

**Д О К Л А Д**  
**о результатах мониторинга правоприменения**  
**в Российской Федерации за 2017 год**

## Введение

В 2017 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 2017 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2016 г. № 1751-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 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 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 содержатся предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействию коррупции.

## Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях 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 2018 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 236 постановлений, в соответствии с которыми нормативные акты признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации в данном Конституционным Судом Российской Федерации истолковании вытекает необходимость устранения пробела или противоречий в правовом регулировании, 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 2017 году - 16 постановлений, за истекший период 2018 года - 16 постановлений.

За период с 1992 года исполнено 201 постановление Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в 2017 году - 22 постановления, за истекший период 2018 года - 9 постановлений (приложение № 1).

По состоянию на 20 августа 2018 г. требуют выполнения 35 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Из них по 17 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 18 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (приложение № 3).

### Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2017 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 2017 г. по 15 июля 2018 г. завершена работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации в связи с постановлениями от 4 июля 2013 г. по делу "Анчугов и Гладков против Российской Федерации" (Anchugov and Gladkov v. Russia), жалобы № 11157/04, № 15162/05, от 30 июня 2015 г. по делу "Хорошенко против Российской Федерации" (Khoroshenko v. Russia), жалоба № 41418/04 (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 6 законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда, указанных в ряде постановлений, объединенных в группу дел "Гарабаев" (Garabayev); в постановлении от 19 февраля 2013 г. по делу "Ефимова против Российской Федерации" (Yefimova v. Russia), жалоба № 39786/09; в постановлениях, объединенных в группы дел "Ракевич" (Rakevich), "Царенко" (Tsarenko), "Гладышева" (Gladysheva); в постановлении от 18 июня 2015 г. по делу "Яиков против Российской Федерации" (Yaikov v. Russia), жалоба № 39317/05.

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти продолжают работу по подготовке проектов нормативных правовых актов в рамках исполнения пилотного постановления от 10 января 2012 г. по делу "Ананьев и другие против Российской Федерации" (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07, № 60800/08; постановлений, объединенных в группу дел "Ким" (Kim);

постановлений от 18 сентября 2014 г. по делу "Аванесян против Российской Федерации" (Avanesyan v. Russia), жалоба № 41152/06; от 16 июля 2015 г. по делу "Назаренко против Российской Федерации" (Nazarenko v. Russia), жалоба № 39438/13; от 4 декабря 2015 г. по делу "Роман Захаров против Российской Федерации" (Roman Zakharov v. Russia), жалоба № 47143/06.

В целях дальнейшей реализации предложений по реформированию законодательства в рамках исполнения решений Европейского Суда (доклады Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 - 2016 годы) предлагается продолжить работу:

Минюста России, МВД России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о соответствии федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также мер, принятых в рамках исполнения постановлений, объединенных в подгруппу дел "Гулиев" (Guliyev) группы дел "Калашников", стандартам Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, отраженным в подготовленном им Сборнике практики по транспортировке заключенных<sup>1</sup> (пункт 3 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, ФСИН России с участием Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации - по проработке вопроса о достаточности принятых российскими властями мер по обеспечению участия лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, в судебных заседаниях по рассмотрению их гражданских исков, в контексте правовых позиций Европейского Суда, изложенных в постановлениях, объединенных в группу дел "Евдокимов" (Yevdokimov) (пункт 7 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, Минфина России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по дальнейшей проработке основных подходов к решению вопроса, касающегося установления оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи), а также

---

<sup>1</sup> Опубликован на официальном сайте Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 22 июня 2018 г. (документ СРТ/Inf(2018)24).

определения подведомственности и подсудности соответствующих дел в целях реализации постановления от 13 декабря 2011 г. по делу "Васильев и Ковтун против Российской Федерации" (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04 (пункт 10 приложения № 5, приложение № 11);

Минпросвещения России, Минюста России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по подготовке в рамках работы над проектом федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав детей" дополнений в части закрепления возможности восстановления усыновителей в правах в связи с изменением обстоятельств, которые послужили основанием для отмены усыновления в целях реализации постановления от 18 апреля 2013 г. по делу "Агеевы против Российской Федерации" (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10 (пункт 14 приложения № 5);

Минюста России, МВД России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по дополнительной проработке вопроса о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" в части установления возможности предоставления бесплатной юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в случаях, когда обусловленная привлечением к такой ответственности степень реального вторжения в конституционные права и свободы данного лица сопоставима с мерами уголовно-правового воздействия (исходя в том числе из характера деяния, в котором обвиняется привлекаемое к административной ответственности лицо, характера и степени суровости возможного наказания, имущественного положения лица и интересов правосудия) в целях реализации постановления от 19 ноября 2015 г. по делу "Михайлова против Российской Федерации" (Mikhailova v. Russia), жалоба № 46998/08 (пункт 18 приложения № 5, приложение № 11);

Роспотребнадзора, МВД России, Минюста России, Минздрава России, ФМБА во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по дополнительной проработке вопроса о необходимости распространения сферы действия норм Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 438-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации";

Федерации в части права иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), на пребывание и проживание в Российской Федерации" на лиц, в отношении которых решения о нежелательности пребывания, отказе в предоставлении вида на жительство или депортации по мотиву их ВИЧ-положительного статуса были приняты до вступления в силу данного Федерального закона и остались неисполненными, с введением нормы о том, что соответствующие решения могут быть отменены судом или уполномоченным органом исполнительной власти по заявлению лиц, в отношении которых они были вынесены в целях реализации постановления от 15 марта 2016 г. по делу "Новрук и другие против Российской Федерации" (Novruk and Others v. Russia), жалобы № 31039/11, № 48511/11, № 76810/12, № 14618/13, № 13817/14 (пункт 20 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, Минпросвещения России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по дополнительной проработке вопроса о необходимости внесения изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" в части закрепления дополнительных процессуальных гарантий (по крайней мере, в том объеме, который предусмотрен для несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых) для лиц, которые не достигли возраста уголовной ответственности и в отношении которых:

осуществляются проверки и задержания в связи с сообщением о совершении ими преступлений;

принимаются решения о помещении их в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей и специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа (не в связи с избранием меры пресечения в рамках расследования уголовного дела, а по другим основаниям) в целях реализации постановления от 23 марта 2016 г. по делу "Блохин против Российской Федерации" (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06 (пункт 21 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, МЧС России, Минобороны России, ФССП России, ФСБ России, Минздрава России, Минприроды России,

Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Минсельхоза России, Минтранса России, Минтруда России, ФНС России, ФТС России, Росреестра, Минэнерго России, Роспотребнадзора во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по дополнительной проработке основных подходов к решению вопроса о создании механизма, который обеспечит достаточные гарантии беспристрастности судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях путем включения стороны обвинения (представителя прокуратуры или других государственных органов) в процессы с устными слушаниями или принятия иных надлежащих мер в целях реализации постановления от 20 сентября 2016 г. по делу "Карелин против Российской Федерации" (Karelin v. Russia), жалоба № 926/08 (пункт 22 приложения № 5, приложение № 11).

По результатам мониторинга правоприменения за 2017 год предлагается организовать работу:

Минюста России, МВД России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по вопросу о достаточности принятых российскими властями мер в контексте выявленных Европейским Судом в постановлениях, объединенных в группу дел "Лашманкин" (Lashmankin), недостатков законодательства и правоприменительной практики (пункт 8 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в законодательство и (или) правоприменительную практику в части совершенствования процедуры обжалования иностранными гражданами и лицами без гражданства решений о нежелательности пребывания в Российской Федерации либо о неразрешении въезда в страну, принятых по мотиву обеспечения национальной безопасности, в целях реализации постановлений, объединенных в группу дел "Лю" (Liu) (пункт 9 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о дополнении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (часть пятая статьи 108,



часть третья статьи 210, статья 247, глава 12 и др.) нормами о незамедлительном доставлении в суд задержанного лица, в отношении которого ранее было вынесено судебное постановление о заочном заключении под стражу в целях реализации постановления от 31 января 2017 г. по делу "Вахитов и другие против Российской Федерации" (Vakhitov and Others v. Russia), жалобы № 18232/11, № 42945/11, № 31596/14 (пункт 23 приложения № 5, приложение № 11);

Минюста России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации - по проработке вопроса о необходимости внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в федеральные законы от 19 февраля 1993 г. № 4528-І "О беженцах", от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", в том числе в части:

закрепления положений, прямо предусматривающих автоматическое приостановление исполнения решений об экстрадиции, депортации или административном выдворении лица, подавшего заявление о предоставлении временного убежища или статуса беженца до принятия решения по данному заявлению, а в случае обжалования такого решения - до принятия судом окончательного решения по соответствующей жалобе;

расширения предусмотренного статьей 1 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-І "О беженцах" понятия "беженец" в целях создания возможности предоставления статуса беженца лицу, которое опасается возвращения в страну своей гражданской принадлежности в силу реального риска быть подвергнутым пыткам или иному жестокому обращению в целях реализации постановления от 14 февраля 2017 г. по делу "Алланазарова против Российской Федерации" (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15 (пункт 24 приложения № 5, приложение № 11).

### 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 2017 году и первом полугодии 2018 года по результатам изучения правоприменительной практики федеральными органами исполнительной власти оперативно разрабатывались проекты нормативных правовых актов в целях совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

За указанный период принято 578 нормативных правовых актов (приложение № 6). Наиболее динамично развивалось законодательство Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, безопасности функционирования организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов.

Кроме того, продолжается работа по подготовке (сопровождению при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации) 29 нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики (приложения № 9, 10).

### Противодействие коррупции

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга Минюстом России, МВД России, ФСБ России, Росфинмониторингом, Минтрудом России, Минфином России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Трудового кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ), от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" (далее - Федеральный закон № 230-ФЗ), от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады),

хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами", а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 12 федеральных законов, а также 381 подзаконный нормативный правовой акт (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 Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (приложение № 7).

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

По результатам мониторинга выявлена необходимость унификации срока и порядка привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.

В целях решения данного вопроса приняты федеральные законы от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции" и от 3 августа 2018 г. № 304-ФЗ "О внесении изменения в статью 193 Трудового кодекса Российской Федерации".

Указанными законами установлен единый срок давности для применения дисциплинарных взысканий за нарушение запретов, ограничений, неисполнение обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, а также упрощенный порядок привлечения государственных и муниципальных служащих, работников государственных корпораций (компаний), государственных внебюджетных фондов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, к дисциплинарной ответственности

(за исключением увольнения в связи с утратой доверия) в случае признания ими факта совершения правонарушения. Кроме того, вводится контроль за расходами лица, замещавшего (занимавшего) одну из должностей, указанных в статье 2 Федерального закона № 230-ФЗ, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, который будет осуществляться прокурором.

В соответствии с абзацем первым части 1 статьи 4 Федерального закона № 230-ФЗ основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является достаточная информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода совершены сделки (совершена сделка) по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на общую сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду. Указанная информация в письменной форме может быть представлена в том числе работниками (сотрудниками) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и должностными лицами государственных органов.

По информации ряда федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в правоприменительной практике имеет место неопределенность понятия "достаточная информация", так как в законодательстве не установлены критерии, которые могут быть использованы для признания информации таковой, а также не определены условия, являющиеся основанием для осуществления указанного контроля.

В целях обеспечения единообразия в правоприменительной практике планируется поручить Минтруду России с участием федеральных органов исполнительной власти внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости конкретизации в законодательстве Российской Федерации понятия "достаточная информация" (в рамках осуществления проверок за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам) (приложение № 11).

Лица, замещающие должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, могут безвозмездно пользоваться автомобилями, воздушными, морскими судами, предоставленными им третьими лицами. В настоящее время транспортные средства, находящиеся в пользовании, в отличие от недвижимого имущества не отражаются в сведениях об обязательствах имущественного характера, представляемых в кадровые подразделения федерального государственного органа, иного органа или организации.

В целях выявления возможного конфликта интересов предлагается в Указе Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 "Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" предусмотреть представление лицами, претендующими на замещение должностей и замещающими должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, сведений о транспортных средствах, находящихся в их пользовании.

Данное предложение планируется рассмотреть в рамках исполнения подпункта "г" пункта 17 Национального плана противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378, о корректировке объема сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также об оптимизации правил хранения (приобщения к личному делу) указанных сведений (приложение № 11).

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю соответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт "д" пункта 8 методики) выявлено следующее.

Имеются различия между определением предмета подкупа в российском уголовном законодательстве и в Конвенции об уголовной

ответственности за коррупцию, подписанной от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 27 января 1999 г. и ратифицированной Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию" (далее - Конвенция), в которой подкуп определяется как неправомерное преимущество и может быть материальным (имеющим денежную оценку) и нематериальным (не имеющим денежной оценки).

Рекомендация iv Группы государств против коррупции (ГРЕКО), осуществляющей мониторинг выполнения договаривающимися сторонами Конвенции, данная Российской Федерации по итогам третьего раунда оценки национального законодательства по теме "Криминализация преступных деяний", касается расширения сферы действия положений о взяточничестве Уголовного кодекса Российской Федерации с тем, чтобы они однозначно охватывали любую форму неправомерного преимущества, в том числе любые преимущества нематериального характера, независимо от того, имеют ли они поддающуюся оценке рыночную стоимость или нет.

Одна из рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) (рекомендация ii) касается ратификации Дополнительного протокола к Конвенции, подписанного от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 15 мая 2003 г. и предусматривающего установление уголовной ответственности за активный и пассивный подкуп национальных третейских судей (арбитров), а также за подкуп иностранных третейских судей (арбитров).

В соответствии с протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 14 февраля 2017 г. № 57 Минюстом России разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части усиления ответственности за коррупцию", "О внесении изменений в статью 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за коррупцию", "О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О противодействии коррупции", направленные на установление уголовной ответственности за предоставление (получение) выгод неимущественного характера, а также за подкуп арбитров (третейских судей) (приложение № 9).

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

В соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые гражданином, в случае nepocтyплeния гражданина на государственную или муниципальную службу, на работу в Центральный банк Российской Федерации, государственную корпорацию, публично-правовую компанию, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, иную организацию, создаваемую Российской Федерацией на основании федерального закона, на работу в организацию, создаваемую для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения или на обучение в образовательную организацию высшего образования, находящуюся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, в дальнейшем не могут быть использованы и подлежат уничтожению.

Вместе с тем согласно пункту 14 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559, в случае если гражданин или кандидат на должность, предусмотренную перечнем, представившие в кадровую службу федерального государственного органа справки о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, не были назначены на должность государственной службы, такие справки возвращаются указанным лицам по их письменному заявлению вместе с другими документами.

В связи с этим планируется поручить Минтруду России подготовить проект указа Президента Российской Федерации о внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 "О представлении гражданами, претендующими на замещение

должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера" в части приведения его в соответствие с Федеральным законом № 273-ФЗ (приложение № 11).

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

#### Оказание гражданам бесплатной юридической помощи

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга Минюстом России, МВД России, Минфином России, ФНС России, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 324-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 4 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

При изучении материалов правоприменения по показателю несоответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт "д" пункта 8 методики) установлено следующее.

В целях обеспечения присоединения Российской Федерации к Конвенции о международной системе взыскания алиментов в отношении детей и других членов семьи (заключена в г. Гааге 23 ноября 2007 г.) (далее - Конвенция) Минюстом России разработан проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о международной системе взыскания алиментов в отношении детей и других членов семьи от 23 ноября 2007 г." в части предоставления бесплатной юридической помощи гражданам, в том числе несовершеннолетним, и их законным представителям, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи в соответствии с Конвенцией (приложение № 9).



Оказание бесплатной юридической помощи данным гражданам будет осуществляться в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро и (или) адвокатами.

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) установлено, что во исполнение пункта 7 статьи 11 Федерального закона № 324-ФЗ с целью обеспечения оказания гражданам квалифицированной юридической помощи Минюстом России разрабатывается проект приказа "Об установлении единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи, а также обеспечении контроля за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи" (приложение № 8).

Одной из возможных форм оказания бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ является представительство интересов гражданина в судах, государственных органах, органах местного самоуправления и организациях. Как правило, для большинства таких случаев законодательством Российской Федерации предусмотрено обязательное наличие доверенности.

В настоящее время льготы на нотариальное удостоверение доверенностей установлены только в отношении инвалидов I и II группы, ветеранов Великой Отечественной войны, Героев Российской Федерации и Героев Советского Союза (статьи 333<sup>35</sup> и 333<sup>38</sup> Налогового кодекса Российской Федерации). Другим категориям граждан, имеющим право на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ, данные льготы не предоставляются, что может ограничить их доступ к правосудию и лишить возможности защищать свои права и законные интересы.

С целью решения указанной проблемы Минюстом России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменения в статью 333<sup>38</sup> Налогового кодекса Российской Федерации", которым предусматривается освобождение всех категорий лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, от уплаты государственной пошлины за нотариальное удостоверение доверенности (приложение № 9).

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

Безопасность функционирования организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга Ростгвардией, МВД России, МЧС России, Минобороны России, Минюстом России, ФСБ России, Минздравом России, Минпромторгом России, Минстроем России, Минэнерго России, Минтранс России, Ространснадзором, Росавиацией, Росавтодором, Росжелдором, Росморречфлотом, Роспотребнадзором, Ростехнадзором с участием Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" проведен мониторинг правоприменения в части действия федеральных законов от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения", от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений", от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании", от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму", от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ "О транспортной безопасности" (далее - Федеральный закон № 16-ФЗ), от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса" (далее - Федеральный закон № 256-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 12 федеральных законов, а также 72 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

При анализе законодательства 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 3 положения Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, одно положение Федерального закона от 21 декабря 1994 г.

№ 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", 2 положения Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения", одно положение Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", одно положение Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений", 4 положения Федерального закона № 16-ФЗ, одно положение Федерального закона № 256-ФЗ (приложения № 7, 8).

В статье 15 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" установлены ограничения для опубликования текстов судебных актов, содержащих определенную информацию, к которым также относятся судебные акты, затрагивающие безопасность государства. В соответствии с Федеральным законом № 16-ФЗ целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. В настоящее время судебные акты, содержащие информацию о результатах нарушения законодательства о безопасности и функционировании критически важных и потенциально опасных объектов, публикуются судами<sup>2</sup>. Поэтому в целях обеспечения безопасности государства предлагается рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации с участием заинтересованных государственных органов проработать вопрос о необходимости внесения изменений в Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" в части исключения размещения в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" текстов судебных актов, содержащих информацию о нарушениях законодательства в сфере безопасности функционирования критически важных и потенциально опасных объектов.

По показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлено следующее.

---

<sup>2</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2016 г. № 305-АД16-14004 по делу № А40-5604/2016, решение Московского городского суда от 28 сентября 2017 г. по делу № 7-13471, постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 января 2018 г. № Ф03-5406/2017.

В целях реализации дополнительных мер и исключительных мероприятий по защите критически важных и потенциально опасных объектов от актов незаконного вмешательства в Государственную Думу направлены поправки к проекту федерального закона № 750871-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О транспортной безопасности", внесенному Правительством Российской Федерации (приложение № 9).

В частности, в поправках к проекту федерального закона № 750871-6 уточняются определения "зона транспортной безопасности", вводится понятие "зона безопасности", исключается обязательность категорирования транспортных средств, за исключением отдельных их видов (судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям), предлагается наделить Правительство Российской Федерации полномочиями по установлению порядка и количества категорий объектов транспортной инфраструктуры. Кроме того, предусматривается обязательность соблюдения требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для транспортных средств по видам транспорта, для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры и (или) перевозчиками, в том числе иностранных государств, осуществляющими перевозки из пункта отправления в пункт назначения, расположенные на территории Российской Федерации (каботаж), субъектами транспортной инфраструктуры и (или) перевозчиками иностранных государств, осуществляющих перевозки в Российскую Федерацию, из Российской Федерации, через территорию Российской Федерации, которые учитывают требования, предъявляемые положениями международных договоров Российской Федерации. Наряду с этим регулируются вопросы разработки паспорта обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства и плана обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и отдельных видов транспортных средств.

Статьей 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса. Субъектами, привлекаемыми к ответственности за нарушения, предусмотренные данной статьей, являются граждане и должностные лица. Практика применения указанной нормы показывает, что суды отказывают в привлечении

к ответственности должностных лиц, поскольку последние не являются распорядителями финансовых средств субъекта топливно-энергетического комплекса, необходимых для выполнения обязательных требований.

Для решения данного вопроса планируется поручить Росгвардии с участием заинтересованных органов власти разработать проект федерального закона "О внесении изменений в статью 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (в части включения в состав субъектов административного правонарушения юридических лиц, владеющих и (или) использующих объекты топливно-энергетического комплекса и не выполняющих обязательные требования по обеспечению их безопасности) (приложение № 12).

По результатам анализа судебной практики, проведенного Санкт-Петербургским государственным университетом по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт "о" пункта 8 методики), выявлено следующее.

В силу пункта 4 статьи 9 Федерального закона № 256-ФЗ для обеспечения физической защиты объекта топливно-энергетического комплекса могут привлекаться частные охранные организации в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта топливно-энергетического комплекса.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности" (далее - постановление № 587) утвержден перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

В соответствии с пунктом 21 приложения № 1 к постановлению № 587 к объектам, на которые частная охранная деятельность не распространяется, относятся объекты электроэнергетики - гидроэлектростанции, государственные районные электростанции, тепловые электростанции, гидроаккумулирующие электростанции, электрические подстанции, геотермальные станции, объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, объекты нефтяной и нефтехимической промышленности, газовой и газохимической промышленности, отнесенные к опасным производственным объектам, за исключением объектов, которые предназначены для добычи, переработки, транспортирования, хранения продукции, поставляемой по

государственному контракту, а также стратегических предприятий, стратегических акционерных обществ и их дочерних обществ.

Из указанной формулировки четко не следует, распространяется ли деятельность частных охранных предприятий на объекты электроэнергетики: отнесенные к опасным производственным объектам; не отнесенные к опасным производственным объектам; в отношении которых не проводилось категорирование и не оформлен паспорт безопасности; принадлежащие стратегическим предприятиям, стратегическим акционерным обществам и их дочерним обществам.

В связи с этим на сегодняшний день существуют следующие позиции судов по договорам возмездного оказания услуг, заключенным с частными охранными предприятиями, по поводу обеспечения физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса:

1) признаются судами как нарушающие требования закона или иного акта;

2) признаются судами как действующие, а также признаются законными процедуры на право заключения таких договоров, если объекты электроэнергетики не относятся к категории опасных производственных объектов;

3) признаются судами как действующие, а также признаются законными процедуры на право заключения таких договоров, если объекты электроэнергетики относятся к категории опасных производственных объектов.

Для решения проблемы в правоприменении планируется поручить Минэнерго России совместно с Росгвардией внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 "Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности" (в части уточнения объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется) (приложение № 11).

Также предлагается рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации обобщить практику применения Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации", Федерального закона № 256-ФЗ и постановления № 587.

## Лекарственное обеспечение населения Российской Федерации

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга Минздравом России, Роспатентом, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств" (далее - Федеральный закон № 61-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 7 федеральных законов, а также 24 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 61-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 реализованы 3 положения Федерального закона № 61-ФЗ (приложения № 7, 8).

С 1 января 2017 г. в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 286-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" Минздрав России осуществляет за счет средств федерального бюджета централизованные закупки лекарственных препаратов для лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, в том числе в сочетании с вирусами гепатитов В и С, а также лиц, больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

*Справочно: В результате применения централизованных закупок лекарственных препаратов в 2017 году средняя стоимость лечения одного пациента, инфицированного вирусом иммунодефицита человека, в том числе в сочетании с вирусами гепатитов В и С,*

*снижена практически вдвое (со 160 тыс. рублей до 84 тыс. рублей), что позволило увеличить число больных, которым была оказана медицинская помощь, с 39,5% до 46,1% общего числа лиц, зараженных вирусом иммунодефицита человека.*

При изучении практики применения по показателю соответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт "д" пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) в рамках Евразийского экономического союза создается общий рынок лекарственных средств, основанный на принципах гармонизации и унификации требований, установленных законодательствами государств-членов, и принятия единых правил в сфере обращения лекарственных средств.

Во исполнение статьи 7 Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза (заключено в г. Москве 23 декабря 2014 г.) решением Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 утверждены правила регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения, которые предусматривают для осуществления государственной регистрации лекарственных препаратов представление заявителем в регистрирующий орган копий действующих патентов на территории государств - членов Евразийского экономического союза в отношении регистрируемого лекарственного препарата, письменного подтверждения, что регистрация лекарственного препарата не нарушает прав третьих лиц на интеллектуальную собственность, а также копий действующего на территории государства-члена свидетельства о регистрации товарного знака.

Вместе с тем Федеральный закон № 61-ФЗ не предусматривает представление заявителем при подаче заявления указанных документов о государственной регистрации лекарственных средств.

В целях гармонизации законодательства Российской Федерации в сфере обращения лекарственных средств и защиты права на интеллектуальную собственность Минздравом России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обращении лекарственных средств" в части представления заявителем для осуществления государственной регистрации лекарственного



средства информации о существующей охране прав третьих лиц на интеллектуальную собственность (приложение № 9).

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

Для повышения доступности лекарственных препаратов, в том числе для маломобильных граждан, Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 285949-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом", которым предусмотрено закрепление права осуществления розничной торговли лекарственными препаратами, отпускаемыми без рецепта, дистанционным способом (приложение № 9).

В целях введения процедуры комплексной оценки лекарственного препарата в целях принятия решений о возможности его включения в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов Минздравом России внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в Правила формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи", который закрепляет порядок проведения организациями, подведомственными Минздраву России, комплексной оценки лекарственного препарата, включающей в себя анализ информации о его сравнительной клинической эффективности и безопасности для медицинского применения, оценку экономических последствий медицинского применения лекарственного препарата, изучение дополнительных последствий применения лекарственного препарата (приложение № 10).

По результатам анализа судебной практики, проведенного Санкт-Петербургским государственным университетом в части лекарственного обеспечения населения Российской Федерации, выявлено следующее.

В соответствии с Федеральным законом № 61-ФЗ решением вопросов взаимозаменяемости лекарственных средств занимается Минздрав России через своих экспертов. Вместе с тем право давать разъяснения по применению Правил определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденных

постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 г. № 1154 "О порядке определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения", предоставлено Минздраву России и ФАС России, что, в свою очередь, приводит к противоречивым разъяснениям указанных органов.

К настоящему времени не сложилась единообразная судебная практика по категориям дел, связанных с антимонопольным регулированием закупок взаимозаменяемых лекарственных препаратов для медицинского применения. В частности, суды по-разному решают вопрос о полномочиях заказчика вводить дополнительные критерии в описании объекта закупок, которые ограничивают участие взаимозаменяемых лекарственных препаратов в закупках.

В ходе мониторинга установлена проблема необеспечения лиц, страдающих орфанными заболеваниями, лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания, связанная с недостаточностью бюджетного финансирования, а также с отсутствием лекарственных препаратов в перечне жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения<sup>3</sup>.

Помимо этого, требует решения вопрос государственной поддержки производства орфанных лекарств, предназначенных для диагностики, предупреждения и лечения орфанных заболеваний. Для решения указанных проблем Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 299-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" закреплены полномочия Минздрава России по организации обеспечения лекарственными препаратами лиц, больных отдельными редкими (орфанными) заболеваниями: гемолитико-уремический синдром, юношеский артрит с системным началом, мукополисахаридоз (типы I, II и VI).

Кроме того, Правительством Российской Федерации поручено заинтересованным федеральным органам исполнительной власти подготовить предложения по решению проблемы финансирования лечения орфанных заболеваний на новой основе, включая совершенствование методики распределения средств и государственного регулирования цен на лекарственные препараты для лечения орфанных заболеваний, разработку стандартов медицинской помощи для орфанных заболеваний, а также расширение производства отечественных лекарственных препаратов для лечения указанных заболеваний.

---

<sup>3</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 2885-р.

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

#### Государственная система лицензирования пользования недрами

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга Минприроды России, Роснедрами, иными федеральными органами исполнительной власти, высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах" (далее - Закон № 2395-1), Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации", а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 7 федеральных законов, а также 12 подзаконных нормативных правовых актов (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 одно положение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, одно положение Закона № 2395-1 (приложения № 7, 8).

При анализе нормативных правовых актов по показателям наличия коррупциогенных факторов и использования норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления (подпункты "е" и "н" пункта 8 методики), выявлена необходимость устранения правовой неопределенности норм части второй статьи 8, части третьей статьи 11, части восьмой статьи 13<sup>1</sup>, части второй статьи 18, части второй статьи 20, части четвертой статьи 21, части второй статьи 23 Закона № 2395-1, выражающейся в отсутствии или неопределенности условий или оснований принятия решения, диспозитивном установлении возможности совершения государственными органами действий в отношении граждан и организаций, а также употребления категорий оценочного характера.

По показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлено, что в статье 20 Закона № 2395-І отсутствуют определения понятий "прекращение права пользования недрами", "приостановление права пользования недрами", "ограничение права пользования недрами".

В ходе анализа правоприменения отмечена проблема растущего числа несостоявшихся аукционов на право пользования участками недр по причине поступления одной заявки (более 10% общего числа проводимых аукционов). В то же время механизм предоставления участка недр единственному участнику торгов уже реализован в законодательстве о недрах для конкурсной формы, в связи с чем целесообразно применять аналогичный подход в отношении аукционной формы предоставления участков недр в пользование.

По результатам анализа по показателю наличия коллизий норм права (подпункт "з" пункта 8 методики) установлено, что Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-І, не соответствует Закону № 2395-І в части сроков действия лицензий, регламентации случаев досрочного прекращения права пользования недрами, приостановления или ограничения возможности применения к правоотношениям, регулирующим вопросы предоставления земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами, гражданского, земельного, лесного и водного законодательства.

В целях решения указанных вопросов Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 288750-7 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии" (приложение № 9).

Также при изучении правоприменительной практики выявлено несовершенство существующей процедуры безаукционного предоставления права пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации. Нередко на одни и те же участки недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации претендуют различные юридические лица. При этом законодательством Российской Федерации о недрах не установлен порядок разрешения таких

спорных ситуаций. Указанное обстоятельство негативно сказывается на освоении недр континентального шельфа Российской Федерации.

В целях совершенствования порядка предоставления права пользования участками недр континентального шельфа Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 441060-7 "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О континентальном шельфе Российской Федерации" в части исключения безаукционного порядка предоставления в пользование участков недр континентального шельфа Российской Федерации" (приложение № 9).

Подпунктом 3 пункта 4 Порядка подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения или отказа в согласовании таких перечней, утвержденного приказом Роснедр от 15 июня 2012 г. № 687 (зарегистрирован Минюстом России 20 июля 2012 г. № 24960), предусмотрена необходимость включения сведений о ресурсах и (или) запасах общераспространенного полезного ископаемого, содержащегося в границах участка недр, в перечень участков недр местного значения. При этом в настоящее время отсутствует нормативно-правовая база по вопросу организации и учету прогнозных ресурсов полезных ископаемых.

Для урегулирования данного вопроса Минприроды России разработан проект федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" в части закрепления порядка оценки прогнозных ресурсов полезных ископаемых, аprobации и учета ее результатов" (приложение № 9).

По результатам анализа судебной практики, проведенного Санкт-Петербургским государственным университетом, по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения правовых актов (подпункт "о" пункта 8 методики) отмечено, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации о недропользовании не определена правовая природа перехода права пользования недрами (публично-правовая или гражданско-правовая), что порождает противоречивость судебной практики в части определения норм, подлежащих применению к данным правоотношениям. Выработка единого подхода в данном вопросе важна с точки зрения налоговых последствий для передающей и принимающей компаний, расчета рисков в случаях признания перехода возмездным (безвозмездным) и нахождения

оптимального механизма перехода права пользования недрами и переоформления лицензии.

В связи с этим планируется поручить Минприроды России совместно с Минфином России внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости изменения законодательства Российской Федерации в сфере перехода права пользования недрами с учетом существующих различий в судебной практике (приложение № 11).

#### Обращение с отходами производства и потребления

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга Минприроды России, Росприроднадзором, Минпромторгом России, Минстроем России, ФАС России, высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Жилищного кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 26 июня 1998 г. № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее - Федеральный закон № 89-ФЗ), от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона и 9 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

В частности, Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" установлены новые полномочия Российской Федерации в области обращения с отходами, конкретизированы полномочия органов местного самоуправления в области обращения с твердыми коммунальными отходами, предусмотрены дополнительные требования к территориальным схемам обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными, к местам (площадкам) накопления отходов, уточнен порядок определения тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, закреплена обязанность собственников твердых коммунальных отходов и операторов заключать с региональным оператором договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

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 12 положений Федерального закона № 89-ФЗ, одно положение Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", одно положение Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (приложения № 7, 8).

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

Существующая редакция статьи 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не учитывает аспекты нового регулирования в области обращения с твердыми коммунальными отходами и устанавливает общий состав административного правонарушения по несоблюдению экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления и единые размеры штрафов вне зависимости от значимости административного правонарушения.

В связи с этим Министром России разработан проект федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", вводящий в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях специальную норму, предусматривающую ответственность за несоблюдение законодательства в области обращения с твердыми коммунальными отходами (приложение № 9).

Выявлен правовой пробел в части определения лица, ответственного за установку и содержание контейнеров и бункеров, а также за уборку мест накопления и погрузки твердых коммунальных отходов, в связи с чем Министром России внесен Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации", предусматривающий возложение ответственности за установку и содержание контейнеров и бункеров, а также за уборку мест накопления и погрузки твердых коммунальных отходов на регионального оператора и включение в единый тариф на оказание услуг по обращению с твердыми

коммунальными отходами затрат регионального оператора на указанные мероприятия (приложение № 10).

При изучении практики применения по показателю коллизии норм права (подпункт "з" пункта 8 методики) выявлено следующее.

Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления СП 2.1.7.1386-03, утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 16 июня 2003 г., разработанные во исполнение Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (пункт 1 статьи 22), устанавливают критерии и четыре класса опасности отходов по отношению к санитарно-эпидемиологическому благополучию человека.

В то же время приказом Минприроды России от 4 декабря 2014 г. № 536 "Об утверждении Критериев отнесения отходов к I - V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду" (зарегистрирован Минюстом России 29 декабря 2015 г., № 40330), принятым в целях реализации статьи 4<sup>1</sup> Федерального закона № 89-ФЗ, отходы производства и потребления отнесены к I - V классам опасности по критериям и степени негативного воздействия на окружающую среду.

Таким образом, одни критерии применяются при определении степени опасности воздействия отходов на здоровье человека, другие - на природную среду, и эти критерии не подменяют друг друга. Однако в целях совершенствования системы обращения с отходами целесообразно разработать единую методологию, показатели, критерии и методы определения реальной и потенциальной опасности отходов с созданием единого нормативного документа, учитывающего влияние отходов как на здоровье человека и среду его обитания, так и на окружающую среду.

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

Комплектование Национального фондохранилища  
отечественных печатных изданий, а также  
обязательного экземпляра аудиовизуальной продукции

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Роспечатью, Минкультуры России с участием федеральных



государственных унитарных предприятий "Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)", "Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания" проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ "Об обязательном экземпляре документов" (далее - Федеральный закон № 77-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 3 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 77-ФЗ (приложение № 6).

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 два положения Федерального закона № 77-ФЗ (приложения № 7, 8).

В условиях цифровой экономики и с учетом развития информационных технологий требуется пересмотр положений Федерального закона № 77-ФЗ.

В настоящее время Федеральным законом № 77-ФЗ не установлены требования к форме и формату предоставления обязательного экземпляра документов (фонопродукции, фотодокументов, алгоритмов и программ), не определены сроки предоставления обязательного экземпляра документов для игровых, анимационных, научно-популярных фильмов, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, официальных документов, фотодокументов, патентных документов и др.).

В то же время установленные Федеральным законом № 77-ФЗ требования к форме предоставления фильмов (в виде позитивной копии) устарели и практически не используются на практике производителями фильмов, что несет для них дополнительную финансовую нагрузку, связанную с переводом фильма на требуемый носитель.

Для урегулирования указанных вопросов предлагается наделить полномочиями по утверждению форм, форматов и сроков предоставления обязательного экземпляра документов компетентные федеральные органы исполнительной власти. Представляется также необходимым внедрение дифференцированного подхода к сбору печатной и издательской продукции разного вида в электронной форме.

Кроме того, требует решения вопрос комплектования фондохранилища обязательного экземпляра документов печатных изданий в электронной форме в полном объеме.

*Справочно: По информации Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Российской государственной библиотеки, федерального государственного унитарного предприятия "Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)" на хранение получателям обязательного экземпляра документов поступают в электронной форме от 5 до 20% общего числа печатных изданий.*

При изучении практики правоприменения по показателю наличия единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах (подпункт "б" пункта 10 методики) выявлено, что понятийный аппарат, используемый в Федеральном законе № 77-ФЗ, не соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть 4), Федеральному закону от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации" и другим нормативным правовым актам.

Для решения вышеуказанных вопросов планируется поручить Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации с участием заинтересованных органов разработать проект федерального закона в части совершенствования деятельности по формированию национального фондохранилища обязательного экземпляра документов с учетом развития информационных технологий (приложение № 12).

По результатам анализа подзаконных актов, принятых во исполнение Федерального закона № 77-ФЗ, выявлено, что постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 859 "Об обязательном экземпляре изданий", от 3 декабря 2002 г. № 860 "Об утверждении Правил распределения обязательного бесплатного экземпляра, состоящего из комбинированных документов, а также обязательного экземпляра, содержащего аналогичную, зафиксированную на различных носителях информацию" не соответствуют Федеральному закону № 77-ФЗ в части понятийного аппарата "обязательный платный (бесплатный) экземпляр". В целях приведения постановлений Правительства Российской Федерации в соответствие с Федеральным

законом № 77-ФЗ предлагается поручить Минкультуры России, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработать соответствующие проекты постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в указанные акты (приложение № 11).

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

#### Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга Минсельхозом России, МВД России, Росстандартом, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291 "О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации", а также иных подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 3 федеральных закона и 4 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

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 постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 351 "О внесении изменений в Правила допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста-машиниста (тракториста)" (приложение № 8).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт "о" пункта 8 методики) установлено следующее.

В настоящее время статья 9.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования (далее - самоходные машины). Ответственность за конкретные нарушения правил и норм эксплуатации самоходных машин установлена также и другими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в частности, статьи 8.22, 8.23, 12.2, части 1 - 3 статьи 12.3, часть 1 статьи 12.4, части 1 - 3 статьи 12.5, статьи 12.6, 12.7, части 1 - 3 статьи 12.31, статьи 12.32, 12.37). При этом органы, осуществляющие региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники, уполномочены рассматривать дела или составлять протоколы об административных правонарушениях только по некоторым из указанных статей. На практике отсутствие в статье 9.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указания на конкретные правила и нормы эксплуатации, несоблюдение которых образует состав правонарушения, предусмотренного данной статьей, влечет квалификацию административного правонарушения и назначение административного наказания не исходя из тяжести совершенного правонарушения, а в зависимости от того, должностное лицо какого уполномоченного органа выявило нарушение правил и норм эксплуатации самоходных машин.

Для обеспечения единообразной практики применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях планируется поручить Минсельхозу России разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (в части конкретизации состава правонарушения, предусмотренного статьей 9.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также полномочий органов, осуществляющих региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники) (приложение № 12).

При изучении практики применения по показателю соответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт "д" пункта 8 методики) выявлено следующее.

Технический регламент Таможенного союза "О безопасности машин и оборудования" (ТР ТС 010/2011), утвержденный решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 823 (далее - ТР ТС 010/2011), разработан с целью установления на единой таможенной территории Таможенного союза единых обязательных для применения и исполнения требований к машинам и (или) оборудованию, в том числе при эксплуатации машин и (или) оборудования, выпускаемых в обращение на единой таможенной территории Таможенного союза.

Вместе с тем постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 407 "Об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза" органы государственного технического надзора не уполномочены на осуществление контроля (надзора) за соблюдением требований ТР ТС 010/2011.

В связи с этим планируется поручить Минсельхозу России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации "Об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза" в части наделяния органов государственного технического надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники полномочиями на осуществление контроля (надзора) за соблюдением требований Технического регламента Таможенного союза "О безопасности машин и оборудования" (ТР ТС 010/2011)" (приложение № 11).

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

Согласно Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (пункт 1 части 2 статьи 8) в перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности могут быть включены требования о наличии у соискателя лицензии и лицензиата технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимым для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности.

В настоящее время Положение о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291, предусматривает выдачу органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники учебным учреждениям обязательных свидетельств о соответствии требованиям оборудования и оснащенности образовательного процесса для рассмотрения вопроса соответствующими органами об аккредитации и выдаче указанным учреждениям лицензий на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин. За выдачу указанного документа взимается государственная пошлина (подпункт 47 пункта 1 статьи 333<sup>33</sup> Налогового кодекса Российской Федерации).

Вместе с тем в Положении о лицензировании образовательной деятельности, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966, норма о наличии указанного документа для получения лицензии на осуществление подготовки трактористов и машинистов самоходных машин отсутствует.

В связи с этим планируется поручить Минсельхозу России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966" (в части включения в перечень лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности, наличия свидетельства о соответствии требованиям оборудования и оснащенности образовательного процесса для рассмотрения вопроса соответствующими органами об аккредитации и выдаче указанным организациям лицензий на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин) (приложение № 11).

В настоящее время законодательством Российской Федерации не установлены ограничения на применение исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий в рамках реализации основных программ профессионального обучения, что на практике ведет к профессиональному обучению трактористов и машинистов самоходных машин исключительно дистанционным способом.

В целях решения вопроса о недопущении профессионального обучения трактористов и машинистов самоходных машин исключительно электронным и дистанционным способом планируется поручить Минсельхозу России внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части установления ограничения на применение исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий для профессионального обучения трактористов и машинистов самоходных машин (приложение № 11).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю коллизии норм права (подпункт "з" пункта 8 методики) установлено следующее.

Положение о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291, в части проведения государственного технического осмотра, регистрации залога самоходных машин, взимания сборов за выдачу и замену государственных регистрационных знаков и паспортов на машины, удостоверений тракториста-машиниста (тракториста), временных удостоверений на право управления самоходными машинами, свидетельств о регистрации залога машины (машин) и другой специальной продукции, а также в части указания на учебные учреждения, на упраздненные в настоящее время органы Госгортехнадзора России, Главгосэнергонадзора России противоречит статье 339<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации, подпунктам 36 - 43, 47 пункта 1 статьи 333<sup>33</sup> Налогового кодекса Российской Федерации, федеральным законам от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", Указу Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 "О структуре федеральных органов исполнительной власти", постановлению Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2013 г. № 1013 "О техническом осмотре самоходных машин и других видов техники, зарегистрированных органами, осуществляющими государственный надзор за их техническим состоянием".

Для решения данного вопроса планируется поручить Минсельхозу России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации

Федерации "О внесении изменений в Положение о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291" (приложение № 11).

Правила государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (гостехнадзора), утвержденные Минсельхозпродом России 16 января 1995 г. (зарегистрированы Минюстом России 27 января 1995 г., № 785) (далее - Правила государственной регистрации самоходных машин), в части уплаты налога с владельцев транспортных средств, проведения государственного технического осмотра с выдачей талонов (допусков на эксплуатацию) о его прохождении противоречат Налоговому кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", которыми не установлен налог с владельцев транспортных средств, предусмотрено проведение технического осмотра транспортных средств с выдачей свидетельства о прохождении технического осмотра либо акта технического осмотра. Кроме того, пункты 1.8, 2.8.3. Правил государственной регистрации самоходных машин об осуществлении юридическими лицами торговли самоходными машинами на основании лицензии и выдаче справок-счетов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим торговлю транспортными средствами, не соответствуют статье 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" и постановлению Правительства Российской Федерации от 26 июля 2008 г. № 562 "О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним".

Абзацем вторым пункта 3 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 юридические и физические лица, за которыми зарегистрированы транспортные средства, обязаны снять транспортные средства с учета в подразделениях



Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, или в военных автомобильных инспекциях (автомобильных службах), или в органах гостехнадзора, в которых они зарегистрированы, в случае изменения места регистрации, утилизации (списания) транспортных средств либо при прекращении права собственности на транспортные средства в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке. Такая формулировка приводит к проблемам правоприменения в части снятия с учета транспортных средств в случае изъятия техники по решению суда или ликвидации юридического лица.

В связи с этим Минсельхозом России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации "О порядке государственной регистрации самоходных машин и прицепов к ним", а также проект приказа Минсельхоза России, предусматривающий признание утратившими силу Правил государственной регистрации самоходных машин (приложение № 10).

В настоящее время Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 339<sup>1</sup>) не предусмотрена государственная регистрация залога самоходных машин. В связи с этим Минсельхозом России разработан проект приказа о признании утратившими силу Правил регистрации залога тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним, регистрируемых органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (гостехнадзора), утвержденных Минсельхозпродом России 29 сентября 1995 г." (приложение № 10).

Пункты 3, 5 Инструкции о порядке применения Правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста - машиниста (тракториста), утвержденной приказом Минсельхозпрода России от 29 ноября 1999 г. № 807 (зарегистрирован Минюстом России 7 февраля 2000 г., № 2086), в части понятия самоходных машин, описания категорий "А", "С", "D" самоходных машин (в части мощности двигателя) не соответствуют пунктам 2, 4 Правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста - машиниста (тракториста), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 1999 г. № 796.

В связи с этим Минсельхозу России планируется поручить разработать проект приказа Минсельхоза России "О внесении изменений в Инструкцию о порядке применения Правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста -

машиниста (тракториста), утвержденную приказом Минсельхозпрода России от 29 ноября 1999 г. № 807" (приложение № 11).

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

#### Изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга Минсельхозом России, Россельхознадзором, Минэкономразвития России, иными федеральными органами исполнительной власти (в рамках компетенции), высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных законов от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (далее - Федеральный закон № 101-ФЗ), от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости", а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 2 подзаконных нормативных правовых акта (приложение № 6).

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 № 101-ФЗ (приложение № 7).

По показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлено, что в настоящее время Федеральным законом № 101-ФЗ не определено понятие

"срок освоения земельного участка" из земель сельскохозяйственного назначения, не установлены нижняя и верхняя границы срока освоения земельного участка сельскохозяйственного назначения.

Для решения указанных вопросов планируется поручить Минсельхозу России совместно с Минэкономразвития России разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в части совершенствования правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения по результатам мониторинга правоприменения) (приложение № 12).

При анализе правоприменительной практики по показателю использования положений нормативных правовых актов в качестве оснований совершения юридически значимых действий (подпункт "к" пункта 8 методики) выявлено следующее.

В ходе государственного земельного надзора при выявлении неиспользования земель сельскохозяйственного назначения (использования с нарушением законодательства) выносится предписание об устранении выявленных нарушений. Распространенными на практике являются случаи отчуждения земельных участков сельскохозяйственного назначения третьим лицам до момента устранения нарушений, указанных в предписании. Органы государственного земельного надзора не вправе проводить проверку устранения выявленных нарушений в отношении нового собственника земельного участка. В связи с этим планируется поручить Минсельхозу России, Минэкономразвития России, Росреестру во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации внести в Правительство Российской Федерации предложения о необходимости внесения изменений в Федеральный закон № 101-ФЗ в части недопущения злоупотребления правом при отчуждении неиспользуемого (используемого с нарушением законодательства) земельного участка сельскохозяйственного назначения (приложение № 11).

По результатам мониторинга по показателю 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) выявлено следующее.

В 2017 году территориальными органами Росреестра проведены 1960 проверок и 3831 административное обследование на землях сельскохозяйственного назначения. В результате указанных контрольных

мероприятий было выявлено 1708 нарушений требований земельного законодательства, 467 из которых выразились в использовании земельных участков не в соответствии с целевым назначением и (или) разрешенным использованием.

По фактам нарушения земельного законодательства выдано 355 предписаний об их устранении, к административной ответственности привлечены 340 лиц.

За 2017 год и I квартал 2018 года от Россельхознадзора в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации поступил 161 материал об устранении нарушений, связанных с неиспользованием (использованием с нарушением законодательства) 432 земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 11,1 тыс. га.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации подано 121 исковое заявление об изъятии 602 земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 10,4 тыс. га.

На публичных торгах:

реализовано 158 изъятых земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 2,6 тыс. га;

не реализован и приобретен в государственную или муниципальную собственность 31 земельный участок сельскохозяйственного назначения общей площадью 1 тыс. га;

не реализовано и не приобретено в государственную или муниципальную собственность 70 земельных участков сельскохозяйственного назначения общей площадью 1,1 тыс. га.

Должностными лицами органов земельного надзора в Росреестр подано 49 заявлений о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок или обременения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии.

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

#### Деятельность негосударственных пенсионных фондов

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга Минфином России, Минтрудом России с участием Банка России, Пенсионным фондом Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения

в части действия федеральных законов от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ "О негосударственных пенсионных фондах" (далее - Федеральный закон № 75-ФЗ), от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ "О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений", от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ "О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений", от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ "О накопительной пенсии", от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ "О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений", а также подзаконных нормативных правовых актов.

Справочно: По информации Банка России по состоянию на 15 июля 2018 г. лицензию на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию имеют 65 негосударственных пенсионных фондов, из них 38 являются участниками системы гарантирования прав застрахованных лиц.

По итогам 2017 года объем средств пенсионных накоплений составил 2 635,3 млрд. рублей; объем пенсионных резервов - 1 217,5 млрд. рублей; число застрахованных лиц - 37 млн. человек; число участников - 6,1 млн человек; число застрахованных лиц, получающих накопительную пенсию, единовременную выплату средств пенсионных накоплений и срочную пенсионную выплату, составляет 0,4 млн. человек; число участников, получающих негосударственную пенсию, - 1,5 млн. человек; объем выплаты накопительной пенсии, единовременной выплаты средств пенсионных накоплений и срочной пенсионной выплаты - 8,1 млрд. рублей; объем выплаты негосударственных пенсий - 59,6 млрд. рублей.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации приняты 5 федеральных законов, а также 19 подзаконных нормативных правовых актов (приложение № 6).

В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлена необходимость законодательного урегулирования вопросов обеспечения застрахованных лиц актуальной информацией о сумме средств пенсионных накоплений, учтенных негосударственным пенсионным фондом на пенсионном счете накопительной пенсии застрахованного лица, и о возможных финансовых потерях при досрочной смене гражданами страховщика.

В настоящее время вопросы защиты прав застрахованных лиц урегулированы Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 269-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения права граждан на получение информации о последствиях прекращения договоров об обязательном пенсионном страховании", предусматривающим информирование застрахованных лиц о возможных финансовых потерях при досрочной смене страховщика по обязательному пенсионному страхованию, а также предоставляющим право застрахованным лицам на отказ от смены страховщика по обязательному пенсионному страхованию путем подачи соответствующего уведомления в Пенсионный фонд Российской Федерации.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателю коллизии норм права (подпункт "з" пункта 8 методики) выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" посредническая деятельность в системе обязательного социального страхования не допускается.

Вместе с тем Федеральный закон № 75-ФЗ (подпункт 20 статьи 36<sup>2</sup>) предусматривает возможность привлечения негосударственными пенсионными фондами агентов для осуществления ряда функций по обязательному пенсионному страхованию.

По итогам анализа правоприменительной практики ликвидации финансовых организаций, в том числе путем банкротства, в целях унификации и повышения эффективности осуществления ликвидационных процедур Банком России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым в том числе предусматривается введение института единого корпоративного ликвидатора финансовых организаций

(кредитных организаций, негосударственных пенсионных фондов и страховых организаций) и возложение его полномочий на государственную корпорацию "Агентство по страхованию вкладов". Кроме того, указанный проект федерального закона направлен на сокращение сроков ликвидационных процедур. Таким образом, ликвидация финансовых организаций будет представлять собой единый непрерывный процесс, осуществляемый одним субъектом по единым стандартам (приложение № 9).

В соответствии с частью 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о негосударственных пенсионных фондах составляет один год со дня совершения административного правонарушения.

Вместе с тем на практике привлечь недобросовестные фонды к ответственности не представляется возможным в подавляющем большинстве случаев в связи с истечением срока давности по правонарушению, ответственность за совершение которого предусмотрена статьей 15.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В целях противодействия фальсификациям при переходе граждан Российской Федерации из одного пенсионного фонда в другой планируется поручить Минтруду России разработать проект федерального закона "О внесении изменений в статью 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" в части увеличения срока исковой давности за нарушение требований законодательства Российской Федерации, касающихся деятельности негосударственных пенсионных фондов, до двух лет со дня совершения административного правонарушения (приложение № 12).

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