

# Д О К Л А Д

## о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2020 год

### Введение

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2020 год подготовлен по итогам реализации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" (далее — Указ № 657).

Мониторинг правоприменения в Российской Федерации проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2020 год (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 г. № 1951-р) и методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 "Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации").

В ходе изучения правоприменительной практики использовались: информация федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации о применении нормативных правовых актов, статистическая информация, обращения граждан, вступившие в силу судебные акты, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также сведения, поступившие от научных, образовательных и общественных организаций, от представителей бизнеса и правозащитных организаций.

В частности, использовалась информация Института государства и права Российской академии наук, Государственного университета по землеустройству, Исследовательского центра частного права имени С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации, Казанского (Приволжского) федерального университета, Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, Санкт-Петербургского государственного университета, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российского государственного университета правосудия, Уральского государственного юридического университета, Ассоциации региональных операторов капитального ремонта многоквартирных домов (АРОКР), ассоциации "Капитальный ремонт и строительство" (СРО "КРС"), Национального объединения изыскателей и проектировщиков (НОПРИЗ), Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Фонда капитального ремонта многоквартирных домов города Москвы, ассоциации "Некоммерческое партнерство "Объединение корпоративных юристов", юридической фирмы "АЛРУД".

В докладе содержатся основанные на анализе правоприменительной практики предложения о необходимости принятия нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения.

## **I. 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 исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

С 1 января 1992 г. по 25 августа 2021 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял 298 постановлений (в том числе в 2020 году — 24 постановления, за истекший период 2021 года — 16 постановлений), требующих исполнения, — о признании нормативного акта не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо о признании нормативного акта или отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации, но при этом из данного Конституционным Судом Российской Федерации истолкования вытекает необходимость устранения пробелов или противоречий в правовом регулировании.

С 1992 года исполнено 262 решения Конституционного Суда Российской Федерации (в том числе в 2020 году — 16 постановлений, за истекший период 2021 года — 15 постановлений).

По состоянию на 25 августа 2021 г. требуется исполнение 37 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. В целях исполнения 20 постановлений Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) законопроекты либо поддержало проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы, в отношении 17 постановлений федеральными органами исполнительной власти ведется необходимая работа.

Актуальная информация о реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации размещена на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (<https://minjust.gov.ru/ru/pages/monitoring-pravoprimereniya-reshenij-konstitucionnogo-suda-rossijskoj-federacii>).

## **II. Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека**

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России во взаимодействии с компетентными органами осуществляется мониторинг правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее — Европейский Суд), в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В целях выполнения ряда постановлений Европейского Суда продолжается деятельность по внесению изменений в законодательство Российской Федерации (приложение № 1).

Так, на рассмотрении в Государственной Думе находятся 7 законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда, изложенных в постановлениях, объединенных в группы дел "Гарабаев" (Garabayev), "Ракевич" (Rakevich), "Ким" (Kim), "Свинаренко и Сляднев" (Svinarenko and Slyadnev), "Евдокимов" (Yevdokimov), "Володина" (Volodina); в постановлении от 19 февраля 2013 г. по делу "Ефимова против Российской Федерации" (Yefimova v. Russia), жалоба № 39786/09; в постановлении от 23 марта 2016 г. по делу "Блохин против Российской Федерации" (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06; в постановлении от 14 февраля 2017 г. по делу "Алланазарова против Российской Федерации" (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15.

Федеральными органами исполнительной власти организована подготовка проектов нормативных правовых актов в связи с постановлениями Европейского Суда, объединенными в группы дел "Назаренко" (Nazarenko), "Карелин" (Karelin), "Гулиев" (Guliyev), "Володина" (Volodina); с постановлением Европейского Суда от 18 апреля 2013 г. по делу "Агеевы против Российской Федерации" (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10; с постановлением от 19 ноября 2015 г. по делу "Михайлова против Российской Федерации" (Mikhailova v. Russia), жалоба № 46998/08; с постановлением от 14 февраля 2017 г. по делу "Алланазарова против Российской Федерации" (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15.

Федеральным органам исполнительной власти необходимо также проработать вопросы о достаточности принятых мер или о внесении изменений в законодательство Российской Федерации (с учетом актуальной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского Суда, а также складывающейся правоприменительной практики государственных органов и судов) в целях реализации правовых позиций Европейского Суда, изложенных в постановлениях Европейского Суда, объединенных в группы дел "Гулиев" (Guliyev), "Ваньян" (Vanyan), "Евдокимов" (Yevdokimov), "Лашманкин" (Lashmankin), "Лю" (Liu), "Горлов" (Gorlov), "Володина" (Volodina), "Н.Т." (N.T.); в постановлении от 13 декабря 2011 г. по делу "Васильев и Ковтун против Российской Федерации" (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04; в пилотном постановлении от 10 января 2012 г. по делу "Ананьев и другие против Российской Федерации" (Ananyev and Others v. Russia), жалобы № 42525/07, № 60800/08; в постановлении от 23 марта 2016 г. по делу "Блохин против Российской Федерации" (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06; в постановлении 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; в постановлении от 14 февраля 2017 г. по делу "Алланазарова против Российской Федерации" (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15; в постановлении от 27 марта 2018 г. по делу "Беркович и другие против Российской Федерации" (Berkovich and Others v. Russia), жалоба № 5871/07.

### **III. Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации**

#### ***1. Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах***

Согласно частям 1 и 2 статьи 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище, органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для реализации этого права. Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, является Жилищный кодекс Российской Федерации (далее — ЖК РФ).

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе организуют обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов собственников помещений в таких домах на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования (пункт 6<sup>1</sup> статьи 2 ЖК РФ).

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы правового регулирования в сфере организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, решение которых требуется на федеральном законодательном уровне.

##### *1.1. Неполнота правового регулирования понятия "многоквартирный дом"*

Сохраняет актуальность проблема реализации программ капитального ремонта в субъектах Российской Федерации в связи с отсутствием в ЖК РФ понятия "многоквартирный дом", что на практике затрудняет формирование перечня объектов, подлежащих включению в программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (далее также — капитальный ремонт). Информация об указанной проблеме была отражена в докладе о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 год.

В настоящее время Правительством Российской Федерации подготавливается к внесению в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Законопроект направлен на устранение правовой неопределенности, возникающей при отнесении здания к многоквартирному дому или к дому блокированной застройки, выявленной по результатам анализа положений законодательства и практики его применения.

Законопроектом предусматривается определение понятий "многоквартирный дом", "дом блокированной застройки", которые необходимы

для более точного и полного правового регулирования жилищных и градостроительных правоотношений и возникающих спорных вопросов.

Понятие "многоквартирный дом" вводится в ЖК РФ, а понятие "дом блокированной застройки" — в Градостроительный кодекс Российской Федерации в соответствии с кругом правоотношений, регулируемых указанными кодифицированными актами.

### *1.2. Неполнота правового регулирования вопросов формирования региональных программ капитального ремонта и краткосрочных планов их реализации*

Практика реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах показала, что сведения о техническом состоянии многоквартирных домов, на основании которых определяется очередность проведения капитального ремонта, не всегда соответствуют текущему техническому состоянию многоквартирного дома. Например, в региональной программе запланирован ремонт фасада, а в процессе подготовки дома к капитальному ремонту становится ясно, что требуется капитальный ремонт крыши.

При возникновении подобных ситуаций субъект Российской Федерации не имеет юридических оснований для внесения изменений в региональную программу капитального ремонта, предусматривающих перенос сроков проведения капитального ремонта на более поздний период, без наличия решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме (часть 4 статьи 168 ЖК РФ).

В целях совершенствования системы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Минстроем России разрабатывается проект федерального закона "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации", которым в перечне работ по капитальному ремонту, осуществляемых за счет минимального взноса на капитальный ремонт, предлагается выделить как самостоятельный вид работ обследование технического состояния многоквартирного дома или его отдельных конструктивных элементов.

Проведение такого обследования позволит определить приоритетные виды работ по капитальному ремонту либо принять решение об отсутствии необходимости проведения капитального ремонта (в случае, если многоквартирный дом или его конструктивный элемент находится в нормативном состоянии) или об отсутствии целесообразности его проведения (в случае, если по результатам обследования установлено аварийное техническое состояние многоквартирного дома).

По результатам обследования технического состояния многоквартирного дома предлагается предоставить право субъектам Российской Федерации изменять сроки проведения капитального ремонта на основании заключения о результатах обследования, в том числе переносить срок выполнения работ по капитальному ремонту на более поздний период в случае, если определено, что проведение таких работ в установленный срок не требуется.

Принятие предлагаемых изменений позволит более эффективно использовать взносы на капитальный ремонт и повысить финансовую устойчивость региональных программ капитального ремонта.

### *1.3. Неполнота правового регулирования вопросов софинансирования работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, являющихся объектами культурного наследия*

В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее — Федеральный закон № 73-ФЗ) государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Многokвартирные дома, являющиеся памятниками истории и культуры, представляют собой уникальную ценность и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия (абзац второй преамбулы Федерального закона № 73-ФЗ).

На практике стоимость проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, являющихся объектами культурного наследия, как правило, превышает предельную стоимость работ по капитальному ремонту.

По общему правилу превышение предельной стоимости работ по капитальному ремонту осуществляется за счет средств собственников в многоквартирном доме, уплачиваемых в виде взноса на капитальный ремонт сверх минимального размера такого взноса (часть 4 статьи 190 ЖК РФ).

Статьей 191 ЖК РФ предусмотрена возможность предоставления за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета финансовой поддержки при выполнении работ по капитальному ремонту. При этом обязанность по софинансированию таких работ в части превышения предельной стоимости в отношении многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия, не установлена.

В целях решения данной проблемы депутатами Государственной Думы разработан проект федерального закона № 1180448-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и Жилищный кодекс Российской Федерации", предусматривающий право органов публичной власти Российской Федерации оказывать финансовую поддержку в случае превышения размера предельной стоимости работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах — объектах культурного наследия за счет бюджетных средств с учетом историко-культурного значения таких объектов (федерального, регионального или местного значения).

Законопроектом также предусматривается, что работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме — объекте культурного наследия являются работами по сохранению такого дома как объекта культурного наследия в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ.

## ***2. Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов***

В соответствии с пунктом "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации лесное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, являются Лесной кодекс Российской Федерации, иные федеральные законы, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения пожарной безопасности в лесах, повышения безопасности граждан и снижения рисков и угроз перехода ландшафтных (природных) пожаров на территории населенных пунктов принят Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 454-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности в области пожарной безопасности", которым введены понятия "ландшафтный (природный) пожар" и "лесной пожар", разграничены полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления при тушении таких пожаров. В частности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по организации тушения ландшафтных (природных) пожаров силами и средствами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а органы местного самоуправления муниципальных районов — полномочиями по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах муниципальных районов, в том числе на межселенной территории, за границами городских и сельских населенных пунктов.

В 2021 году Правительством Российской Федерации утверждена Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р).

Федеральным законом от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений" внесены системные изменения, связанные с цифровой трансформацией лесного хозяйства. В частности, с 1 января 2023 г. будет создана федеральная государственная информационная система лесного комплекса, которая позволит получать, обрабатывать, хранить и использовать актуальную информацию о состоянии лесов, об их количественных и качественных характеристиках, использовании, охране, защите и воспроизводстве. Вводятся разрешительные и отчетные документы по использованию лесов в электронной форме.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы, которые планируется решить посредством принятия федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

### *2.1. Противоречия федеральным законам, коллизии норм права в актах Правительства Российской Федерации, приказах Минприроды России и Рослесхоза, регулирующих вопросы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов*

В связи с внесением комплексных изменений в Лесной кодекс Российской Федерации выявлена необходимость пересмотра большого



количества актов Правительства Российской Федерации, приказов Минприроды России и Рослесхоза, содержащих коллизии норм права, внутренние противоречия, а также ссылки на утратившие силу нормативные правовые акты.

Минприроды России совместно с Рослесхозом и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено провести работу по принятию новых нормативных правовых актов и приведению в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, приказов Минприроды России и Рослесхоза, регулирующих вопросы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Указанная работа осуществляется в рамках подготовки пакета подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию федеральных законов от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений", от 2 июля 2021 г. № 301-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", от 2 июля 2021 г. № 302-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", от 2 июля 2021 г. № 304-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

## *2.2. Неполнота правового регулирования вопросов включения границ лесопарковых зеленых поясов в Единый государственный реестр недвижимости*

Необходимость включения границ лесопарковых зеленых поясов в Единый государственный реестр недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации прямо предусмотрена пунктом 12 статьи 62<sup>2</sup> Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

Вместе с тем по представленным данным в 50 субъектах Российской Федерации границы лесопарковых зеленых поясов не включены в Единый государственный реестр недвижимости.

Как показывает судебная практика<sup>1</sup>, регистрирующие органы направляют в органы государственной власти субъектов Российской Федерации уведомления о невозможности внесения сведений о границах лесопарковых зеленых поясов в Единый государственный реестр недвижимости в связи с тем, что внесение таких сведений не предусмотрено Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости", определяющим состав сведений, подлежащих включению в реестр границ Единого государственного реестра недвижимости, а также ввиду того, что не

---

<sup>1</sup> Например, решение Арбитражного суда Красноярского края от 10 декабря 2019 г. по делу № А33-27101/2019, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 7 сентября 2020 г. № Ф02-4049/2020 по делу № А33-27101/2019.

определены правовой статус или правовой режим лесопарковых зеленых поясов, которые позволили бы отнести их, например, к зонам с особыми условиями использования территорий. Так, пунктом 2 статьи 62<sup>4</sup> Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" предусмотрено установление ограниченного режима природопользования и иной хозяйственной деятельности и не предусмотрено установление ограничений в использовании земельных участков (пункт 2 статьи 104 Земельного кодекса Российской Федерации). Данные обстоятельства не позволяют включить лесопарковые зеленые пояса в установленный статьей 105 Земельного кодекса Российской Федерации перечень видов зон с особыми условиями использования территорий как отдельный вид таких зон.

В целях решения данной проблемы предлагается поручить Росреестру и Минприроды России разработать проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", предусматривающий регламентацию вопросов включения границ лесопарковых зеленых поясов в Единый государственный реестр недвижимости) (приложение № 4).

### ***3. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних***

Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России (часть 4 статьи 67<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, является Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (далее — Федеральный закон № 120-ФЗ).

В ходе анализа законодательства и правоприменительной практики в этой сфере выявлена неполнота в правовом регулировании отдельных вопросов, которые предлагается проработать Минпросвещения России в рамках работы над проектом федерального закона "О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения".

#### ***3.1. Неполнота правового регулирования в сфере межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по ведению учета несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении***

К органам и учреждениям системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы, а также иные учреждения,

находящиеся в ведении указанных органов (статья 4 Федерального закона № 120-ФЗ).

В настоящее время органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ведут самостоятельный учет несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, например:

учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей и иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

учет несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных организациях.

Учет каждого из указанных видов ведется обособленно, орган или учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в компетенции которого находится ведение учета одного вида, может получить необходимую ему информацию от другого органа или учреждения, осуществляющих учет иного вида, только посредством запроса. В связи с этим ведомства несвоевременно получают информацию о несовершеннолетних, находящихся в социально опасной ситуации.

Таким образом, несмотря на то, что в субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты о единых региональных банках данных безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних и об их семьях, существует проблема в межведомственном взаимодействии и во взаимном информировании органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе о поведении несовершеннолетнего, об условиях его жизни, о нарушении его прав и законных интересов.

В качестве решения данной проблемы предлагается создать федеральную информационную систему, содержащую информацию, сформированную органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

### *3.2. Неполнота правового регулирования в сфере наставничества над несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении*

Деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается в том числе на принципе индивидуального подхода к несовершеннолетним (пункт 2 статьи 2 Федерального закона № 120-ФЗ).

В целях проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и их семьями, находящимися в социально опасном положении, в субъектах Российской Федерации применяется институт наставничества.

Так, в ряде субъектов Российской Федерации (например, в Республике Калмыкия, в Костромской, Курской, Омской, Ульяновской областях и других субъектах Российской Федерации) приняты законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность наставников (общественных воспитателей) несовершеннолетних.

С учетом того, что в Федеральном законе № 120-ФЗ отсутствует понятие "наставник" и не предусмотрен порядок осуществления наставничества над несовершеннолетними, органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают требования к лицам, которые могут быть наставниками (общественными воспитателями) несовершеннолетних, порядок закрепления наставников (общественных воспитателей) за несовершеннолетними, а также их обязанности и требования к организации работы.

В целях совершенствования деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предлагается на федеральном законодательном уровне определить понятие "наставник (общественный воспитатель) несовершеннолетнего", предусмотреть требования к указанным лицам и организации их деятельности в отношении несовершеннолетних, направленной на защиту прав детей, профилактику их антиобщественного и противоправного поведения.

### *3.3. Неполнота правового регулирования требований к составу комиссии по делам несовершеннолетних и ее членам*

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав обеспечивают защиту прав и законных интересов несовершеннолетних.

При этом Федеральным законом № 120-ФЗ и Примерным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995, для участия в работе комиссии не предусмотрены какие-либо ограничения. На практике это приводит к тому, что членами комиссии могут стать лица, которых нельзя допускать к работе с несовершеннолетними. По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, выявлены случаи участия в работе комиссии граждан, ранее привлекавшихся к уголовной ответственности за совершение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств.

В связи с этим предлагается на федеральном законодательном уровне установить запрет на включение лиц, имеющих или имевших судимость, а также подвергавшихся уголовному преследованию, в состав комиссий по делам несовершеннолетних.

Аналогичное правовое регулирование предусмотрено статьей 351<sup>1</sup> Трудового кодекса Российской Федерации, которой установлены ограничения для лиц, осуществляющих трудовую деятельность в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, а также в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних.

Так, к указанной деятельности не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость, а равно подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконной госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, и клеветы), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья

населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, мира и безопасности человечества, против общественной безопасности (за исключением лиц, имевших судимость, которые могут быть допущены к педагогической деятельности при наличии решения комиссии по делам несовершеннолетних о допуске к трудовой деятельности), а также лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за иные умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления.

#### ***4. Противодействие антиконкурентным соглашениям***

Согласно части 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Основным нормативным правовым актом в сфере противодействия антиконкурентным соглашениям является Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее — Федеральный закон № 135-ФЗ). Нормы об ответственности за заключение и (или) исполнение антиконкурентных соглашений предусмотрены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Разъяснения относительно антиконкурентных соглашений содержатся в том числе в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства".

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы, которые планируется решить посредством принятия федеральных законов и разъяснения действующих правовых норм.

##### ***4.1. Неполнота правового регулирования административной ответственности за заключение и (или) исполнение антиконкурентных соглашений с использованием программ для электронно-вычислительных машин***

В настоящее время программы для электронно-вычислительных машин используются в том числе в качестве инструмента для заключения и (или) исполнения антиконкурентных соглашений, в частности соглашений, связанных с картелями на торгах и на товарных рынках.

Использование указанных программ позволяет увеличить размер доходов участников антиконкурентного соглашения и, как следствие, ведет к увеличению размера ущерба, причиняемого другим участникам оборота.

Указанные обстоятельства с учетом сложности выявления антиконкурентных соглашений, которые реализуются с использованием программ для электронно-вычислительных машин, повышают общественную опасность антимонопольных правонарушений. В связи с этим существует необходимость создания эффективных механизмов противодействия правонарушениям, совершаемым с использованием программ для электронно-вычислительных машин.

На решение указанной проблемы направлен разработанный ФАС России проект федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", которым предлагается ввести в качестве обстоятельства, отягчающего административную

ответственность за заключение и реализацию ограничивающего конкуренцию соглашения, использование для его заключения и (или) исполнения программ для электронно-вычислительных машин.

Аналогичная норма предусматривается проектом федерального закона "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (далее — проект нового КоАП РФ).

#### *4.2. Неполнота правового регулирования административной ответственности хозяйствующих субъектов, организовавших систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс)*

Одним из инструментов предупреждения нарушений антимонопольного законодательства и снижения рисков таких нарушений для хозяйствующих субъектов являются разработка и внедрение ими системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (далее также — антимонопольный комплаенс).

Федеральным законом от 1 марта 2020 г. № 33-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" Федеральный закон № 135-ФЗ был дополнен статьей 9<sup>1</sup>, предусматривающей право хозяйствующего субъекта организовать систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства путем принятия и применения внутреннего акта (внутренних актов).

Внедрение системы антимонопольного комплаенса направлено на обеспечение эффективного внутреннего контроля за соответствием деятельности организации требованиям антимонопольного законодательства, а также на своевременное выявление и пресечение нарушений таких требований.

В целях стимулирования хозяйствующих субъектов к созданию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства проектом нового КоАП РФ предлагается установить в качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность, организацию индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, совершившими административное правонарушение, посягающее на конкуренцию, системы антимонопольного комплаенса до момента совершения такого административного правонарушения (при наличии нарушения — до дня принятия комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства) при соблюдении на момент возбуждения дела об административном правонарушении в совокупности следующих условий:

в связи с реализацией мер антимонопольного комплаенса административное правонарушение, являющееся длящимся, обнаружено и прекращено, а административное правонарушение, не являющееся длящимся, обнаружено, и хозяйствующим субъектом устранены последствия нарушения антимонопольного законодательства (при наличии таких последствий);

внесены изменения во внутренний акт (внутренние акты) об организации системы антимонопольного комплаенса в целях предупреждения аналогичных нарушений в дальнейшем.

## **5. Таможенное регулирование**

В соответствии с пунктом "ж" статьи 71 Конституции Российской Федерации таможенное регулирование находится в ведении Российской Федерации.

Таможенное регулирование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с регулирующими таможенные правоотношения международными договорами Российской Федерации, в том числе с Договором о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, и актами, составляющими право Евразийского экономического союза, а также с Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", иными федеральными законами, подзаконными нормативными правовыми актами.

В целях обеспечения единства практики применения судами таможенного законодательства в условиях функционирования Евразийского экономического союза 26 ноября 2019 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 49 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза".

В указанном постановлении даны разъяснения по вопросам таможенной стоимости ввозимых товаров, классификации товаров для таможенных целей, возврата таможенных платежей, особенностей рассмотрения дел с участием граждан, а также по иным вопросам таможенного контроля и взыскания таможенных платежей.

В ходе мониторинга правоприменения выявлена проблема, требующая решения.

### ***Отсутствие единообразной практики освобождения от налогообложения или применения пониженной налоговой ставки в отношении принадлежностей к медицинским изделиям, ввозимых на территорию Российской Федерации отдельно от медицинских изделий***

Согласно абзацам первому и четвертому подпункта 1 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) не подлежит обложению (освобождается от обложения) налогом на добавленную стоимость реализация на территории Российской Федерации медицинских товаров, в том числе медицинских изделий, в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Реализация на территории Российской Федерации указанных медицинских изделий не подлежит налогообложению при условии представления в налоговый орган регистрационного удостоверения медицинского изделия, выданного в соответствии с правом Евразийского экономического союза, или до 31 декабря 2021 г. регистрационного удостоверения на медицинское изделие (регистрационного удостоверения на изделие медицинского назначения (медицинскую технику), выданного в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с абзацем вторым подпункта 2 статьи 150 НК РФ ввоз указанных медицинских изделий на территорию Российской Федерации

и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, также не подлежит обложению (освобождается от обложения) налогом на добавленную стоимость.

Перечень соответствующих медицинских изделий утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. № 1042 "Об утверждении перечня медицинских товаров, реализация которых на территории Российской Федерации и ввоз которых на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, не подлежат обложению (освобождаются от обложения) налогом на добавленную стоимость" (далее — Перечень).

На практике возникает вопрос об освобождении от налогообложения необходимых для применения медицинского изделия по назначению принадлежностей, которые ввозятся на территорию Российской Федерации отдельно.

Поскольку законодательство Российской Федерации не содержит прямого указания на то, что освобождению от налогообложения подлежит ввоз на территорию Российской Федерации принадлежностей к медицинским изделиям отдельно от этих изделий, Федеральная таможенная служба предоставляет указанную льготу только при наличии отдельных регистрационных удостоверений на указанные принадлежности.

Решения об отказе в предоставлении льгот по уплате налога на добавленную стоимость принимаются таможенными органами на основании письменных разъяснений Минфина России, согласно которым освобождение от налога на добавленную стоимость в отношении принадлежностей к медицинским изделиям, ввозимых на территорию Российской Федерации отдельно от этих изделий, применяется при наличии регистрационного удостоверения на такие принадлежности и их включении в Перечень (письма Минфина России от 29 марта 2019 г. № 03-07-11/22009, от 30 марта 2021 г. № 03-07-07/23405).

Вместе с тем в 2018—2020 годах судами отменено порядка 60 решений таможенных органов о взыскании налогов за ввоз в Российскую Федерацию принадлежностей к медицинским изделиям на сумму, превышающую 100 миллионов рублей. Решения судов мотивированы положениями Правил государственной регистрации медицинских изделий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1416, а также разъяснениями Росздравнадзора (письмо от 28 декабря 2016 г. № 01-63680/16), в соответствии с которыми действие регистрационного удостоверения распространяется как на медицинское изделие, так и на его составляющие и принадлежности к нему.

Таким образом, неоднозначное толкование правовых норм создает дополнительные административные барьеры при отдельном ввозе в Российскую Федерацию принадлежностей к медицинским изделиям, используемым в том числе для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции.

Кроме того, аналогичная ситуация складывается при применении пониженной ставки налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации принадлежностей к медицинским изделиям, не включенным в Перечень (абзац третий подпункта 4 пункта 2 статьи 164 НК РФ).

Для решения указанных вопросов Минздраву России, Минфину России, ФТС России, ФНС России и Росздравнадзору поручено проработать вопрос о



необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость или применения налоговой ставки в размере 10 процентов в отношении принадлежностей, ввозимых в Российскую Федерацию отдельно от медицинских изделий, и определения порядка подтверждения предназначения таких принадлежностей для соответствующих медицинских изделий.

---