модернизации составов преступлений, предусмотренных статьями 174 и 175 УК РФ. В связи с этим планируется поручить Росфинмониторингу с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 174, 174<sup>1</sup> и 175 Уголовного кодекса Российской Федерации" в части обеспечения соответствия международным стандартам норм уголовной ответственности за легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем (пункт 5 приложения № 14).

При проведении анализа материалов правоприменения по данному показателю методики также выявлена необходимость имплементации в законодательство Российской Федерации рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), а именно рекомендации

№ 7 относительно противодействия финансированию распространения оружия массового поражения. Разработку проекта федерального закона, направленного на установление мер и регламентацию полномочий Росфинмониторинга и иных органов государственной власти по вопросам противодействия финансированию распространения оружия массового поражения, планируется поручить Росфинмониторингу с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (пункт 6 приложения № 14).

По результатам проведения мониторинга правоприменения по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлены проблемы, требующие законодательного решения.

В соответствии с абзацем десятым статьи 5 Федерального закона № 115-ФЗ организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества, отнесены к организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, в связи с чем на них возлагаются специальные обязанности, в том числе по разработке и утверждению правил внутреннего контроля, направлению сообщений о финансовых операциях (сделках) в Росфинмониторинг и др. Вместе с тем ряд риелторских организаций избегают надлежащего контроля за соблюдением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и уходят от ответственности за нарушения в указанной сфере.

Недостаточность правовой регламентации деятельности агентов по сделкам с недвижимостью создает условия для нарушения имущественных прав граждан и порождает ряд других экономических и социально значимых проблем. Рынок таких услуг в настоящее время организационно не структурирован, что порождает сложности как для самих агентов по недвижимости, так и для потребителей их услуг.

В целях анализа потребности правового регулирования риелторской деятельности, а также с учетом того, что проблема регламентации общественных отношений в сфере совершения сделок с недвижимым имуществом носит комплексный характер, планируется поручить Росфинмониторингу совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти представить в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей риелторскую деятельность (пункт 1 приложения № 13).

При проведении анализа правоприменения по показателю наличия противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды (подпункт "г" пункта 10 методики), выявлены приказы Росфинмониторинга от 3 августа 2010 г. № 203 "Об утверждении положения о требованиях к подготовке и обучению кадров организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (зарегистрирован Минюстом России 7 сентября 2010 г., № 18375) и от 17 февраля 2011 г. № 59 "Об утверждении Положения о требованиях к идентификации клиентов и выгодоприобретателей, в том числе с учетом степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма" (зарегистрирован Минюстом России 1 июля 2011 г., № 21239), принятые во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 715 "О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля и программ его осуществления, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма".

Однако данное постановление Правительства Российской Федерации утратило силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 492 "О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за реализацию правил внутреннего контроля, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации", которым вопросы, урегулированные указанными приказами Росфинмониторинга, регламентированы иным образом.

В целях актуализации законодательства в данной сфере правоотношений планируется поручить Росфинмониторингу разработать проекты соответствующих нормативных правовых актов (пункт 2 приложения № 13).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

#### Профилактика неинфекционных болезней, в том числе медицинские осмотры и диспансеризация отдельных категорий граждан

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга Минздравом России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в пределах действия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 323-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В 2015 году издано 12 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 323-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы одно положение Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и одно положение Указа Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 "Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" (приложение № 10).

При осуществлении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 323-ФЗ выявлены правоотношения, требующие законодательного урегулирования.

В настоящее время порядок проведения медицинского освидетельствования водителей маломерных судов (кандидатов в водители маломерных судов), а также порядок выдачи медицинских заключений о наличии (отсутствии) у водителей маломерных судов (кандидатов в водители маломерных судов) медицинских противопоказаний, медицинских показаний или медицинских ограничений к управлению маломерным судном установлены приказом Минздрава СССР от 26 мая 1986 г. № 724 "О порядке

медицинского освидетельствования судоводителей индивидуальных маломерных судов", применяющимся в судебной практике.

Установлено, что положения указанного приказа устарели и применяются в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации.

Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации и иные федеральные законы в данной сфере не предусматривают медицинского освидетельствования судоводителей маломерных судов (кандидатов в водители маломерных судов) и не устанавливают его процедуру, в том числе перечень медицинских противопоказаний, препятствующих допуску к управлению маломерными судами.

В связи с этим для обеспечения безопасности граждан на водных объектах планируется поручить МЧС России, Минздраву России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти внести в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на регламентацию процедуры медицинского освидетельствования судоводителей маломерных судов (кандидатов в водители маломерных судов) (пункт 3 приложения № 13).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

### Дошкольное образование

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга Минобрнауки России, Рособнадзором и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона, издано 9 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 273-ФЗ (приложение № 6).

При обобщении правоприменительной практики установлено отсутствие нормативной правовой базы, регулирующей функционирование региональных систем учета детей, подлежащих обучению, в том числе по образовательным

программам дошкольного образования, что не позволяет в полной мере обеспечить учет детей для получения мест в дошкольных образовательных организациях и реализовать право граждан на общедоступное дошкольное образование. В связи с этим Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 1048557-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", предусматривающий создание государственной системы "Единая федеральная межведомственная система учета контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам" (пункт 2 приложения № 11).

В целях обеспечения регламентации работы указанной системы Правительством Российской Федерации поручено Минобрнауки России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации "О государственной системе "Единая федеральная межведомственная система учета контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам" (пункт 4 приложения № 12).

При проведении мониторинга правоприменения также выявлено отсутствие единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах, регулирующих данную сферу правоотношений (подпункт "б" пункта 10 методики).

В настоящее время не во всех нормативных правовых актах, регулирующих вопросы дошкольного образования, понятийно-терминологическая система приведена в соответствие с Федеральным законом № 273-ФЗ. Так, в части второй Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ), Законе Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-1 "О налоговых органах Российской Федерации", федеральных законах от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне", от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" используется понятие "дошкольное учреждение", тогда как Федеральным законом № 273-ФЗ закреплено понятие "дошкольная образовательная организация". В целях устранения указанных проблем Минобрнауки России разрабатывается проект федерального закона, предусматривающий в том числе внесение соответствующих изменений в указанные законодательные акты (пункт 3 приложения № 11).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера,

регулирующими однородные отношения (подпункт "а" пункта 10 методики), выявлено наличие противоречий между пунктом 14 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 30 августа 2013 г. № 1014 (зарегистрирован Минюстом России 26 сентября 2013 г., № 30038), и пунктом 1.3 санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.1.3049-13 "Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций", утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 26, в части установления режима работы дошкольных образовательных организаций. В целях устранения противоречий Минобрнауки России разрабатывается проект нормативного правового акта, предусматривающего внесение изменений в данный Порядок.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

#### Осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга Минприроды России, Рослесхозом, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Лесного кодекса Российской Федерации (далее - ЛК РФ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона. По итогам 2015 года издано 16 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений ЛК РФ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 20 положений ЛК РФ, одно положение Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

природного и техногенного характера", одно положение Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности", а также не приняты 4 нормативных правовых акта, предусмотренных Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 (приложения № 9 и 10).

С учетом материалов правоприменительной практики в целях построения современной системы защиты лесов и обеспечения четкого порядка, оперативного и своевременного выполнения лесозащитных мероприятий, а также контроля за их проведением принят Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 455-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов". Положения указанного Федерального закона направлены на обеспечение системного подхода к вопросам защиты лесов, оптимизацию классификации мероприятий по защите лесов, сокращение сроков, необходимых для подготовки и проведения лесозащитных работ, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании лесных отношений. Кроме того, конкретизированы мероприятия, направленные на своевременное обнаружение изменения состояния лесов и возникновения очагов вредных организмов и профилактику их возникновения, локализацию и ликвидацию.

В целях формирования комплексной системы, обеспечивающей эффективное проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, с учетом информации о правоприменении в данной сфере правоотношений принят Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений". Данным Федеральным законом регламентируются отношения по защите и воспроизводству лесов, их охране от пожаров, загрязнения и иного негативного воздействия. В зависимости от экономического и экологического значения лесов, природной пожарной опасности лесов, а также социально-экономического развития территорий выделяются зоны охраны лесов от пожаров различными способами (с использованием наземных, авиационных или космических средств).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

## Организация местного самоуправления

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга Минюстом России, Минэкономразвития России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 14 федеральных законов и одно постановление Правительства Российской Федерации, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при анализе правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение Федерального закона № 131-ФЗ (приложение № 7).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 131-ФЗ, иных федеральных законов выявлена необходимость их регулирования.

Часть 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает возможность возложения на местную администрацию муниципального района полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, в случае внесения соответствующих изменений в уставы муниципального района и поселения, однако не определяет правовые последствия возможных несогласованных действий органов местного самоуправления указанных муниципальных образований. В связи с этим следует включить в статью 44 Федерального закона № 131-ФЗ положение об одновременном вступлении в силу соответствующих изменений.

Часть 7 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает временное исполнение полномочий главы муниципального образования должностным лицом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, но не в случае его

длительного отсутствия и (или) невозможности исполнения им своих обязанностей. При этом проблемы возникают в случае применения к главе муниципального образования мер процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности и (или) заключения под стражу. В этих случаях предлагается предусмотреть возложение временного исполнения полномочий главы муниципального образования на должностное лицо местного самоуправления или депутата представительного органа муниципального образования, определяемых в соответствии с уставом муниципального образования.

Кроме того, в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют нормы более универсального характера, связанные с регулированием вопросов временного исполнения полномочий должностных лиц местного самоуправления, отсутствующих в силу различных обстоятельств. На практике это может приводить к длительному неисполнению полномочий, связанных с принятием значимых для местного сообщества решений, либо к возложению полномочий на лиц, которые не имеют соответствующего статуса и не попадают под ограничения и запреты, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции. С учетом изложенного необходимо включить в статью 34 Федерального закона № 131-ФЗ норму, предусматривающую порядок временного исполнения полномочий отсутствующего должностного лица другим должностным лицом местного самоуправления или уполномоченным муниципальным служащим.

В целях урегулирования указанных вопросов Минюстом России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 6 и 26<sup>3</sup> Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", направленный на совершенствование правовых основ организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации (пункт 7 приложения № 11).

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения отнесен вопрос организации в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем органами местного самоуправления отмечаются трудности при применении данной нормы, так как федеральные законы от 31 марта

1999 г. № 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" и от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ "Об электроэнергетике" не содержат конкретных полномочий органов местного самоуправления по организации электро- и газоснабжения поселений.

Учитывая изложенное, планируется поручить Минэнерго России внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости внесения изменений в указанные федеральные законы в части конкретизации полномочий органов местного самоуправления по организации электро- и газоснабжения (пункт 4 приложения № 13).

В определении вопроса местного значения, касающегося утверждения правил благоустройства территории (пункт 19 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ), используется термин "прилегающая территория", обязанности по благоустройству которой возлагаются на собственника соответствующего объекта недвижимого имущества. Однако на практике возникают вопросы, каким способом должна определяться прилегающая территория и какими критериями должны руководствоваться органы местного самоуправления при принятии соответствующих решений, затрагивающих законные интересы собственников и правообладателей объектов недвижимого имущества.

В целях урегулирования данного вопроса планируется поручить Минстрою России разработать методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований в рамках реализации Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (пункт 5 приложения № 13).

В соответствии с пунктом 15<sup>1</sup> части 1 статьи 15 и пунктом 26<sup>1</sup> части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального района и городского округа относится выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций. Частью 9 статьи 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ "О рекламе" предусмотрено, что установка и эксплуатация рекламной конструкции допускаются при наличии разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

При этом согласно НК РФ (подпункт 105 пункта 1 статьи 333<sup>33</sup>) государственная пошлина взимается за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции.

Учитывая изложенное, предлагается поручить Минфину России подготовить поправки к проекту федерального закона № 1091253-6

"О внесении изменения в статью 333<sup>35</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации" в части корректировки наименования разрешения на установку рекламной конструкции (пункт 6 приложения № 13).

При изучении практики применения Федерального закона № 131-ФЗ по показателю эффективности разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (пункт 11 методики) выявлен ряд проблем, требующих законодательного решения.

Пунктом 14 статьи 4 и статьей 37 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-І "О недрах" (далее - Закон № 2395-І) предусмотрено осуществление государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в рамках федерального государственного надзора и регионального государственного надзора. Однако пунктом 5 статьи 5 Закона № 2395-І к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования отнесен контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Между тем Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрено осуществление органами местного самоуправления полномочий в сфере регулирования отношений недропользования.

В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится проект федерального закона № 809396-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам муниципального контроля", внесенный Архангельским областным Собранием депутатов, предусматривающий в том числе исключение полномочий органов местного самоуправления по контролю за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (пункт 5 приложения № 11).

Согласно Положению о Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 897, на органы местного самоуправления возложена функция по организации деятельности аэропортовых комиссий по авиационной безопасности (путем включения в указанные комиссии

представителей органов местного самоуправления в качестве их председателей).

Вместе с тем Воздушным кодексом Российской Федерации и иными законодательными актами Российской Федерации на органы местного самоуправления не возложены полномочия, связанные с обеспечением авиационной безопасности.

Учитывая изложенное, предлагается поручить Минтрансу России организовать работу по приведению указанного постановления Правительства Российской Федерации в соответствие с Воздушным кодексом Российской Федерации (пункт 7 приложения № 13).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

#### Аквакультура (рыбоводство)

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга Минсельхозом России, Росрыболовством, Минприроды России, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 148-ФЗ "Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 148-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона, а также 16 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 148-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 4 положения Федерального закона № 148-ФЗ (приложения № 9 и 10).

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 148-ФЗ выявлена необходимость корректировки его положений.

Так, положениями статьи 10 Федерального закона № 148-ФЗ не был предусмотрен механизм продления срока пользования рыбоводным участком для пользователей, добросовестно выполняющих свои обязательства, вложивших финансовые средства в процесс аквакультуры и формирование рыбоводной инфраструктуры. В целях создания условий для долгосрочного планирования деятельности рыбоводных хозяйств, а также для стимулирования рыбоводных хозяйств, в полном объеме выполняющих договорные обязательства, указанный вопрос урегулирован в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 349-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов".

При изучении правоприменительной практики установлено, что до настоящего времени не урегулированы отношения, связанные с размещением объектов, зданий, строений и сооружений, которые необходимы при осуществлении товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) на землях лесного фонда. Указанный вопрос предполагается урегулировать в рамках разработанного Минприроды России в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 4 апреля 2015 г. № ДМ-П16-33пр проекта федерального закона "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросу использования лесов при осуществлении рыболовства и аквакультуры (рыбоводства)" (пункт 11 приложения № 11).

В результате мониторинга правоприменения установлено, что Федеральный закон № 148-ФЗ не учитывает вклад хозяйствующих субъектов, осуществляющих искусственное воспроизводство анадромных видов рыб за счет собственных средств, в сохранение и развитие аквакультуры (рыбоводства). В целях создания условий для долгосрочного планирования мероприятий по аквакультуре (рыбоводству) предлагается дополнить статью 21 Федерального закона № 148-ФЗ положениями, устанавливающими возможность предоставления рыбоводным хозяйствам в пользование без проведения торгов рыбоводного участка, в который осуществляется выпуск мальков анадромных видов рыб. В настоящее время проект соответствующего федерального закона разрабатывается Минсельхозом России (пункт 12 приложения № 11).

По результатам изучения судебной практики применения положений Федерального закона № 148-ФЗ выявлена коллизия норм права (подпункт "з"

пункта 8 методики) в части осуществления прудовой аквакультуры (рыбоводства) в искусственных водоемах, образованных водоподпорными гидротехническими сооружениями.

В пункте 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться в том числе для целей аквакультуры (рыбоводства). Таким образом, осуществление аквакультуры (рыбоводства) на прудах, обводненных карьерах, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, осуществляется на основании имущественных прав на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты. Вместе с тем в силу положений частей 1 и 2 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации в собственности муниципальных образований, юридических и физических лиц могут находиться только такие пруды и покрытые ими земли, которые не имеют гидравлической связи с иными водными объектами или находятся за пределами водотоков. Указанная позиция подтверждается судебной практикой.

Таким образом, в случае если пруд расположен на водотоке (ручье, реке, канале) и включает в себя в качестве составной части водоток и покрытые им земли, такой водный объект в силу положений Водного кодекса Российской Федерации может находиться только в федеральной собственности.

Необходимо отметить, что особенностью осуществления аквакультуры (рыбоводства) на искусственных объектах, образованных водоподпорными сооружениями, является сезонный характер наполняемости их водой. На ложе таких водных объектов после спуска воды может осуществляться иная сельскохозяйственная деятельность, в том числе связанная с необходимостью проведения ветеринарно-санитарных и агротехнические мероприятий. Вместе с этим для осуществления такой деятельности требуется перевод земель из одной категории в другую и переоформление договорных отношений, что отрицательно сказывается на инвестиционной привлекательности, существенно замедляет развитие аквакультуры (рыбоводства) и создает неоправданные административные барьеры.

Во исполнение абзаца пятого подпункта "а" пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам форума Общероссийского народного фронта "Форум действий. Регионы" от 22 июня 2016 г. № Пр-1191 Правительством Российской Федерации организована работа Минсельхоза России с участием Минприроды России по подготовке предложений о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на регулирование использования водных объектов, расположенных на землях

сельскохозяйственного назначения, для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

При осуществлении мониторинга правоприменения Правил определения границ водных объектов и (или) их частей, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыбоводными участками, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1183, по итогам обобщения обращений, поступающих от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установлено, что наличие в пункте 10 указанных Правил требования по определению границ рыбоводного участка площадью более 300 га на основании решения Минсельхоза России препятствует оперативному предоставлению в пользование рыбоводных участков в связи с наличием в субъектах Российской Федерации значительного количества водных объектов площадью более 300 га.

В связи с этим Минсельхозом России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1183" (пункт 6 приложения № 12).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

#### Осуществление капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга Минстроем России, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 5 федеральных законов, а также 12 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений ЖК РФ и Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ "О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства" (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение ЖК РФ, а также 3 положения Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" (приложение № 9).

В целях повышения доступности кредитных средств на проведение капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов Федеральным законом от 2 июня 2016 г. № 175-ФЗ "О внесении изменений в статьи 26 и 154 Жилищного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" внесены изменения, касающиеся предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства на проведение капитального ремонта и переселение граждан из аварийного жилищного фонда, порядка распределения средств между субъектами Российской Федерации и принятия решений о приостановлении предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда, а также возврата указанной финансовой поддержки.

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) в сфере действия ЖК РФ выявлен ряд проблем, требующих законодательного решения.

Изучение информации о размещении средств собственников, формирующих фонд капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, на депозитных счетах в кредитных организациях показало, что не был предусмотрен механизм их гарантированной защиты от инфляции и утраты в случае отзыва лицензии и банкротства кредитной организации. Вопросы применения к специальным счетам, на которых размещаются средства, формирующие фонд капитального ремонта, режима депозита решены в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 355-ФЗ "О внесении изменений Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О водоснабжении и водоотведении".

По результатам рассмотрения материалов правоприменительной практики выявлено, что в соответствии с положениями статьи 179 ЖК РФ при размещении временно свободных денежных средств собственников помещений в многоквартирных домах, находящихся на счете регионального оператора, проценты от них учитываются при исчислении налога на прибыль,

при этом условий, аналогичных специальному счету в отношении прав на денежные средства, установленных частью 1 статьи 36<sup>1</sup> ЖК РФ, для счета регионального оператора в ЖК РФ не предусмотрено.

В связи с этим Правительством Российской Федерации поддержан проект федерального закона № 1083183-6 "О внесении изменений в статьи 250 и 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", внесенный Законодательным Собранием Ленинградской области в Государственную Думу, предусматривающий возможность не учитывать проценты от размещения временно свободных денежных средств собственников помещений в многоквартирных домах, находящихся на счете регионального оператора, при определении налоговой базы на прибыль (пункт 13 приложения № 11).

В ходе мониторинга правоприменения выявлены трудности с реализацией программ капитального ремонта в субъектах Российской Федерации в связи с отсутствием в ЖК РФ термина "многоквартирный дом" и неразграниченностью понятий "капитальный ремонт" и "текущий ремонт", что на практике затрудняет формирование перечня объектов, подлежащих включению в программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

В соответствии с частью 8 статьи 47 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" нормативные правовые акты в сфере осуществления государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства применялись до 1 января 2013 г. Вместе с тем отсутствие в настоящее время порядка осуществления государственного учета и инвентаризации объектов капитального строительства не позволяет дать объективную оценку техническому состоянию многоквартирных домов при решении вопроса включения их в программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Для устранения выявленных проблем планируется поручить Минстрою России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (пункт 7 приложения № 14).

В соответствии с материалами правоприменительной практики органов прокуратуры о высоком уровне коррупционных проявлений в жилищно-коммунальной сфере планируется организовать работу Минстрою России с участием ФАС России и иных заинтересованных органов по представлению в Правительство Российской Федерации предложений по совершенствованию

законодательства Российской Федерации в целях предупреждения таких правонарушений (пункт 8 приложения № 13).

### Специальная оценка условий труда

В соответствии с пунктом 11 плана мониторинга Минтрудом России, Рострудом, Минздравом России, Роспотребнадзором и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Трудового кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ), Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда" (далее - Федеральный закон № 426-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов в указанной сфере.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях обеспечения безопасности работников в процессе их трудовой деятельности Федеральным законом № 426-ФЗ урегулирован механизм проведения специальной оценки условий труда, а также закреплен дифференцированный подход к назначению предусмотренных статьями 92, 117 и 147 ТК РФ гарантий (компенсаций) работникам в зависимости от определенного по результатам специальной оценки класса (подкласса) условий труда на рабочих местах.

Для реализации положений Федерального закона № 426-ФЗ приняты один федеральный закон и 14 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение ТК РФ и не в полном объеме одно положение Федерального закона № 426-ФЗ (приложение № 10).

*Справочно: в течение 2015 года специальная оценка условий труда проведена на 4977257 рабочих местах, занятых 6939858 работниками. На 3794543 рабочих местах (76 процентов общего числа) условия труда признаны оптимальными или допустимыми.*

По результатам анализа и обобщения правоприменительной практики в сфере осуществления специальной оценки условий труда принят Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 11

Федерального закона "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" и Федеральный закон "О специальной оценке условий труда", которым внесены изменения в Федеральный закон № 426-ФЗ. В частности, в целях снижения административной и финансовой нагрузки на работодателей для них установлена возможность декларирования соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда на рабочих местах, условия труда на которых признаны оптимальными или допустимыми. Кроме того, установлен переходный период до 31 декабря 2020 г., в течение которого методики (методы) исследований (испытаний) и измерений, ранее утвержденные федеральными органами исполнительной власти, подлежат аттестации и внесению в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений.

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) в сфере специальной оценки условий труда выявлено следующее.

В соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона № 426-ФЗ проведение специальной оценки условий труда в отношении условий труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих регулируется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и о муниципальной службе.

Однако в настоящее время нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения специальной оценки условий труда государственных и муниципальных служащих, отсутствуют.

В связи с этим планируется поручить Минтруду России представить предложения о разработке нормативных правовых актов, содержащих специальные нормы, учитывающие особенности проведения специальной оценки труда государственных и муниципальных служащих (пункт 9 приложения № 13).

При оценке правоприменительной практики по указанному показателю и по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт "о" пункта 8 методики) установлено следующее.

Статьей 22 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании"

предусмотрены гарантии медицинским и иным работникам, участвующим в оказании психиатрической помощи, часть из которых устанавливается по результатам специальной оценки условий труда. Однако в результате осуществляемого Минтрудом России совместно с социальными партнерами и экспертным сообществом мониторинга проведения специальной оценки условий труда выявлены существенные различия ее результатов в части установления неодинакового итогового класса (подкласса) условий труда на однотипных рабочих местах указанной категории работников, что влияет на уровень предоставляемых им гарантий и компенсаций. Аналогичная ситуация отмечена при проведении специальной оценки условий труда на рабочих местах водителей городского пассажирского транспорта.

Основной причиной такого положения является то, что в методике проведения специальной оценки условий труда, утвержденной приказом Минтруда России от 24 января 2014 г. № 33н (зарегистрирован Минюстом России 21 марта 2014 г., № 31689) (далее - приказ № 33н, методика № 33н), не учитываются дополнительные факторы тяжести и напряженности трудового процесса, характерные только для указанных категорий работников, в том числе травмоопасности, которые могут быть учтены только посредством установления особенностей проведения специальной оценки условий труда на соответствующих рабочих местах.

В целях решения указанной проблемы Минтрудом России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № 290", которым ранее был утвержден перечень рабочих мест в организациях, осуществляющих отдельные виды деятельности, в отношении которых специальная оценка условий труда проводится с учетом устанавливаемых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти особенностей. Указанным перечень предлагается дополнить рабочими местами водителей городского пассажирского общественного транспорта, медицинских и иных работников, участвующих в оказании психиатрической помощи (пункт 7 приложения № 12). После принятия указанного постановления Правительства Российской Федерации Минтрудом России будут изданы необходимые приказы, регламентирующие особенности проведения специальной оценки условий труда указанных категорий работников.

В процессе мониторинга в Минтруд России поступили предложения от социальных партнеров (профсоюзов) об учете в рамках методики № 33н влияния биологического фактора в отношении работников, занятых

обслуживанием канализационных сетей, а также при обработке сырого мяса и кожи.

Ранее влияние указанного фактора учитывалось при аттестации рабочих мест по условиям труда. В настоящее время при проведении специальной оценки условий труда не учитывается влияние биологического фактора в отношении указанных работников, поскольку отсутствует аттестованная методика (метода) измерения уровня воздействия биологического фактора на подобных рабочих местах, позволяющая осуществить отнесение условий труда к соответствующему классу (подклассу) при выполнении работ, обязательность применения которой при проведении специальной оценки условий труда предусмотрена пунктом 3 части 2 статьи 6 Федерального закона № 426-ФЗ. В связи с этим планируется поручить Минтруду России дополнительно с участием социальных партнеров проработать возможность учета влияния биологического фактора в отношении работников, занятых обслуживанием канализационных сетей, обработкой сырого мяса и кожи, а также внесения соответствующих изменений в методику № 33н (пункт 10 приложение № 13).

При анализе правоприменительной практики по показателю наличия коллизий норм права (подпункт "з" пункта 8 методики) выявлено, что установленные в Классификаторе вредных и (или) опасных производственных факторов (приложение № 2 к приказу Минтруда России № 33н) отдельные показатели тяжести и напряженности трудового процесса, исследуемые при проведении специальной оценки условий труда, не соответствуют показателям напряженности трудового процесса, приведенным в приложении № 21 к методике № 33н. В целях устранения выявленной внутренней несогласованности норм Минтрудом России разрабатывается проект нормативного правового акта о внесении изменений в приказ № 33н.

В результате мониторинга выявлено несоответствие показателей санитарно-гигиенического нормирования физических факторов производственной среды (шум, вибрация, инфразвук, параметры световой среды), установленных в методике № 33н, с аналогичными показателями в санитарных правилах и нормах. Для решения этого вопроса Роспотребнадзором разрабатывается проект санитарно-эпидемиологических правил и нормативов "Гигиенические требования к физическим факторам производственной и окружающей среды".

В целях приведения приказа Минздравсоцразвития России от 12 апреля 2011 г. № 302н "Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся

обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда" (зарегистрирован Минюстом России 21 октября 2011 г., № 22111) в соответствии с Федеральным законом № 426-ФЗ и Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" Минздравом России разрабатывается проект приказа "Об утверждении Порядка проведения обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами и работами, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические медицинские осмотры, и перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры работников".

При анализе правоприменительной практики по показателям количества и характера зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количества случаев привлечения виновных лиц к ответственности (подпункт "т" пункта 8 методики) установлено, что основными нарушениями, выявленными государственными инспекторами труда в 2015 году при проверке хозяйствующих субъектов по вопросам оценки условий труда, являются непроведение многими работодателями специальной оценки условий труда, недоведение ее результатов до сведения работников, а также игнорирование ее результатов при планировании и реализации мероприятий по улучшению условий и охраны труда и при решении вопросов предоставления работникам установленных законодательством Российской Федерации гарантий и компенсаций.

*Справочно: по информации Роструда, в 2015 году выявлено свыше 21 тыс. нарушений установленного порядка проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах (в 2014 году - около 23 тыс. нарушений), а также более 21 тыс. нарушений, связанных с установлением работникам гарантий и компенсаций в 2015 году (в 2014 году - около 19 тыс. нарушений).*

*За 2015 год организации, проводящие специальную оценку условий труда, привлечены к административной ответственности в соответствии со статьей 14.54 КоАП РФ на общую сумму административных штрафов*

*12044 тыс. рублей, работодатели за нарушение порядка проведения специальной оценки условий труда или ее непроведение привлечены к административной ответственности на общую сумму административных штрафов в размере 271776 тыс. рублей.*

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующие соответствующие правоотношения, не выявлены.

### Организация государственной гражданской службы

В соответствии с пунктом 12 плана мониторинга Минтрудом России, Минфином России, иными федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 79-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 13 федеральных законов, 23 правовых акта Президента Российской Федерации, 18 постановлений Правительства Российской Федерации, издано 587 ведомственных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана в том числе с реализацией Федерального закона № 79-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 8 положений Федерального закона № 79-ФЗ и одно положение Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации" (приложения № 7 - 9).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлены проблемы, связанные с применением на практике механизма ротации государственных гражданских служащих. В частности, отдельными федеральными органами исполнительной

власти до настоящего времени не утвержден перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих, необходимость утверждения которого установлена статьей 60<sup>1</sup> Федерального закона № 79-ФЗ. Кроме того, отмечены высокая организационная нагрузка федеральных органов исполнительной власти при проведении ротации, продолжительность процедуры согласования планов ротации федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, подведомственных федеральным министерствам, а также отсутствие мотивации у федеральных государственных гражданских служащих к переезду на новые места службы в порядке ротации.

В связи с этим предлагается пересмотреть должности государственной гражданской службы, по которым предусматривается обязательная ротация, оптимизировать процедуру внесения изменения в планы ротации, предусмотреть возможность проведения ротации государственных гражданских служащих в порядке должностного роста при условии соблюдения квалификационных требований, а также установить государственные гарантии членам семей государственных гражданских служащих, назначенных на должности гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности. Для урегулирования указанных вопросов Минтрудом России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", направленный на совершенствование механизма ротации государственных гражданских служащих (пункт 15 приложения № 11).

В целях внедрения на государственной гражданской службе Российской Федерации и муниципальной службе новых принципов кадровой политики и технологий кадровой работы, единой регламентации кадровой работы для обеспечения реализации задач и функций государственных органов Минтрудом России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и в статью 18 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" (в части внедрения на государственной гражданской службе Российской Федерации и муниципальной службе новых принципов кадровой политики и технологий кадровой работы) (пункт 16 приложения № 11).

Кроме того, в указанном законопроекте предлагается урегулировать вопросы аттестации государственных гражданских служащих, в том числе в части периодического проведения текущей оценки их профессиональной служебной деятельности в период между аттестациями, исключения годового отчета о профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего из перечня обязательных документов для проведения аттестации, а также в части уточнения оснований увольнения с государственной гражданской службы в случае неудовлетворительного результата аттестации.

В результате проведенного анализа материалов правоприменения по показателю наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт "о" пункта 8 методики) установлено, что практика применения к государственным гражданским служащим дисциплинарных взысканий в порядке реализации статьи 58 Федерального закона № 79-ФЗ не является единообразной. В первую очередь это касается положений, регламентирующих сроки применения к государственным гражданским служащим дисциплинарных взысканий.

В связи с этим планируется поручить Минтруду России разработать проект федерального закона "О внесении изменений в статью 58 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", направленный на уточнение сроков применения дисциплинарных взысканий к государственным гражданским служащим и даты начала их отсчета (пункт 8 приложения № 14).

В ходе проведения мониторинга правоприменения установлено, что части 1 и 2 статьи 30 Федерального закона № 79-ФЗ не применяются на практике. Согласно указанным нормам в случае служебной необходимости представитель нанимателя имеет право переводить государственного гражданского служащего на срок до одного месяца на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы в том же государственном органе с оплатой труда по временно замещаемой должности, но не ниже установленного ранее размера оплаты труда. Такой перевод допускается для предотвращения катастрофы, производственной аварии или устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия, для предотвращения несчастных случаев, временной приостановки профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера, уничтожения или порчи имущества, а также для замещения временно отсутствующего государственного гражданского служащего. При

этом продолжительность такого перевода не может превышать один месяц в течение календарного года.

Вместе с тем на практике перевод государственного гражданского служащего на иную должность осуществляется только посредством освобождения от ранее замещаемой должности, в связи с чем замещение им в последующем прежней должности возможно только в общем порядке в соответствии со статьей 22 Федерального закона № 79-ФЗ.

Учитывая специфику профессиональной служебной деятельности на должностях государственной гражданской службы, исполнение государственным гражданским служащим должностных обязанностей по иной должности, как правило, осуществляется без его освобождения от исполнения должностных обязанностей по замещаемой должности.

В связи с этим планируется поручить Минтруду России разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", предусматривающий признание утратившими силу части 1 и 2 статьи 30 Федерального закона № 79-ФЗ и дополнительную регламентацию вопросов, связанных с исполнением должностных обязанностей по иной должности государственной гражданской службы без освобождения от исполнения должностных обязанностей, определенных служебным контрактом и должностным регламентом (пункт 9 приложения № 14).

В результате мониторинга правоприменения (подпункт "и" пункта 8 методики) выявлено, что Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих" необходимо привести в соответствие со статьей 12 Федерального закона № 79-ФЗ в части исключения терминологической конструкции "стаж государственной гражданской службы (государственной службы иных видов)". Для решения этого вопроса планируется поручить Минтруду России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать соответствующий проект указа Президента Российской Федерации (пункт 11 приложения № 13).

В результате мониторинга практики применения постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 562 "Об утверждении Правил исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих" выявлено, что в перечень случаев, для которых Правилами определяется порядок исчисления денежного

содержания федеральных государственных гражданских служащих (пункт 1 указанных Правил), включены не все периоды сохранения (исчисления) их денежного содержания, предусмотренные Федеральным законом № 79-ФЗ. Кроме того, перечень таких случаев не учитывает установленные ТК РФ случаи сохранения среднего заработка за работниками, применяемые субсидиарно к отношениям, связанным с государственной гражданской службой.

В целях формирования единообразной правоприменительной практики предлагается поручить Минтруду России максимально конкретизировать и включить в постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 562 "Об утверждении Правил исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих" положения, регламентирующие порядок исчисления денежного содержания государственных гражданских служащих во всех случаях, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 12 приложения № 13).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

#### Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей

В соответствии с пунктом 13 плана мониторинга Минфином России, Росфинмониторингом, ФНС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 244-ФЗ) и от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ "О лотереях" (далее - Федеральный закон № 138-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят один федеральный закон, издано 14 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией федеральных законов № 244-ФЗ и № 138-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" (приложение № 10).

По итогам анализа правоприменительной практики в сфере государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлен ряд проблем, требующих законодательного решения. Значительный объем работы по совершенствованию законодательной базы в этой сфере правоотношений проведен в рамках исполнения перечня поручений Президента Российской Федерации от 12 августа 2015 г. № Пр-1626.

Так, Минфином России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и Федеральный закон "О лотереях", предусматривающий ограничение переводов кредитными организациями денежных средств в пользу юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность по организации и проведению азартных игр без получения в установленном порядке лицензии (разрешения), а также деятельность по организации и проведению лотерей без принятых Правительством Российской Федерации соответствующих решений (пункт 17 приложения № 11).

Кроме того, осуществляется подготовка проекта федерального закона, направленного на совершенствование порядка организации и проведения азартных игр и лотерей, которым предусматривается введение запретов на проведение бестиражных лотерей с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и технических устройств, и на продажу лотерейных билетов, в том числе электронных, лицам, не достигшим возраста 18 лет. Законопроектом также предусматривается обязанность организатора азартных игр в букмекерской конторе или тотализаторе перечислять в федеральный бюджет целевые отчисления в размере 10 процентов выручки от азартных игр, полученной при приеме интерактивных ставок, которые

предлагается направлять на мероприятия в поддержку развития физической культуры и спорта высших достижений (пункт 18 приложения № 11).

На уточнение норм законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, регламентирующих особенности удержания налоговыми агентами исчислений суммы налога на доходы физических лиц с доходов в виде выигрышей, полученных от участия в азартных играх и лотереях, а также особенности налогообложения букмекерских контор и тотализаторов, направлен разработанный Минфином России проект федерального закона № 1037957-6 "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации" (пункт 19 приложения № 11).

В целях противодействия незаконному проведению азартных игр и лотерей Минюстом России разработаны проекты федеральных законов № 1093493-6 "О внесении изменения в статью 171<sup>2</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации" и № 1093505-6 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", направленные на усиление уголовной и административной ответственности за незаконные организацию и проведение азартных игр, в том числе за систематическое предоставление помещений для осуществления такой деятельности (пункты 20 и 21 приложения № 11).

При изучении практики применения по показателю наличия противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды (подпункт "г" пункта 10 методики), установлена необходимость приведения приказа Минфина России от 25 мая 2007 г. № 45н "О порядке предоставления и содержании отчетности органами управления игорных зон" (зарегистрирован Минюстом России 19 июня 2007 г., № 9665) в соответствие с главой 29 части второй НК РФ (в редакции Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 319-ФЗ "О внесении изменений в главу 29 части второй Налогового кодекса Российской Федерации"), в связи с чем Минфином России разработан проект приказа о внесении соответствующих изменений в указанный приказ.

В рамках мониторинга правоприменения по показателю наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регуливающими однородные отношения (подпункт "а" пункта 10 методики), выявлена проблема, требующая корректировки законодательства Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 10 статьи 2 Федерального закона № 138-ФЗ распространителем лотерей является лицо, заключившее договор на распространение (реализацию, выдачу) лотерейных билетов, лотерейных

квитанций, электронных лотерейных билетов, прием лотерейных ставок среди участников лотереи, выплату, передачу или предоставление выигрышей участникам лотереи. Соответственно распространителем лотерей может быть как юридическое лицо, так и индивидуальный предприниматель или физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем.

Вместе с тем согласно статье 5 и пункту 4 части 1 статьи 6 Федерального закона № 115-ФЗ к организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, относятся в том числе организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы, а также организующие и проводящие лотереи, тотализаторы (взаимное пари) и иные основанные на риске игры. При этом получение денежных средств в виде платы за участие в лотерее, тотализаторе (взаимном пари) и иных основанных на риске играх и выплата денежных средств в виде выигрыша, полученного от участия в указанных играх, являются операциями с денежными средствами или иным имуществом, подлежащими обязательному контролю.

Таким образом, Федеральный закон № 115-ФЗ не позволяет распространить на индивидуальных предпринимателей и физических лиц, являющихся распространителями лотерей, права и обязанности, возложенные на юридических лиц, осуществляющих аналогичную по содержанию деятельность.

В связи с этим планируется поручить Росфинмониторингу совместно с Минфином России и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти представить в Правительство Российской Федерации предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на совершенствование порядка организации и проведения азартных игр и лотерей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (пункт 13 приложения № 13).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

Организация исполнения исполнительных документов,  
предусматривающих обращение взыскания на средства казенных,  
бюджетных и автономных учреждений

В соответствии с пунктом 14 плана мониторинга Казначейством России проведен мониторинг правоприменения в сфере действия БК РФ, Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" (далее - Федеральный закон № 83-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят один федеральный закон, необходимость принятия которого связана с реализацией положений БК РФ и Федерального закона № 83-ФЗ (приложение № 6).

Во всех случаях, установленных БК РФ и Федеральным законом № 83-ФЗ, приняты необходимые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по вопросам организации исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства казенных, бюджетных и автономных учреждений.

*Справочно: В 2015 году в органах Казначейства России находилось на исполнении 224522 исполнительных документа, предусматривающих взыскание денежных средств с казенных (бюджетных, автономных) учреждений, из них 220940 исполнительных документов, предусматривающих единовременные выплаты на сумму 40720167 тыс. рублей, и 3582 - периодические выплаты.*

*Исполнено в 2015 году 198494 исполнительных документа на сумму 28193100 тыс. рублей, из них 195014 предусматривающих единовременные выплаты на сумму 27382252 тыс. рублей, 3480 - периодические выплаты на сумму 810848 тыс. рублей. Процент исполнения исполнительных документов составил 88,4 процента.*

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) в сфере действия БК РФ выявлены правоотношения, требующие законодательного урегулирования.

В соответствии с Порядком кассового обслуживания исполнения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утвержденным приказом Казначейства России от 17 июня 2013 г. № бн (зарегистрирован Минюстом России 31 июля 2013 г., № 29219), с 1 января 2014 г. кассовое обслуживание исполнения бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляется территориальными органами Казначейства России.

После перехода государственных внебюджетных фондов на обслуживание в органы Казначейства России исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов государственных внебюджетных фондов, в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" (далее - Федеральный закон № 229-ФЗ) стало затруднительным, так как судебный пристав-исполнитель не может в полном объеме применить процедуры, предусмотренные Федеральным законом № 229-ФЗ (обращение взыскания на средства должника в кредитной организации и др.).

В связи с этим предлагается в БК РФ установить порядок исполнения органами Казначейства России судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В настоящее время исполнение исполнительных документов казенным учреждением осуществляется путем расходования средств на открытом ему в органе Казначейства России лицевом счете, на котором в том числе учитываются средства по целевым межбюджетным трансфертам, призванным обеспечить своевременное и адресное исполнение публичных обязательств (к примеру, субвенции на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, трансферты на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения и др.).

Вместе с тем исполнение публичных обязательств, для реализации которых учтены межбюджетные трансферты на лицевом счете получателя бюджетных средств, не должно ставиться в зависимость от исполнения казенным учреждением исполнительного документа. При этом БК РФ не содержит положений, позволяющих не приостанавливать операции на лицевом счете получателя бюджетных средств в части межбюджетных трансфертов.

Для решения указанного вопроса предлагается внести изменения в БК РФ, согласно которым исполнительный документ не подлежит принятию к лицевому счету, предназначенному исключительно для учета межбюджетных трансфертов, а также предусмотреть положения, позволяющие не

приостанавливать операции на лицевом счете получателя бюджетных средств в части межбюджетных трансфертов.

БК РФ и Федеральным законом № 83-ФЗ на органы Казначейства России возложены функции по организации исполнения исполнительных листов, судебных приказов и решений налоговых органов.

Между тем судами в соответствии с положениями статей 206 и 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статей 23.1 и 29.10 КоАП РФ по делам об административных правонарушениях выносятся судебные акты, предусматривающие обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на основании которых исполнительные листы не выдаются, но которые в силу статьи 12 Федерального закона № 229-ФЗ также являются исполнительными документами.

На основании изложенного предлагается в БК РФ предусмотреть положения об организации исполнения органами Казначейства России, финансовыми органами субъекта Российской Федерации (муниципального образования) судебных актов по делам об административных правонарушениях.

В органы Казначейства России поступают исполнительные документы, обязывающие казенное учреждение как администратора доходов соответствующего бюджета вернуть ранее уплаченные, излишне взысканные денежные средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно статьям 242<sup>3</sup> - 242<sup>5</sup> БК РФ исполнение должником исполнительного документа осуществляется путем представления платежного документа на перечисление средств. При этом БК РФ не содержит положений, регламентирующих процедуру исполнения указанных судебных актов путем списания средств с лицевого счета.

Для решения указанной проблемы предлагается в БК РФ установить порядок исполнения судебных актов, предусматривающих возврат денежных средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Указанные предложения, направленные на устранение выявленных проблем, учтены в разрабатываемом Минфином России проекте новой редакции БК РФ (пункт 22 приложения № 11).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

## Управление федеральным имуществом

В соответствии с пунктом 15 плана мониторинга Минэкономразвития России, Росимуществом и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (далее - Федеральный закон № 178-ФЗ), от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" (далее - Федеральный закон № 327-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 4 федеральных закона, а также 7 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана в том числе с реализацией Федерального закона № 178-ФЗ и Федерального закона № 327-ФЗ (приложение № 6).

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 1131 "О некоторых полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации" и одно положение постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. № 1041 "О порядке реализации имущества, обращенного в собственность государства, и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909" (приложение № 10).

Анализ правоприменительной практики в указанной сфере правоотношений выявил необходимость приведения в соответствие с ГК РФ и Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 180-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" целого ряда постановлений Правительства Российской Федерации: от 9 июля 2002 г. № 512 "Об утверждении Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества", от 22 июля 2002 г. № 549 "Об утверждении Положений об организации продажи государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены", от 12 августа 2002 г. № 585

"Об утверждении Положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и Положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций акционерных обществ на специализированном аукционе", от 26 декабря 2005 г. № 806 "Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества", от 27 августа 2012 г. № 860 "Об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме" в части организационно-правовой формы юридических лиц, перевода информационного обеспечения приватизации государственного и муниципального имущества в электронный формат, сокращения срока проведения продажи имущества до 3 рабочих дней со дня признания претендентов участниками продажи, сокращения срока заключения договора купли-продажи имущества до 5 рабочих дней со дня подведения итогов продажи, увеличения задатка для участия в продаже имущества с 10 до 20 процентов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 г. № 423 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" в указанные постановления Правительства Российской Федерации внесены необходимые изменения.

В целях установления особенностей проведения конкурса в отношении объектов культурного наследия, включенных в реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в том числе находящихся в неудовлетворительном состоянии, а также приведения норм Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 584 "Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества", в соответствие со статьями 20 и 29 Федерального закона принято постановление Правительство Российской Федерации от 18 июля 2016 г. № 682 "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 584".

По результатам анализа правоприменительной практики по показателю коллизии норм права (подпункт "з" пункта 8 методики) выявлено, что постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 325 "О перечне документов, обосновывающих право религиозной

организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи" (далее - постановление № 325) не соответствует Федеральному закону от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 315-ФЗ). В частности, Федеральным законом № 315-ФЗ изменены положения об охранных обязательствах объектов культурного наследия, отменена необходимость подготовки и согласования проекта охранного обязательства пользователем или собственником объекта культурного наследия, включенного в реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Однако проект охранного обязательства пользователя и собственника объекта содержится в перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 325. На практике непредставление религиозной организацией указанного документа в уполномоченный орган влечет отказ в принятии к рассмотрению соответствующего заявления.

При проведении анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлено, что в настоящее время постановление № 325 предусматривает возможность направления федеральными органами исполнительной власти межведомственного запроса на документы в случае, если религиозная организация их не представила. На практике передача имущества религиозного значения осуществляется также уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В связи с этим для обеспечения межведомственного взаимодействия предлагается установить возможность для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления запрашивать отдельные документы, обосновывающие право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Для урегулирования указанных вопросов Минэкономразвития России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации

Федерации от 26 апреля 2011 г. № 325 "О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи" (пункт 10 приложения № 12).

Федеральным законом № 178-ФЗ не регламентирован вопрос ведения реестра недобросовестных участников продажи государственного и муниципального имущества. Вместе с тем в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (статья 39<sup>12</sup>) ведется реестр в отношении недобросовестных участников аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды земельного участка. В связи с этим и в целях усовершенствования процесса приватизации государственного и муниципального имущества планируется поручить Минэкономразвития России с учетом анализа правоприменительной практики представить в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости ведения реестра недобросовестных участников продажи государственного и муниципального имущества и корректировки законодательства Российской Федерации (пункт 14 приложения № 13).

При изучении практики применения Федерального закона № 327-ФЗ по показателю несоблюдения пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта (подпункт "в" пункта 8 методики) установлено, что приказ Минэкономразвития России от 3 марта 2014 г. № 102 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной услуги по предоставлению религиозным организациям в собственность или безвозмездное пользование федерального имущества религиозного назначения, а также федерального имущества, соответствующего критериям, установленным частью 3 статьи 5 и (или) частью 1 статьи 12 Федерального закона от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной и муниципальной собственности" (зарегистрирован Минюстом России 13 августа 2014 г., № 33572), которым утверждена форма заявления о предоставлении религиозной организации в собственность или безвозмездное пользование имущества, издан с превышением пределов компетенции федерального органа исполнительной власти, так как частью 1 статьи 6 Федерального закона № 327-ФЗ предусмотрена произвольная форма такого

заявления. Минэкономразвития России разрабатывается проект приказа, направленный на приведение положений названного приказа в соответствие с законодательством Российской Федерации.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

---