

**Д О К Л А Д**  
**о результатах мониторинга правоприменения**  
**в Российской Федерации за 2018 год**

Введение	3
I. Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации	5
II. Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека	6
III. Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации	13
1. Профилактика правонарушений	13
2. Служба в МИДе России	20
3. Исполнение наказания в виде принудительных работ	22
4. Туристская деятельность	31
5. Оплата труда	35
6. Таможенное дело	43
7. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	47
8. Территориальное планирование	54
9. Государственная регистрация недвижимости	62
10. Антимонопольное законодательство	74

## Введение

В 2018 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 2018 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2017 г. № 1742-р (далее - план мониторинга).

Согласно утвержденному Указом № 657 Положению о мониторинге правоприменения в Российской Федерации мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия нормативных правовых актов.

Таким образом, мониторинг правоприменения является одним из основных инструментов совершенствования нормотворческой деятельности органов государственной власти, средством обеспечения системности и непротиворечивости правовых норм.

Анализ поступивших в Минюст России предложений органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении различных сфер правового регулирования свидетельствует о востребованности работы федеральных органов исполнительной власти по систематизации законодательства. Субъектами Российской Федерации также отмечается необходимость регулярного разъяснения тех или иных законодательных актов. Такие разъяснения наряду с деятельностью федеральных органов исполнительной власти по оперативному анализу и систематизации законодательства как инструменты мягкого регулирования будут способствовать единообразию практики применения нормативных правовых актов Российской Федерации, формированию единого правового пространства в Российской Федерации.

Изучение правоприменительной практики в 2018 году осуществлялось с использованием имеющейся в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации информации о применении нормативных правовых актов с учетом статистических данных, обращений граждан по вопросам, регулируемым нормативными правовыми актами в исследуемой сфере правоотношений, вступивших в силу судебных актов, разъяснений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также заключений экспертов

и сведений, поступивших от научных, общественных и образовательных организаций, прежде всего Санкт-Петербургского государственного университета, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Российского государственного университета правосудия, Уральской государственной юридической академии и Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России).

## 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 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 2019 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 253 постановления (в том числе в 2018 году - 20 постановлений, за истекший период 2019 года - 13 постановлений), в соответствии с которыми нормативные акты признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании нормативного акта или отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, 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.

За период с 1992 года исполнено 222 постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в 2018 году - 17 постановлений, за истекший период 2019 года - 13 постановлений.

По состоянию на 25 августа 2019 г. требуется исполнение 28 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. По 19 из них Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) законопроекты, учитывающие правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, либо поддержало проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы, по реализации 9 постановлений ведется необходимая работа федеральными органами исполнительной власти.

Актуальная информация о реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации размещена на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" по адресу: [https://minjust.ru/portal\\_pravoprimeneniya/monitoring](https://minjust.ru/portal_pravoprimeneniya/monitoring).

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

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2018 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 постановлением от 18 июня 2015 г. по делу "Яиков против Российской Федерации" (Yaikov v. Russia), жалоба № 39317/05, и постановлениями, объединенными в группу дел "Царенко" (Tsarenko) (приложение № 1).

В настоящее время продолжается работа по внесению изменений в законодательство Российской Федерации в связи с рядом других постановлений Европейского Суда (приложение № 2).

На рассмотрении в Государственной Думе находится 9 законопроектов, разработанных с учетом выводов Европейского Суда, изложенных 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), "Гладышева" (Gladysheva); в постановлении от 23 марта 2016 г. по делу "Блохин против Российской Федерации" (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06; в постановлениях, объединенных в группу дел "Ким" (Kim); 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 14 февраля 2017 г. по делу "Алланазарова против Российской Федерации" (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15; в постановлениях, объединенных в группу дел "Свинаренко и Сляднев" (Svinarenko and Slyadnev).

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти продолжают работу по подготовке проектов нормативных правовых актов в рамках исполнения 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 № 47143/064;

постановления от 18 апреля 2013 г. по делу "Агеевы против Российской Федерации" (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10.

В связи с принятием Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 270-ФЗ "О внесении изменения в статью 25<sup>10</sup> Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (далее - Федеральный закон № 270-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 551 "О порядке принятия, приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения" (далее - постановление № 551) Роспотребнадзором,

МВД России, Минюстом России, Минздравом России, ФМБА России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации 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, был дополнительно проработан вопрос о порядке отмены принятых до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 438-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской 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" и оставшихся в настоящее время неисполненными решений о нежелательности пребывания, об отказе в предоставлении вида на жительство или о депортации в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), которые были приняты по мотиву ВИЧ-положительного статуса указанных лиц.

По результатам проработки отмечается, что для реализации требований части 4 статьи 25<sup>10</sup> Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (в редакции Федерального закона № 270-ФЗ) и постановления № 551 совместным приказом Роспотребнадзора и ФМБА России от 29 января 2019 г. № 42/13 утвержден Порядок представления материалов, свидетельствующих о наличии обстоятельств, являющихся основанием для принятия (приостановления действия, отмены) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и их рассмотрения в Российской Федерации, а также информирования Федеральной службы

безопасности Российской Федерации и территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации о принятии (приостановлении действия и отмене) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения. Этим же приказом утверждены формы соответствующих решений и уведомления иностранного гражданина или лица без гражданства о принятии (приостановлении действия, отмене) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения. Указанный совместный приказ Роспотребнадзора и ФМБА России введен в действие с 27 апреля 2019 г. Кроме того, приказом ФМБА России от 19 октября 2018 г. № 206 утвержден Перечень должностных лиц Федерального медико-биологического агентства, уполномоченных принимать, приостанавливать действие и отменять решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, принятые в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения. Одновременно приказом ФМБА России от 29 января 2019 г. № 14 признан утратившим силу приказ ФМБА России от 16 сентября 2010 г. № 534, который регламентировал соответствующие вопросы ранее.

С учетом изложенного заинтересованные государственные органы пришли к согласованному решению об отсутствии оснований для внесения в законодательство дополнительных изменений.

В целях дальнейшей реализации предложений по реформированию законодательства в рамках выполнения решений Европейского Суда (доклады Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 - 2017 годы) предлагается поручить:

1. Минюсту России, МВД России, ФСИН России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации проработать вопрос о возможных способах реализации рекомендаций Европейского Суда, изложенных в постановлении от 9 апреля 2019 г. "Томов и другие против России", в рамках реализации постановлений, объединенных в подгруппу дел "Гулиев" (Guliyev) группы дел "Калашников".

2. Минюсту России, МВД России, ФСИН России с участием Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации продолжить проработку 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). При этом принять во внимание разъяснения, изложенные в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47, а также актуальную практику Европейского Суда.

3. Минюсту России, Минфину России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации продолжить проработку основных подходов к решению вопроса, касающегося установления оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи), а также определения подведомственности и подсудности соответствующих дел в целях реализации постановления от 13 декабря 2011 г. по делу "Васильев и Ковтун против Российской Федерации" (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04.

4. Минюсту России при разработке проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в соответствии с Концепцией нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, одобренной на совещании Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева 4 июня 2019 г.:

отразить вопросы состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях, а также установления возможности предоставления бесплатной юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в целях реализации постановления Европейского Суда по правам человека от 19 ноября 2015 г. по делу "Михайлова против России";

проработать вопрос о создании механизма, обеспечивающего 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 о принятии иных надлежащих мер в целях реализации постановления Европейского Суда по правам человека от 20 сентября 2016 г. по делу "Карелин против России".

5. Минюсту России, МВД России, Минпросвещения России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации дополнительно проработать вопрос о необходимости внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части закрепления дополнительных процессуальных гарантий (по крайней мере в объеме, предусмотренном для несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых) для лиц, которые не достигли возраста уголовной ответственности и в отношении которых осуществляются проверки, задержания и доставление в правоохранительные органы

и содержание там в течение определенного времени (например, для проведения опросов) в связи с сообщением о совершении ими преступлений, в целях реализации постановления от 23 марта 2016 г. по делу "Блохин против Российской Федерации" (Blokhin v. Russia), жалоба № 47152/06.

6. Минюсту России, МВД России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации в целях реализации постановлений, объединенных в группу дел "Лашманкин" (Lashmankin), дополнительно проработать вопрос о достаточности принятых российскими властями мер с учетом дополнительно принятых мер (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28, Методические рекомендации МВД России от 24 января 2019 г.) и актуальной практики Европейского Суда.

7. Минюсту России, МВД России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации дополнительно проработать вопрос о необходимости внесения изменений в законодательство и (или) правоприменительную практику в части совершенствования процедуры обжалования иностранными гражданами и лицами без гражданства решений о нежелательности их пребывания в Российской Федерации либо о неразрешении им въезда в страну, принятых по мотиву обеспечения национальной безопасности, в целях реализации постановлений, объединенных в группу дел "Лю" (Liu).

8. Минюсту России, МВД России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации дополнительно проработать вопрос о включении в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (часть пятая статьи 108, часть третья статьи 210, статья 247, глава 12 и др.) норм о незамедлительном доставлении в суд задержанного лица, в отношении которого ранее было вынесено судебное постановление о заочном заключении под стражу, для рассмотрения с его участием вопроса о применении данной меры пресечения 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.

9. В целях реализации постановления от 14 февраля 2017 г. по делу "Алланазарова против Российской Федерации" (Allanazarova v. Russia), жалоба № 46721/15, необходимо:

9.1. Минюсту России, МВД России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации проработать вопрос о подготовке проекта поправок

Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 67509-7 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части совершенствования процедуры выдачи лиц по запросу иностранного государства для уголовного преследования или исполнения приговора)", предусматривающих, что решение об экстрадиции не может быть принято, а принятое решение не подлежит исполнению до рассмотрения жалобы лица на отказ в предоставлении статуса беженца или временного убежища.

9.2. МВД России, Минюсту России, ФССП России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации в рамках работы над проектом федерального закона "О предоставлении убежища в Российской Федерации" в соответствии с планом мероприятий (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р) по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 гг. (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622) проработать вопрос о необходимости закрепления в указанном проекте закона, а также в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" положений, предусматривающих:

рассмотрение вопроса о наличии угрозы применения пыток, иного жестокого обращения в отношении лиц, подлежащих принудительному перемещению с территории Российской Федерации, и лиц, которыми поданы заявления о предоставлении статуса беженца и временного убежища;

автоматическое приостановление исполнения решений об административном выдворении, о депортации, ином принудительном перемещении с территории России лиц, которыми поданы заявления о предоставлении временного убежища (то есть не только статуса беженца, как предусмотрено Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 "О беженцах") или жалобы на отказ в предоставлении временного убежища.

Также проработать вопрос о внесении корреспондирующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части приостановления исполнительного производства по делам об административном выдворении, о депортации, ином принудительном перемещении с территории России лиц, подавших заявления о предоставлении статуса беженца либо временного убежища или жалоб на отказ в их предоставлении, до принятия решений по соответствующим заявлениям и жалобам.

10. МВД России, Минюсту России, ФСБ России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом

Российской Федерации дополнительно проработать вопрос о необходимости внесения изменений в Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" в части санкционирования прокурором проведения проверочной закупки и иных аналогичных оперативно-розыскных мероприятий, а также в части введения регламентации и (или) уточнения: содержания таких оперативно-розыскных мероприятий, как контролируемая поставка, проверочная закупка; содержания сведений, явившихся основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий, порядка получения и документирования таких сведений; оснований и порядка проведения отдельных оперативно-розыскных мероприятий, включая проверочную закупку; механизма собирания и представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, уполномоченному прокурору или в суд.

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

#### 1. Профилактика правонарушений

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга МВД России, ФСИН России, ФСБ России, Минздравом России, Минобрнауки России, Минкомсвязью России, Минтрудом России, иными федеральными органами исполнительной власти, высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере профилактики правонарушений в части действия Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 182-ФЗ), нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон № 182-ФЗ носит общий характер, устанавливая правовые и организационные основы профилактики правонарушений в Российской Федерации, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия.

Особенности профилактики правонарушений в отдельных ключевых сферах общественных отношений определяются рядом специальных федеральных законов, в частности Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (далее - Федеральный закон № 120-ФЗ), федеральными законами от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими.

На федеральном и региональном уровнях принимаются нормативные правовые акты, нацеленные на предупреждение (профилактику, предотвращение, пресечение) преступлений и иных правонарушений, организацию борьбы с преступностью, минимизацию и ликвидацию криминальных последствий, а также различные документы стратегического планирования.

Профилактика правонарушений представляет собой совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на

лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Следует отметить неполноту перечня основных понятий, используемых в Федеральном законе № 182-ФЗ, терминологическую несогласованность и противоречивость интерпретации ряда понятий, неопределенность формулировок отдельных правовых норм, что негативно влияет на качество правоприменительной деятельности, обеспечение прав и законных интересов граждан.

Так, в статье 2 Федерального закона № 182-ФЗ дано определение профилактики правонарушений. Согласно пункту 2 части 1 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ одним из основных направлений профилактики правонарушений является их предупреждение, но содержание данного понятия в указанном федеральном законе не раскрывается. Между тем сформировалось устойчивое мнение о том, что понятие "предупреждение правонарушений" шире понятия "профилактика правонарушений", поскольку наряду с профилактикой оно также предусматривает предотвращение готовящихся и пресечение начатых преступлений и иных правонарушений.

В статье 2 Федерального закона № 182-ФЗ дается определение антиобщественного поведения, под которым понимаются не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц. Такие понятия, как "нормы поведения" и "нормы морали", не имеют правового содержания, являются оценочными и порождают неопределенность. Используемое понятие "антиобщественное поведение" чрезмерно расширяет основания индивидуального профилактического воздействия, переводя его из правовой сферы в сферу нравственных оценок, моральных отношений.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал на то, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечивать ее единообразное понимание, создает возможность злоупотребления полномочиями со стороны исполнительной власти, порождает противоречивую практику, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод.

В данном случае наличие в Федеральном законе № 182-ФЗ такого понятия создает предпосылки к необоснованной постановке лица на профилактический учет. Более того, статья 16 Федерального закона № 182-ФЗ допускает применение к лицам, поведение которых носит антиобщественный характер, специальных мер профилактики правонарушений, к которым относятся меры административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного характера.

Это вступает в противоречие как с приведенным в статье 2 Федерального закона № 182-ФЗ

определением антиобщественного поведения, так и с задачами законодательства в перечисленных сферах.

Частью второй статьи 16 Федерального закона № 182-ФЗ предусмотрена возможность применения специальных мер профилактики к лицам, намеревающимся совершить правонарушение, в то время как законодательством предусмотрена ответственность лишь за подготовку к совершению правонарушения.

Целесообразно установление на региональном уровне критериев отнесения тех или иных лиц к числу пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми (статья 27 Федерального закона № 182-ФЗ), а также конкретных видов помощи таким людям с учетом экономической, социальной и иной специфики субъектов Российской Федерации.

По информации Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, лишь небольшая часть федеральных органов исполнительной власти направляет в МВД России годовые отчеты в сфере профилактики правонарушений в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1564 "О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации", что свидетельствует о непонимании значения такой работы.

Одной из форм профилактического воздействия согласно Федеральному закону № 182-ФЗ является социальная адаптация, которая связана с помощью в трудоустройстве и налаживании бытовых условий лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. При этом в перечень таких лиц, установленный частью 2 статьи 24 указанного федерального закона, не входят лица, освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы.

В ряде субъектов Российской Федерации действуют законы и региональные программы, посвященные разработке мер социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы. В целях повышения эффективности принимаемых мер целесообразно выработать единый подход к решению данной проблемы на федеральном уровне, в том числе проработать вопрос необходимости принятия федерального закона о социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Особое место в системе профилактики правонарушений занимают вопросы профилактики насилия в семье. Выявление такого рода преступлений и иных правонарушений, а также оценка реальных масштабов проблемы затруднены, поскольку зачастую пострадавшие не обращаются в правоохранительные органы.

По данным Росстата, около двух третей всех зарегистрированных преступлений такого рода совершается лицами без постоянного источника дохода,

треть преступников были ранее судимыми. Это может означать, что средства исправления осужденных были выбраны неверно, без учета индивидуализирующих признаков.

Дела, касающиеся семейного насилия, в настоящее время рассматриваются в рамках административного судопроизводства. Санкции, предусмотренные статьей 6.1<sup>1</sup> Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), включают в себя наложение административного штрафа в размере от 5 тысяч до 30 тысяч рублей, либо административный арест на срок от 10 до 15 суток, либо обязательные работы на срок от 60 до 120 часов. При этом штраф как мера административной ответственности не является достаточным средством воздействия на правонарушителя.

Представляется необходимым определить комплекс мер, направленных на снижение случаев насилия в семье, предусматривающих как совершенствование законодательства, так и оказание материальной и психологической поддержки таким семьям. Кроме того, необходимо на системной основе вести работу по раннему выявлению насилия в семье или угрозы применения насилия, расширять использование в работе современных технологий, в том числе информационных, обеспечивать подготовку достаточного количества квалифицированных специалистов.

В ходе осуществления мониторинга была проанализирована практика применения судами норм Федерального закона № 120-ФЗ в 28 субъектах Российской Федерации. Установлено, что далеко не всегда судом в полном объеме устанавливаются обстоятельства, имеющие принципиальное значение как с точки зрения профилактики новых преступлений со стороны осужденных, так и правонарушений со стороны несовершеннолетних потерпевших в последующем. Зачастую в приговоре лишь констатируется знакомство либо отсутствие знакомства между виновным и потерпевшим, не уточняются обстоятельства, при которых состоялось общение, причины и условия вовлечения несовершеннолетнего в совершение преступления. Также в большинстве исследованных случаев суд недостаточно уделял внимания характеристике потерпевших и последствиям совершения в отношении них преступлений, если они не носили характер причинения вреда здоровью. В подавляющем большинстве случаев дела рассматривались в особом порядке по ходатайству подсудимого (в связи с признанием вины, раскаянием в содеянном), что исключает возможность в полной мере оценить влияние совершенного преступления на несовершеннолетнего потерпевшего.

Представляется необходимым во всех случаях, когда преступление совершено в отношении несовершеннолетнего, рекомендовать судам рассматривать дела в общем порядке в целях всестороннего исследования обстоятельств, установления

причин и условий его совершения, проведения последующей профилактической работы в отношении как осужденных, так и потерпевших.

Распространенным способом вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений выступает обман в отношении их безнаказанности, в том числе по поводу возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации: вовлеченные в преступления несовершеннолетние во всех исследованных случаях не знали, что уже достигли возраста уголовной ответственности. Это свидетельствует о низком уровне правовой грамотности подростков. Таким образом, следует указать на необходимость усиления работы образовательных организаций, которые в соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ должны осуществлять меры по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних, и их правовое просвещение.

Отдельного внимания заслуживает вопрос качества профилактической работы с неблагополучными семьями в случаях, когда преступление было совершено родителями, родственниками либо другими лицами, которые ранее уже привлекались к административной или уголовной ответственности за аналогичные правонарушения. На это, в частности, указывается в приказе Генпрокуратуры России от 14 ноября 2017 г. № 774 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних на досудебных стадиях уголовного судопроизводства". Повторность совершения противоправных действий, посягающих на те же объекты, в том числе с увеличением степени общественной опасности посягательств, ранее привлекавшимися к ответственности лицами свидетельствует о недостаточной эффективности примененных к ним мер административного и уголовно-правового характера.

В ряде случаев родители, осужденные по статье 156 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ), были лишены родительских прав, но продолжали пребывать с детьми, оказывая на них негативное влияние.

Также имела место неверная квалификация содеянного, что препятствовало выбору правильных форм и объема профилактического воздействия на лиц, совершивших преступные посягательства. В частности, к ответственности по статье 156 УК РФ были привлечены родители, лишённые родительских прав, в одном случае - лицо, которое юридически не являлось отцом потерпевшей.

В выявленном случае квалификации действий лица по пункту "а" части третьей статьи 230 УК РФ (склонение к потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в отношении несовершеннолетних) не было учтено, что принудительное введение

в организм потерпевшего помимо его воли наркотического средства требует квалификации содеянного по статьям о преступлениях против здоровья. Кроме того, наркотическое средство принадлежало виновному, поэтому его введение посредством инъекции в организм потерпевшей согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 "О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами" требует дополнительной квалификации по пункту "в" части четвертой статьи 228<sup>1</sup> УК РФ как сбыт наркотического средства, совершенный лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста, в отношении несовершеннолетнего.

В ряде случаев лицам, совершившим посягательства в отношении несовершеннолетних, наказание назначалось с учетом такого смягчающего обстоятельства, как наличие малолетних детей у виновного (пункт "г" части первой статьи 61 УК РФ). Это не соответствует опасности посягательства и противоречит позиции, изложенной в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 58 "О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания". Смягчение наказания в подобных обстоятельствах позволяет осужденному полагать, что в случае продолжения преступного поведения в отношении другого ребенка он может рассчитывать на смягчающее обстоятельство в виде наличия у него малолетних детей.

Также выявлены случаи вынесения судами постановлений о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным статьями 76 (освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим) и 76<sup>2</sup> (освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа) УК РФ, предполагающим соблюдение целого ряда условий, в частности, возмещения причиненного преступлением ущерба и заглаживания причиненного вреда. При этом в приговорах не указывается, в какой форме и в каком объеме было осуществлено заглаживание причиненного вреда, суды ограничиваются констатацией в приговоре факта заглаживания причиненного вреда посредством извинений. В одном из изученных случаев информация о мнении несовершеннолетнего и его законного представителя вообще не содержится, что, возможно, объясняется фактом его обвинения в совершении кражи совместно с обвиняемым. Однако привлечение несовершеннолетнего в качестве обвиняемого не исключает необходимости признания его потерпевшим в части вовлечения в совершение преступления, а также учета его мнения при освобождении от уголовной ответственности. В ряде случаев прокурор возражал против прекращения дела и освобождения от ответственности, не считая, что условия (в том числе заглаживание вреда) выполнены в достаточной степени, однако мнение прокурора не было учтено судом.

Предлагается рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации обратить внимание на выявленные обстоятельства, рекомендовать судам более тщательно подходить к вопросу установления факта заглаживания причиненного вреда в отношении несовершеннолетних потерпевших, а также принимать решение о прекращении уголовного дела только с учетом мнения прокурора.

## 2. Служба в МИДе России

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга МИД России проведен мониторинг правоприменения в части действия федеральных законов от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ "Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 205-ФЗ) и от 26 июня 2016 г. № 186-ФЗ "О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)" (далее - Федеральный закон № 186-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

По результатам мониторинга применения Федерального закона № 205-ФЗ были выявлены отдельные недостатки, в том числе неполнота правового регулирования общественных отношений, коллизии норм права, искажение смысла положений нормативного правового акта при его применении.

На основании полученных данных МИДом России подготовлен проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации", предусматривающий внесение ряда изменений, направленных на расширение гарантий сотрудникам дипломатической службы, устранение отдельных пробелов, не позволяющих до настоящего времени полностью задействовать предусмотренные законом механизмы, касающиеся льготного исчисления стажа гражданской службы, а также на уточнение и дополнение отдельных положений закона в целях решения практических вопросов, связанных с его применением.

В ходе мониторинга применения Федерального закона № 186-ФЗ была выявлена необходимость уточнения его отдельных положений, в том числе с целью устранения неполноты правового регулирования общественных отношений и ошибок юридико-технического характера.

МИДом России подготовлен проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)", в котором предлагается уточнить вопросы, связанные с правовым положением, основными задачами и полномочиями лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации Чрезвычайного и Полномочного Посла

Российской Федерации в иностранном государстве, Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве), в частности, связанные с исчислением стажа государственной гражданской службы, пенсионным, материальным, медицинским обеспечением, санаторно-курортным лечением и иными государственными гарантиями.

В настоящее время указанные законопроекты проходят согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

### 3. Исполнение наказания в виде принудительных работ

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга Минюстом России и ФСИН России проведен мониторинг правоприменения в сфере действия УК РФ, Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее - УИК РФ), а также подзаконных нормативных правовых актов в части исполнения наказания в виде принудительных работ.

В 2018 году принято два федеральных закона, направленных на совершенствование правового регулирования в указанной сфере.

Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 96-ФЗ "О внесении изменений в статью 53<sup>1</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 96-ФЗ) внесены изменения, предусматривающие замену неотбытой части наказания в виде принудительных работ лишением свободы в случае признания осужденного к принудительным работам злостным нарушителем порядка и условий отбывания принудительных работ. Принятие данного федерального закона было обусловлено необходимостью реализации принципа справедливости уголовного законодательства и целей уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации.

Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 540-ФЗ "О внесении изменений в статьи 53<sup>1</sup> и 80 Уголовного кодекса Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 540-ФЗ) предусматривает сокращение сроков фактически отбытого наказания, после которого возможна замена наказания в виде лишения свободы принудительными работами, по сравнению со сроками, необходимыми для замены лишения свободы иными, более мягкими видами наказаний или для применения условно-досрочного освобождения. Данные изменения обусловлены спецификой принудительных работ, которые являются наиболее тяжким видом наказания из всех видов наказаний, не связанных с изоляцией от общества. В то же время, так как условия отбывания данного вида наказания в исправительных центрах под надзором администрации существенно отличаются в сторону смягчения от условий отбывания наказания в виде лишения свободы в исправительных учреждениях, новое регулирование будет способствовать дальнейшей ресоциализации осужденных. В связи с этим Федеральным законом № 540-ФЗ предусматривается механизм, в соответствии с которым у осужденного в первую очередь возникает право на замену наказания в виде лишения свободы принудительными работами, а в дальнейшем - право на условно-досрочное освобождение.

В целях обеспечения исполнения наказаний в виде принудительных работ ФСИН России проводится работа по созданию системы исправительных центров. В 57 субъектах Российской Федерации создано 14 исправительных центров (далее также - ИЦ) и 43 участка исправительных учреждений, функционирующих как исправительные центры (далее также - УФИЦ), с общим лимитом наполнения 4 116 осужденных, продолжается деятельность по расширению системы исправительных центров.

Следует отметить, что одним из следствий принятия Федерального закона № 540-ФЗ стало значительное увеличение количества судебных решений о применении наказания в виде принудительных работ. Согласно статье 53<sup>1</sup> УК РФ принудительные работы применяются как альтернатива лишению свободы в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ, за совершение преступления небольшой или средней тяжести либо за совершение тяжкого преступления впервые и назначаются на срок от 2 месяцев до 5 лет. Вместе с тем положения статьи 80 УК РФ, касающиеся замены неотбытой части лишения свободы принудительными работами, распространяются на все категории осужденных к лишению свободы, при этом срок назначения принудительных работ указанным лицам не ограничен.

В итоге в исправительные центры в связи с заменой неотбытой части лишения свободы принудительными работами поступает большое количество осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления с длительными сроками наказания. Например, в одном из случаев осужденному по части первой статьи 131 и части второй статьи 105 УК РФ неотбытая часть лишения свободы была заменена на 8 лет 9 месяцев 27 дней принудительных работ.

С учетом изложенного целесообразно рекомендовать Верховному Суду Российской Федерации обобщить практику применения наказания в виде принудительных работ.

С 1 января 2020 г. вступают в силу поправки в УИК РФ, введенные Федеральным законом от 18 июля 2019 г. № 179-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 179-ФЗ). УИК РФ дополнен положениями, устанавливающими возможность привлечения к труду осужденных к принудительным работам и осужденных к лишению свободы с отбыванием наказания в колониях-поселениях. В целях расширения трудозанятости осужденных предусматривается возможность трудоустройства их на объектах организаций, определяемых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, с проживанием в специально предназначенных для осужденных общежитиях, расположенных вне пределов исправительных

центров, по месту нахождения указанных объектов. При этом предусматривается, что организации, привлекающие осужденных к труду, обязаны обеспечивать им условия труда в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, с учетом особенностей, установленных уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации.

Наряду с этим Минюстом России подготовлен проект федерального закона "О внесении изменения в статью 60<sup>3</sup> Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации", предусматривающий порядок зачета времени содержания осужденного под стражей в качестве меры пресечения, следования в исправительный центр под конвоем и краткосрочных выездов в срок принудительных работ.

В ходе изучения правоприменительной практики дополнительно выявлен ряд проблем, связанных с реализацией данного вида наказания.

Как установлено частью второй статьи 53<sup>1</sup> УК РФ, в случае если суд, назначив наказание в виде лишения свободы, придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания в местах лишения свободы, он постановляет заменить осужденному наказание в виде лишения свободы принудительными работами. Вместе с тем ряд статей Особенной части УК РФ не содержат такой санкции, как лишение свободы за предусмотренные ими преступления, при этом наказание в виде принудительных работ за такие преступления предусмотрены (например, часть первая статьи 159<sup>1</sup>, часть первая статьи 159<sup>2</sup>, часть первая статьи 159<sup>3</sup> УК РФ). В настоящее время судами практикуется назначение принудительных работ без назначения лишения свободы.

В то же время в целях единообразного применения судами наказания в виде принудительных работ Верховным Судом Российской Федерации было принято постановление Пленума от 18 декабря 2018 г. № 43 "О внесении изменений в постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 г. № 21 "О практике применения судами законодательства об исполнении приговора" и от 22 декабря 2015 г. № 58 "О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания". При этом Верховный Суд Российской Федерации ориентировал суды на назначение принудительных работ исключительно как на альтернативу лишению свободы.

В связи с этим предлагается поручить Минюсту России совместно с заинтересованными государственными органами проработать вопрос внесения в УК РФ изменений в части определения принудительных работ как самостоятельного вида наказания, без предварительного назначения лишения свободы.

Частью второй статьи 60<sup>5</sup> УИК РФ предусмотрено, что при отсутствии у осужденных к принудительным работам собственных средств обеспечение их одеждой, обувью и питанием осуществляется за счет средств федерального бюджета по нормам, установленным Правительством Российской Федерации, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний. Вместе с тем для осуществления нормальной жизнедеятельности, соблюдения санитарно-эпидемиологических норм и снижения риска возникновения инфекционных заболеваний у осужденных к принудительным работам, не имеющих собственных средств, необходимо их обеспечение индивидуальными средствами гигиены (по аналогии с нормой статьи 90 УИК РФ в отношении осужденных к лишению свободы).

Порядок осуществления надзора за осужденными к принудительным работам, утвержденный приказом Минюста России от 27 декабря 2016 г. № 311, предписывает проведение проверок наличия осужденных в УФИЦ ежедневно не менее двух раз в день. В настоящее время в связи с расширением практики применения принудительных работ наполнение УФИЦ стабильно увеличивается. При этом осужденных часто трудоустраивают на объектах сторонних организаций, расположенных на значительном удалении от УФИЦ, поэтому осуществление ежедневных проверок осужденных с учетом дефицита персонала приведет к необходимости значительного расширения штатной численности сотрудников УФИЦ и, соответственно, к увеличению расходов бюджетных средств на их содержание.

С учетом категории преступлений, за которые назначаются принудительные работы (преступления небольшой или средней тяжести либо тяжкие преступления, совершенные впервые), а также того, что суд при назначении данного наказания всесторонне оценивает личность осужденного и приходит к выводу о возможности его исправления без реального отбывания наказания в местах лишения свободы, ежедневные выездные проверки указанных лиц по месту пребывания вне УФИЦ представляются нецелесообразными.

В ходе работы по уточнению подзаконных нормативных правовых актов в связи с принятием Федерального закона № 179-ФЗ предлагается изменить порядок осуществления надзора по месту работы и вне пределов исправительного центра за осужденными, проживающими за пределами исправительного центра либо находящимися на стационарном лечении в медицинских организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения. При этом осуществление надзора возможно путем ежедневных проверок осужденных по месту работы с использованием средств связи, а также ежемесячного посещения мест работы осужденных,

мест проживания за пределами УФИЦ, медицинских организаций государственной или муниципальной системы здравоохранения с отражением результатов таких проверок в ведомостях надзора, которые будут приобщаться к личным делам осужденных.

Кроме того, учитывая, что Федеральный закон № 179-ФЗ расширяет возможности трудоустройства осужденных к принудительным работам, целесообразно внести изменения в часть четвертую статьи 173 УИК РФ, согласно которой паспорта, трудовые книжки и пенсионные документы осужденных хранятся в личном деле и выдаются осужденным только при освобождении. Указанное положение требует корректировки в связи с тем, что выдача паспорта осужденному к принудительным работам требуется для решения вопросов трудоустройства, приобретения проездных документов в случае разрешения выезда за пределы исправительных центров, а также для решения иных социально-бытовых вопросов.

Федеральным законом № 96-ФЗ введена новая редакция части шестой статьи 53<sup>1</sup> УК РФ, предусматривающая замену неотбытой части наказания в виде принудительных работ лишением свободы не только в случае уклонения осужденного от отбывания принудительных работ, но и в случае признания осужденного злостным нарушителем порядка и условий отбывания принудительных работ. Одновременно указанным федеральным законом внесены изменения в ряд статей Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее - УПК РФ), регулирующих вопросы исполнения приговора, закрепившие полномочия суда по принятию решений о замене неотбытой части наказания в виде принудительных работ лишением свободы в отношении осужденных, уклоняющихся от отбывания принудительных работ либо признанных злостными нарушителями порядка и условий их отбывания, о заключении под стражу осужденного к принудительным работам, уклонившегося от получения предписания, указанного в части второй статьи 60<sup>2</sup> УПК РФ, или не прибывшего к месту отбывания наказания в установленный в предписании срок, и о применении отсрочки исполнения приговора об осуждении к принудительным работам.

Вместе с тем на этапе рассмотрения указанного проекта в Государственной Думе не были учтены предложения Минюста России и ФСИН России о необходимости дополнения УПК РФ положениями о наделении судов полномочиями по рассмотрению вопросов о заключении под стражу осужденных к принудительным работам, скрывшихся в целях уклонения от отбывания наказания в виде принудительных работ. В связи с этим в деятельности исправительных центров возникают проблемы, связанные с отказами судов в удовлетворении ходатайств о заключении под стражу осужденных к принудительным работам, не возвратившихся

в исправительный центр по истечении разрешенного срока выезда, а также самовольно оставивших исправительный центр, место работы и (или) место проживания, определенные администрацией исправительного центра, на срок свыше 24 часов.

Предлагается поручить Минюсту России совместно с Верховным Судом Российской Федерации проработать вопрос внесения поправок в УПК РФ, касающихся наделения судов указанными полномочиями, а также корреспондирующих изменений в УИК РФ.

Еще одним проблемным вопросом является перевод осужденных из одного исправительного центра в другой. Согласно статье 60<sup>1</sup> УИК РФ осужденные к принудительным работам отбывают наказание в специальных учреждениях - исправительных центрах, расположенных в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены. При отсутствии исправительного центра на территории субъекта Российской Федерации по месту жительства осужденного к принудительным работам или по месту его осуждения или при невозможности размещения (привлечения к труду) осужденных в имеющихся исправительных центрах осужденные направляются по согласованию с соответствующими вышестоящими органами управления уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в исправительные центры, расположенные на территории другого субъекта Российской Федерации, в котором имеются условия для их размещения (привлечения к труду).

Бывают случаи, когда необходим перевод осужденного в исправительный центр на территории другого субъекта Российской Федерации, это может быть обусловлено отсутствием возможности оказания медицинской помощи по месту отбывания осужденным наказания, гарантиями обеспечения его личной безопасности, реорганизацией или ликвидацией исправительного центра, иными обстоятельствами, препятствующими дальнейшему нахождению осужденного в исправительном центре.

Анализ положений статей 60<sup>1</sup> и 60<sup>9</sup> УИК РФ показывает, что перевод осужденного из исправительного центра, расположенного вне территории субъекта Российской Федерации, в котором осужденный проживал, в исправительный центр, расположенный по месту его жительства, представляется допустимым. Вместе с тем статьями 60<sup>1</sup> - 60<sup>21</sup> УИК РФ, Порядком направления осужденных к месту отбывания принудительных работ, утвержденным приказом Минюста России от 28 декабря 2016 г. № 321, иными нормативными правовыми актами механизм такого перевода не определен, перечень оснований для его осуществления отсутствует. В связи с этим представляется необходимым закрепить в УИК РФ основания для

перевода осужденных к принудительным работам в другой исправительный центр. Кроме того, потребуется определить порядок осуществления такого перевода, порядок оплаты проезда, обеспечения продуктами питания или деньгами на время проезда осужденного, самостоятельно следующего в другой исправительный центр.

Указанный вопрос будет прорабатываться Минюстом России по мере создания исправительных центров в каждом субъекте Российской Федерации.

Необходимо также выделить ряд проблем, связанных с оказанием лечебно-профилактической помощи осужденным к принудительным работам.

При направлении данной категории осужденных к месту отбывания наказания сотрудники территориальных органов ФСИН России сталкиваются с ситуациями, когда такие осужденные представляют сведения о необходимости прохождении ими лечения (амбулаторного или стационарного) в медицинских организациях, однако положения статьи 26 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 323-ФЗ), устанавливающие особый порядок получения медицинской помощи лицами, задержанными, заключенными под стражу, отбывающими наказание в виде ограничения свободы, ареста, лишения свободы

либо административного ареста, на осужденных к принудительным работам не распространяются. УИК РФ также не содержит норм и положений, определяющих порядок оказания медицинской помощи указанной категории осужденных.

На основании пункта 1 части 5 статьи 19 Федерального закона № 323-ФЗ, в соответствии с которым пациент имеет право на выбор врача и выбор медицинской организации, осужденный, отбывающий наказание в виде принудительных работ, вправе изъявить желание о прохождении лечения в медицинских организациях, расположенных в других субъектах Российской Федерации. В результате осужденные в течение длительного времени не приступают к отбыванию наказания и не могут быть направлены для отбывания наказания.

С учетом положений пункта 15 Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Минюста России от 29 декабря 2016 г. № 329, организация оказания медицинской помощи осужденному к принудительным работам возлагается на администрацию исправительного центра. Таким образом, отказ администрации исправительного центра в разрешении выезда осужденному для прохождения лечения в медицинских организациях, расположенных не по месту отбывания принудительных работ, может рассматриваться как нарушение его законных прав.

Кроме того, проблемным вопросом является назначение принудительных работ лицам, больным социально значимыми заболеваниями. В уголовно-исполнительной системе Российской Федерации для медицинского обслуживания осужденных к лишению свободы организуются лечебно-профилактические учреждения (больницы, специальные психиатрические и туберкулезные больницы) и медицинские части, а для содержания и амбулаторного лечения осужденных, больных открытой формой туберкулеза, алкоголизмом и наркоманией, - лечебные исправительные учреждения. Создание указанных учреждений для осужденных к принудительным работам больных социально значимыми заболеваниями законодательством не предусмотрено. При этом содержание таких лиц совместно со здоровыми осужденными приводит к распространению заболеваний.

В целях урегулирования указанных вопросов предлагается поручить Минюсту России и Минздраву России совместно со ФСИН России дополнительно проработать вопрос о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации, в соответствии с которыми медицинская помощь осужденным к принудительным работам должна оказываться при наличии такой возможности в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения по месту отбывания наказания.

Предлагается проработать вопрос целесообразности дополнения УИК РФ положением, в соответствии с которым осужденные к принудительным работам, больные заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, направляются в исправительные центры для отбывания наказания после прохождения ими курса лечения и (или) получения заключения медицинской организации либо иной организации, осуществляющей медицинскую деятельность, о том, что их заболевание не представляет опасности для окружающих.

Остается актуальной проблема, касающаяся механизма стимулирования организаций к созданию рабочих мест для отбывания осужденными наказания в виде принудительных работ, - предоставления организациям, использующим труд осужденных, льгот по уплате налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (часть вторая статьи 60<sup>7</sup> УИК РФ).

Налоговым кодексом Российской Федерации субъектам Российской Федерации предоставлено право понизить ставку по налогу (относящемуся к категории федеральных налогов и сборов) на прибыль организаций в части налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов (пункт 1 статьи 284). При этом законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств

бюджета субъекта Российской Федерации, подлежат рассмотрению законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо при наличии заключения указанного лица, однако до настоящего времени данный механизм не реализован ни в одном из субъектов Российской Федерации.

#### 4. Туристская деятельность

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга Минэкономразвития России, МИДом России, Ростуризмом, Минтранс России, Роспотребнадзором, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 132-ФЗ), нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Развитие туризма имеет большое значение для государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, влияет на формирование доходов бюджетной системы Российской Федерации, повышение занятости и улучшение качества жизни населения Российской Федерации, обеспечивает развитие более 50 сопутствующих отраслей экономики.

В целях обеспечения развития туризма Минэкономразвития России разработан проект Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2035 года, предусматривающей мероприятия по улучшению качества туристского продукта на территории Российской Федерации, обеспечению безопасности туристов и посетителей при получении туристских услуг на территории Российской Федерации, созданию условий для привлечения частных инвестиций в развитие внутреннего туризма, совершенствованию нормативно-правового регулирования туристской деятельности, а также мероприятия по обеспечению устойчивого развития туризма на территории Российской Федерации, предполагающего вовлечение в эту сферу местного населения и бизнеса, сохранение культурного, исторического и природного наследия.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 369-р утверждена Стратегия развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года, целью которой являются увеличение суммарного вклада туристской индустрии субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в валовой внутренний продукт, увеличение притока иностранных туристов, создание условий для замещения импорта туристских услуг, комплексное развитие туризма и увеличение его вклада в достижение показателей социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа с учетом принципов устойчивого развития.

При осуществлении мониторинга правоприменения выявлены следующие проблемы.

В соответствии со статьей 17<sup>2</sup> Федерального закона № 132-ФЗ размер финансового обеспечения ответственности туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма, не может быть меньше 500 тысяч рублей. Данный размер финансового обеспечения ответственности туроператоров введен более десяти лет назад. В настоящее время в случае прекращения туроператором своей деятельности по причине невозможности исполнения обязательств по договорам о реализации туристского продукта указанная сумма позволяет возместить убытки только нескольким туристам.

С 1 января 2018 г. вступила в силу статья 10<sup>3</sup> "Особенности обмена информацией в электронной форме между туроператором, турагентом и туристом и (или) иным заказчиком. Электронная путевка" Федерального закона № 132-ФЗ, которой регулируются отношения, связанные с обменом информацией в электронной форме между туроператором, турагентом и туристом и (или) иным заказчиком. Электронная путевка размещается в единой информационной системе электронных путевок (далее - ИС "Электронная путевка"), порядок создания и функционирования которой, а также ее структура и условия предоставления содержащейся в ней информации установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2019 г. № 747. Вместе с тем в настоящее время формирование и размещение электронных путевок в ИС "Электронная путевка" не являются обязательными.

В ходе мониторинга правоприменительной практики выявлены случаи, когда договор о реализации туристского продукта заключается туристом (иным заказчиком) с субагентом, а бронирование соответствующей заявки у туроператора осуществляется центром бронирования. На практике оплата стоимости туристского продукта осуществляется туристом (иным заказчиком) не напрямую туроператору, а субагенту, который перечисляет денежные средства центру бронирования. В договорах о реализации туристского продукта, заключаемых туристом (иным заказчиком) с субагентом, информация об осуществлении расчетов через центр бронирования не указывается. В случае прекращения центром бронирования деятельности без осуществления оплаты заявок туроператору нарушается право туристов на получение оплаченных ими туристских услуг.

В настоящее время Федеральным законом № 132-ФЗ не установлены специальные механизмы, направленные на возмещение ущерба, причиненного туристам в результате прекращения деятельности центра бронирования, так как указанный центр не является туроператором и в отношении него не применяются установленные Федеральным законом № 132-ФЗ требования, в том числе о наличии финансового обеспечения ответственности, фондов персональной ответственности.

Для решения указанных проблем планируется поручить Минэкономразвития России разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" в части увеличения размера финансового обеспечения ответственности туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма, установления обязательности заключения договора по реализации туристского продукта, в том числе в электронной форме, и размещения туроператором, турагентом электронной путевки в единой информационной системе электронных путевок, а также в части применения к турагентам, осуществляющим деятельность по продвижению и реализации туристского продукта через субагентов, требований, предъявляемых к лицам, осуществляющим туроператорскую деятельность.

В настоящее время правовые нормы, регламентирующие права, обязанности, ответственность экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников, отсутствуют, а существующие положения в национальных стандартах, регламентирующих вопросы обеспечения безопасности туристов, носят рекомендательный характер.

Введение обязательной аттестации экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников позволит повысить степень защиты интересов потребителей туристских услуг, упорядочить деятельность экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков, инструкторов-проводников, обеспечить безопасность туристов при прохождении туристских маршрутов повышенной опасности, создать прозрачный и контролируемый рынок экскурсионных услуг. В связи с этим предлагается дополнить Федеральный закон № 132-ФЗ положениями, в соответствии с которыми экскурсоводы (гиды), гиды-переводчики и инструкторы-проводники смогут оказывать услуги исключительно при наличии соответствующего аттестата, подтверждающего их квалификацию. При этом предлагается установить запрет на оказание услуг без прохождения аттестации и получения аттестата, а также основные критерии аттестации экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников, требования к образованию, стажу работы и наличию профессиональных знаний и навыков.

Кроме того, предлагается установить, что услуги инструкторов-проводников не могут оказывать лица, имеющие судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений против человека. Соискатель на получение аттестата инструктора-проводника должен пройти обучение по оказанию первой помощи, а также иметь медицинское заключение об отсутствии медицинских противопоказаний к осуществлению деятельности инструктора-проводника.

Указанные предложения, сформулированные Минэкономразвития России, нуждаются в дополнительной проработке и общественном обсуждении с привлечением независимых экспертов и представителей бизнес-сообщества, в том числе во избежание установления избыточных требований, с учетом анализа международного опыта и необходимости проведения оценки регулирующего воздействия.

В целях развития туризма на территории Российской Федерации МИД России на постоянной основе проводит работу по расширению круга государств, в отношении граждан которых действует упрощенный режим оформления виз, а также по поэтапному внедрению оформления визы в форме электронного документа.

В рамках реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622, планируется введение с 1 января 2021 г. единой электронной однократной визы, на основании которой иностранные граждане смогут въезжать на территорию Российской Федерации на срок до 16 дней в туристических, деловых, гуманитарных целях или с гостевым визитом.

## 5. Оплата труда

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга Минтрудом России, Рострудом, Минфином России, иными федеральными органами исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере оплаты труда в части действия Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Трудовой кодекс),

КоАП РФ, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 132 Трудового кодекса заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается, за исключением случаев, предусмотренных Трудовым кодексом. При этом запрещается какая бы то ни было дискриминация при установлении и изменении условий оплаты труда. Правовое регулирование механизма установления и изменения заработной платы предусмотрено главой 21 Трудового кодекса.

В Российской Федерации большая часть предприятий находится в частной собственности, что ограничивает возможность государства вмешиваться в процесс их экономической деятельности. Размер оплаты труда работников организаций негосударственной формы собственности, а также государственных и муниципальных унитарных предприятий устанавливается ими самостоятельно за счет собственных средств с учетом мнения выборного профсоюзного органа организации (статья 135 Трудового кодекса).

В государственных и муниципальных учреждениях системы оплаты труда (в том числе тарифные системы оплаты труда) устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом вопросы о порядке и об условиях оплаты труда работников государственных (муниципальных) учреждений субъектов Российской Федерации относятся к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В целях предотвращения негативного влияния снижения реальной заработной платы прежде всего на низкооплачиваемые категории работников осуществляется повышение минимального размера оплаты труда (далее также - МРОТ).

Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения" введен механизм, предусматривающий установление МРОТ на уровне величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за II квартал предыдущего года.

В 2018 году МРОТ повышался дважды. С 1 января 2018 г. МРОТ установлен в размере 9 489 рублей (на уровне 85 процентов прожиточного минимума за II квартал 2017 г.). С 1 мая 2018 г. МРОТ установлен в размере 11 163 рублей - на уровне 100 процентов фактического прожиточного минимума в целом по Российской Федерации за II квартал 2017 г. Суммарное повышение МРОТ за 2018 год составило 43,1 процента.

С 1 января 2019 г. МРОТ установлен в размере 11 280 рублей, что соответствует прожиточному минимуму трудоспособного населения за II квартал 2018 г.

Следует отметить, что до 1 сентября 2007 г. в Трудовом кодексе содержалось определение минимальной заработной платы, идентичной минимальному размеру оплаты труда, и указывалось, что в величину МРОТ не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты. Как следствие, размеры тарифных ставок и окладов не могли быть ниже МРОТ.

С 1 сентября 2007 г. понятие "минимальная заработная плата" исключено из Трудового кодекса - таким образом, допускается установление окладов (тарифных ставок) как составных частей заработной платы работников в размере ниже МРОТ. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях неоднократно подчеркивал, что, несмотря на изменения в законодательстве, правовая природа минимального размера оплаты труда и его основное назначение в механизме правового регулирования трудовых отношений остались прежними.

Тем не менее судебная практика в отношении минимального размера оплаты труда до недавнего времени оставалась противоречивой. Следуя формальному толкованию статьи 129 Трудового кодекса, включающей в состав заработной платы работника так называемую основную часть (тарифную ставку, оклад, базовый оклад), а также компенсационные и стимулирующие выплаты, суды включали в состав МРОТ все виды компенсационных выплат. На это обращается внимание в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 г. № 38-П (в части выплат районных коэффициентов и процентных надбавок за непрерывный стаж работы в связи

с работой в определенных природно-климатических условиях, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях). Конституционный Суд Российской Федерации определил, что такие коэффициенты и надбавки не могут включаться в состав МРОТ и должны начисляться сверх него.

Кроме того, в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2019 г. № 17-П в состав заработной платы (части заработной платы) работника, не превышающей МРОТ, не включается повышенная оплата сверхурочной работы, работы в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни. Поглощение таких выплат, специально установленных для возмещения дополнительных материальных и физиологических затрат работников, минимальным размером оплаты труда приводило бы к искажению правовой природы указанных выплат, что недопустимо в силу предписаний части 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации и принципов правового регулирования трудовых правоотношений.

В ходе осуществления мониторинга правоприменения был изучен вопрос соблюдения установленных законодательством Российской Федерации гарантий повышения уровня реального содержания заработной платы. В соответствии со статьей 134 Трудового кодекса государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения производят индексацию заработной платы в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, другие работодатели - в порядке, установленном коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами. Иных норм, посвященных регулированию вопросов обеспечения работодателем повышения уровня реального содержания заработной платы, Трудовой кодекс не содержит.

Практика применения данной нормы является противоречивой. В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2010 г. № 913-О-О отмечается, что индексация заработной платы по своей правовой природе представляет собой государственную гарантию по оплате труда работников, и такая гарантия должна исполняться в отношении всех работников независимо от организационно-правовой формы работодателя. Нормативные положения, предоставляющие работодателям, которые не получают бюджетного финансирования, право самостоятельно (в том числе с участием представителей работников) устанавливать порядок индексации заработной платы, обеспечивают им (в отличие от работодателей, финансируемых из соответствующих бюджетов) возможность учитывать всю совокупность обстоятельств, значимых как для работников, так и для работодателя.

В развитие указанной позиции в судебной практике сформировались две противоположные точки зрения. В первом случае суды полагают, что работодатель обязан повышать уровень реального содержания заработной платы своих работников в силу прямого указания закона независимо от того, предусмотрена ли такая обязанность в коллективных договорах, локальных нормативных актах и трудовых договорах. Во втором случае суды, отказывая в индексации, обосновывают такие отказы не только с точки зрения буквы закона (единый порядок осуществления индексации в коммерческих организациях законодательством не устанавливается, это право работодателя), но и фактическим финансовым положением компании-работодателя.

Несмотря на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № 1707-О, в котором указывается, что работодатель не вправе лишать работников предусмотренной законом гарантии (индексации заработной платы) и уклоняться от установления порядка такой индексации в коллективном или трудовом договоре либо в локальном нормативном акте, судебная практика в большинстве изученных случаев следует по пути отказа в удовлетворении требований об индексации заработной платы для работников бюджетной сферы, обосновывая это тем, что такая индексация должна проводиться лишь в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами.

Факт отсутствия индексации в течение длительного времени (при росте потребительских цен) никак не изучается судами и не расценивается ими как нарушающее статью 134 Трудового кодекса деяние, ухудшающее материальное положение работников. Такой подход можно признать дискриминирующим для работников бюджетных организаций, поскольку он основан исключительно на организационно-правовой форме деятельности работодателя.

Трудовой кодекс не устанавливает требований к механизму индексации заработной платы. Не снимая с работодателей обязанности по индексации заработной платы, суды подчеркивают, что обязанность работодателя по индексации заработной платы не является безусловной, а зависит от различных факторов, в том числе экономических. Во многих случаях это позволяет работодателю действовать недобросовестно, поскольку исполнение обязанности фактически ставится в зависимость от его усмотрения.

Необходимо отметить и отсутствие единого подхода к определению критериев размера индексации заработной платы, применяемых работодателями самостоятельно или при принятии судебными органами соответствующих решений. Российское законодательство не содержит императивных правил, обязывающих

работодателей производить индексацию заработной платы в строго определенные сроки. Если в локальных нормативных актах, коллективном, трудовом договорах, соглашении работодателем не установлена периодичность индексации, суды, как правило, обязывают работодателей производить индексацию ежегодно. При этом Верховный Суд Российской Федерации также не вносит единообразия в решение вопроса о механизмах повышения заработной платы для работников, в том числе ее индексации, фактически выражая противоположные позиции в определениях Судебной коллегии по гражданским делам от 24 апреля 2017 г. по делу № 18-КГ17-10 и от 8 апреля 2019 г. по делу № 89-КГ18-14.

В связи с этим предлагается обратить внимание Верховного Суда Российской Федерации на дифференцированную практику применения указанной нормы Трудового кодекса.

В ходе мониторинга была проанализирована судебная и административная практика привлечения к ответственности за нарушение законодательства в сфере оплаты труда.

В соответствии с частью второй статьи 22 Трудового кодекса работодатель обязан выплачивать в полном размере причитающуюся работникам заработную плату в сроки, установленные в соответствии с Трудовым кодексом, коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, трудовыми договорами. Законодательство Российской Федерации определяет механизмы, гарантирующие исполнение работодателем названной обязанности, в том числе механизм административной ответственности. Часть 6 статьи 5.27 КоАП РФ устанавливает, что невыплата или неполная выплата в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет применение мер административной ответственности к должностным лицам и работодателям.

При этом в большинстве судебных решений отрицается возможность привлечения конкурсного управляющего к ответственности за невыплату работникам заработной платы со ссылкой на определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 октября 2008 г. № 12137/08. Такая позиция основана на том, что отношения между конкурсным управляющим и работниками по своей правовой природе должны регулироваться не нормами трудового права, а нормами законодательства о банкротстве. Таким образом, конкурсный управляющий, не выплачивающий заработную плату работникам, не принимающий мер к расторжению трудовых договоров, может не выплачивать заработную плату работникам без риска подлежать ответственности в соответствии с частью 6 статьи 5.27 КоАП РФ.

В то же время согласно статье 11 Трудового кодекса все работодатели (физические и юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности) в трудовых отношениях обязаны руководствоваться положениями трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права. Введение процедур банкротства в отношении работодателя не ведет к прекращению действия норм трудового права в отношении как самой организации, так и лиц, представляющих работодателя, - арбитражных управляющих.

Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" (далее - Федеральный закон № 127-ФЗ) предусматривается специальная процедура как выплаты задолженности по заработной плате, так и выплаты текущей заработной платы работникам, продолжающим трудовую деятельность после даты принятия заявления о признании должника банкротом. Однако наличие такой процедуры не означает отсутствия обязанности своевременно выплачивать заработную плату, а суды в описанных обстоятельствах должны устанавливать, что конкурсный управляющий добросовестно выполнял свои обязанности, предусмотренные как трудовым законодательством, так и Федеральным законом № 127-ФЗ, в частности, что им были приняты меры для увольнения работников в связи с ликвидацией предприятия, было реализовано имущество, были распределены средства, полученные от реализации этого имущества для погашения задолженности в порядке очередности.

Предлагается обратить внимание Верховного Суда Российской Федерации на практику применения указанной нормы российского законодательства.

Согласно части 6 статьи 5.27 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности за нарушение трудового законодательства в случае, если его деяние не образует состава преступления, а уголовная ответственность работодателей - физических лиц по статье 145<sup>1</sup> УК РФ наступает при частичной или полной невыплате заработной платы, совершенной из корыстной или иной личной заинтересованности.

Для принятия решения о возбуждении уголовного дела достаточно установить данные об объективной стороне преступления, подтверждающие наличие события преступления. Следовательно, для возбуждения уголовного дела по статье 145<sup>1</sup> УК РФ достаточно тех же доказательств противоправного поведения должностного лица, которые были положены в основу административного производства, а корыстный мотив может быть установлен в процессе расследования. При этом прекращается дело об административном правонарушении в связи с возбуждением уголовного дела, что обусловлено правовым принципом однократности ответственности за одно нарушение.

На практике возникают ситуации, когда лицо, в отношении которого прекратили уголовное дело по нереабилитирующему основанию, не привлекается к административной ответственности даже при наличии в его действиях состава правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 5.27 КоАП РФ. Это связано с тем, что согласно статье 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато при наличии по одному и тому же факту совершения противоправных действий постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Следовательно, прекращение производства по делу об административном правонарушении исключает возможность дальнейшего расследования в случае прекращения уголовного дела. КоАП РФ не предусматривает возможности возобновления административного производства по вновь открывшимся обстоятельствам.

Для обеспечения эффективной реализации принципа неотвратимости наказания предлагается рассмотреть вопрос о внесении в КоАП РФ изменений, предусматривающих возможность возобновления производства по делу об административном правонарушении, прекращенном в связи с возбуждением уголовного дела, которое в дальнейшем было прекращено, а также рассмотреть возможность приостановления течения срока давности привлечения к административной ответственности в период расследования уголовного дела.

Предлагается поручить Минюсту России проработать данный вопрос.

Изученная судебная практика позволяет сделать вывод о том, что государственными инспекциями труда и судами неоднозначно решается вопрос об определении количества правонарушений, совершенных работодателем (его должностным лицом) при невыплате заработной платы более чем одному работнику.

В подавляющем большинстве обжалуемых постановлений невыплата заработной платы вне зависимости от количества потерпевших работников рассматривается как одно нарушение, подпадающее под действие части 6 статьи 5.27 КоАП РФ. Например, одним нарушением посчитана невыплата заработной платы 2591 работнику в сумме 31,5 миллиона рублей и назначен штраф в минимальном размере (решение Приморского краевого суда от 15 августа 2018 г. по делу № 21-890/2018). Имеются судебные акты, которыми отменялись постановления государственной инспекции труда о наложении штрафа за невыплату заработной платы отдельным работникам в связи с тем, что ранее уже был наложен штраф за невыплату заработной платы другим работникам в этот период.

Исходя из нормы статьи 2.1 КоАП РФ административное правонарушение - это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое законодательством установлена административная

ответственность. Часть 6 статьи 5.27 КоАП РФ предусматривает ответственность за невыплату в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений. Трудовые отношения определяются статьей 15 Трудового кодекса как отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что невыплата заработной платы каждому работнику образует отдельный состав правонарушения в соответствии с частью 6 статьи 5.27 КоАП РФ. Согласно части 1 статьи 4.4 КоАП РФ административное наказание должно быть назначено за каждое совершенное административное правонарушение. Так, Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 15 августа 2014 г. № 60-АД14-16 признал неверным решение нижестоящего суда о том, что все выявленные в ходе проверки нарушения законодательства о труде в соответствии с диспозицией части 1 статьи 5.27 КоАП РФ образуют один состав административного правонарушения, предусмотренного данной нормой, независимо от количества выявленных нарушений. В рассматриваемом деле Верховный Суд Российской Федерации постановил, что каждый из выявленных в результате проведенной проверки фактов нарушения законодательства о труде образует самостоятельный состав административного правонарушения.

Такой подход наиболее соответствует целям административного наказания и задачам законодательства об административных правонарушениях, таким как охрана прав человека и предупреждение административных правонарушений (статьи 1.1 и 3.1 КоАП РФ). Кроме того, статьи 4.1 и 5.27 КоАП РФ не предусматривают количество пострадавших лиц в качестве отягчающего наказание обстоятельства, что также может свидетельствовать о том, что по замыслу законодателя невыплата заработной платы в отношении каждого работника является самостоятельным правонарушением.

Предлагается обратить внимание Верховного Суда Российской Федерации на практику применения указанной нормы российского законодательства.

## 6. Таможенное дело

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга Минфином России и ФТС России проведен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 289-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

Федеральный закон № 289-ФЗ вступил в силу 4 сентября 2018 г., одновременно утратил силу Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации", за исключением отдельных положений. Таким образом, нормативная база в сфере таможенного регулирования находится в стадии формирования.

Правительством Российской Федерации утвержден план-график подготовки проектов актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона № 289-ФЗ. Минфином России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проводится работа по подготовке соответствующих проектов нормативных правовых актов.

Новое таможенное законодательство отражает общую тенденцию к либерализации законодательства в сфере таможенного регулирования. В частности, в рамках реформирования системы таможенных органов в соответствии с Комплексной программой развития ФТС России на период до 2020 года проводятся мероприятия по поэтапному созданию единой сети электронных таможен и таможенных постов (центров электронного декларирования), целью создания которой является концентрация процесса электронного декларирования во вновь создаваемых таможенных органах, размещаемых исключительно на площадках, находящихся в государственной собственности.

В целях дальнейшего развития электронного декларирования внедряется технология электронного транзита. Переход на электронное декларирование товаров, помещенных под таможенные процедуры транзита, позволит сократить сроки совершения таможенных операций, существенно повысить уровень информационного взаимодействия таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности (далее - ВЭД), обеспечить автоматическую обработку сведений, содержащихся в представляемых документах, и повысить оперативность принятия решений, обеспечить однократное представление участником ВЭД документов, необходимых

для совершения таможенных операций, и их использование на всех этапах совершения таможенных операций.

Реализуется переход на предоставление государственных услуг в электронном виде. В ближайшее время планируется введение новых государственных услуг ФТС России, оказываемых в электронном виде, в том числе предоставление информации о выпуске товаров и консультирование по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов. Для расширения спектра предоставляемых информационных услуг, в частности для повышения оперативности доведения до сведения участников ВЭД информации, содержащейся в Единой автоматизированной информационной системе таможенных органов, в том числе сведений о статусе рассмотрения должностным лицом заявления о предоставлении государственной услуги (включение, внесение изменений, исключение из реестра таможенных перевозчиков), поданного в электронном виде с использованием Единого портала государственных услуг, создан личный кабинет участника ВЭД.

В целях совершенствования таможенного администрирования в морских (речных) портах и реализации механизма "единого окна" ФТС России разработан и внедрен комплекс программных средств "Портал Морской порт", обеспечивающий информационное взаимодействие между всеми заинтересованными участниками бизнес-процессов в морских портах, а также принятие решений государственными контролирующими органами в электронной форме.

В ходе осуществления мониторинга правоприменения была также проанализирована судебная практика, складывающаяся в связи с разрешением споров о распределении обязанностей и ответственности между декларантом и таможенным представителем, выступающим в качестве субъекта, осуществляющего деятельность в сфере таможенного дела. От имени и по поручению декларанта таможенный представитель совершает таможенные операции на территории государства - члена ЕАЭС, таможенным органом которого он включен в реестр таможенных представителей, в соответствии с международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования. Отношения таможенного представителя с декларантами строятся на договорной основе (пункт 2 статьи 401 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее - ТК ЕАЭС). При этом таможенный представитель при совершении таможенных операций обладает теми же правами, что и декларант, как лицо, которое уполномочивает его представлять свои интересы во взаимоотношениях с таможенными органами (пункт 1 статьи 404 ТК ЕАЭС).

В случае совершения таможенных операций таможенным представителем от имени декларанта таможенный представитель несет с таким декларантом солидарную обязанность по уплате таможенных пошлин, налогов, специальных,

антидемпинговых, компенсационных пошлин в полном размере. Вместе с тем в отличие от декларанта таможенный представитель является профессиональным участником таможенных отношений. Статья 402 ТК ЕАЭС определяет условия включения юридического лица в реестр таможенных представителей. Исполнение таможенным представителем ряда обязанностей, установленных таможенным законодательством, гарантируется договором страхования риска гражданской ответственности таможенного представителя и финансовым обеспечением исполнения обязанностей.

Разрешая вопрос о распределении обязанностей между указанными субъектами, наличии основания для привлечения к административной ответственности, возмещении убытков, вызванных ненадлежащим исполнением договора, суды исходят из объема обязанностей, которые установлены актами таможенного регулирования в ЕАЭС, законодательством Российской Федерации о таможенном деле и положениями договора, заключенного между декларантом и таможенным представителем.

В связи с тем, что таможенный представитель осуществляет деятельность на профессиональной основе, наличие задолженности по уплате таможенных платежей, факта привлечения к административной ответственности создает риск несоблюдения таможенным представителем требований таможенного законодательства и, как следствие, ограничения в таможенных правоотношениях. Суды признают сохранение соответствующей обязанности за таможенным представителем и после выпуска товара в течение срока последующего контроля.

Модель солидарной обязанности декларанта и таможенного представителя по уплате таможенных платежей позволяет таможенному органу направить требования об исполнении данной обязанности декларанту и таможенному представителю, однако это совсем не означает, что именно таможенный представитель должен исполнить требование таможенного органа самостоятельно. В случае привлечения декларанта и таможенного представителя к административной ответственности каждый из них выступает самостоятельным субъектом. При этом суды принимают во внимание положения договора между декларантом и таможенным представителем и положения таможенного законодательства об объеме обязанностей сторон. Тем не менее судебная практика по данному вопросу не является единообразной.

В одной категории решений суды исходят из того, что таможенный представитель осуществляет деятельность на профессиональной основе, имеет в штате специалистов, обладающих необходимыми специальными знаниями. Такой подход позволяет установить виновность таможенного представителя в большинстве случаев сообщения недостоверных сведений при декларировании. В другой категории споров суды, напротив, на основании положений статьи 1.5 и части 2 статьи 2.1 КоАП РФ принимают решение

об отсутствии вины таможенного представителя, несмотря на то что обстоятельства (например, декларирование на основании информации, полученной от декларанта) схожи.

Федеральным законом № 289-ФЗ исполнение солидарной обязанности ограничено, однако анализ судебной практики показал, что часть 7 статьи 346 Федерального закона № 289-ФЗ практически не применяется. При этом суды не устанавливают факт нарушения со стороны декларанта и осведомленность таможенного представителя, а отказывают в применении нормы в силу недопустимости придания закону обратной силы.

Целесообразно уточнить положение части 4 статьи 392 Федерального закона № 289-ФЗ и разрешить применение федерального закона не только в части прекращения обязанности по уплате таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, пеней, процентов, но и в части освобождения от соответствующих обязанностей в случаях, предусмотренных законом. Такое изменение позволит уточнить правоприменительную практику и применять по отношению к таможенному представителю правило об ограничении солидарной обязанности.

Кроме того, в уточнении нуждается положение части 7 статьи 346 Федерального закона № 289-ФЗ. В настоящий момент законодатель не определяет вид административного производства, в рамках которого таможенный орган разрешает вопрос о наличии условий ограничения солидарной обязанности таможенного представителя.

Анализ правоприменительной практики норм Федерального закона № 289-ФЗ предполагается также включить в план мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2020 год.

## 7. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга Минфином России, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ), Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс), а также подзаконных нормативных правовых актов.

Помимо Федерального закона № 44-ФЗ в сфере регулирования публичных закупок действует более 100 постановлений Правительства Российской Федерации. Таким образом, законодательство о контрактной системе является чрезвычайно громоздким, что затрудняет процесс его применения.

Можно выделить несколько основных тенденций в развитии российского законодательства о закупках.

Публичные закупки регулируются гражданским правом, а законодательство о закупках является специальным по отношению к Гражданскому кодексу. Таким образом, правоприменитель может обращаться к общим нормам Гражданского кодекса и к сложившейся практике их применения. Не требуется отдельных правил и самостоятельной практики для идентичных отношений, возникающих как в связи с публичными закупками, так и в связи с обеспечением нужд частных субъектов. Например, диспозитивные нормы о договорах подряда и поставки регулируют поставку или подряд для государственных и муниципальных нужд при отсутствии указания государственного или муниципального контракта на иное. Публичный интерес защищается широким привлечением комиссионных органов не только в процессе определения поставщика (исполнителя, подрядчика), но и при осуществлении приемки товаров (работ, услуг). Подобный механизм коллективного (в том числе общественного) контроля направлен на предотвращение злоупотреблений заказчиков и их должностных лиц.

За последние годы в Федеральный закон № 44-ФЗ внесен ряд принципиальных изменений. Так, Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ создал базу для цифровизации публичных закупок путем более широкого использования электронных процедур. Состоялся отбор операторов электронных площадок универсального обслуживания, функционирующих в рамках законодательства Российской Федерации в сфере закупок, а для целей осуществления закрытых закупок впервые начал функционировать

специализированный оператор электронной площадки. Реализована новая финансовая модель обеспечения заявок на участие в электронных закупках, предусматривающая размещение денежных средств на специальных счетах, открытых в уполномоченных банках, определенных Правительством Российской Федерации. Взаимодействие между отобранными операторами электронных площадок и уполномоченными Правительством Российской Федерации банками также осуществляется в электронной форме.

В 2018 году в единой информационной системе в сфере закупок (далее - ЕИС) активно развивался каталог товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (далее - каталог), в котором сформировано более 58 тысяч позиций, включающих типовое описание наиболее часто закупаемых товаров, работ, услуг (медицинские изделия, нефтепродукты, программное обеспечение, радиоэлектронная продукция, продукты питания, канцелярские товары, финансовые услуги, телекоммуникационные услуги, услуги по эксплуатации зданий и помещений, электрическое оборудование и иные). С применением позиций каталога в 2018 году размещено 75 836 извещений общим объемом 208,8 миллиарда рублей, заключено 64 492 контракта на общую сумму 99,6 миллиарда рублей. Применение каталога способствует унификации ввода данных, а также возможности автоматизированного анализа размещаемой информации, в том числе с целью недопущения и пресечения нарушений в сфере закупок. С целью обеспечения плавного перевода закупок в электронную форму был предусмотрен полугодовой переходный период, по итогам которого проведение закупок исключительно в электронной форме стало обязательным с 1 января 2019 г.

Системные меры и мероприятия по дальнейшему совершенствованию контрактной системы в сфере закупок в соответствии с национальными целями Российской Федерации и основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации нашли отражение в Концепции повышения бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р (далее - Концепция развития).

В рамках реализации Концепции развития были приняты меры по оптимизации процедур закупок и устранению барьеров, возникающих при осуществлении закупок, в том числе при реализации государственных программ Российской Федерации и национальных проектов. Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ упрощены система планирования публичных закупок, осуществление закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и изменение контракта.

Тем не менее необходимы дальнейшие законодательные решения, направленные на совершенствование механизмов закупок, в том числе по определению единых правил нормирования и единого обязательного перечня

нормируемых товаров, работ, услуг, переход к нормированию характеристик на основе каталога, оптимизацию процедур закупок путем исключения излишних, неэффективных способов закупок, максимальную автоматизацию и электронизацию всех документов и этапов закупок посредством функциональных возможностей ЕИС, обеспечение участия в закупках квалифицированных и опытных участников путем введения универсальной предквалификации как критерия доступа к закупкам. В настоящее время Минфином России готовятся проекты федерального закона и подзаконных нормативных правовых актов, направленных на достижение указанных целей.

Необходимо обозначить отдельные проблемы системного характера.

Так, структура Федерального закона № 44-ФЗ соответствует принципу "от общего к частному" и отражает движение от общих положений к регулированию конкретных процедур определения поставщика (исполнителя, подрядчика) и далее к особенностям регулирования отдельных сфер (энергосервисные работы, выполнение проектных и (или) изыскательских работ, а также контрактов, предметом которых являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства и др.). Эта структура характерна для различных институтов, в которых публичный интерес требует детального правового регулирования, например в законодательстве о банкротстве или о приватизации.

Наиболее объемными в настоящее время являются общие положения и регулирование процедур закупок, а наименее урегулированы особенности закупок в отдельных сферах. В частности, в поступивших в Минюст России докладах субъектов Российской Федерации особо обозначаются такие сферы, как лекарственное обеспечение, строительство, деятельность учреждений культуры и сохранение памятников культурного наследия, закупки жилья для предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Представляется целесообразным дальнейшее развитие Федерального закона № 44-ФЗ путем выделения в главе 7 специальных статей, регулирующих особенности закупок в указанных сферах.

Затруднена реализация ряда полномочий, составляющих компетенцию комиссии по осуществлению закупок. Например, в соответствии с частью 5 и пунктом 2 части 10 статьи 37 Федерального закона № 44-ФЗ указанная комиссия рассматривает документы, подтверждающие добросовестность участников закупки, а также обоснование предлагаемой участником аукциона цены контракта. В ряде субъектов Российской Федерации приняты решения о частичной централизации закупок, то есть о передаче уполномоченному органу только функции по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, в результате чего определяется победитель.

При этом заказчики самостоятельно подписывают контракты с поставщиками (подрядчиками, исполнителями). Согласно действующей редакции статьи 37 проверку документов и соответствующей информации должна осуществлять комиссия по осуществлению закупок уполномоченного органа. Однако заказчик не наделен соответствующей обязанностью по предоставлению в необходимые сроки информации в комиссию. В частности, у комиссии уполномоченного органа возникают затруднения в связи с необходимостью получения информации от заказчика о размере фактически поступившего обеспечения в целях принятия обоснованного решения о необходимости (отсутствии необходимости) рассмотрения информации о добросовестности.

Многочисленные проблемы связаны с закупками лекарственных средств.

В Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 15 ноября 2017 г., отмечается, что закупка лекарственных средств в соответствии с их торговыми наименованиями возможна в случае осуществления данной закупки в соответствии с пунктом 7 части 2 статьи 83 Федерального закона № 44-ФЗ (осуществление закупки лекарственных препаратов, которые необходимы для назначения пациенту при наличии медицинских показаний), а также в случае закупки лекарственных средств, входящих в перечень лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1086 утверждены Правила формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, однако указанный перечень лекарственных средств до настоящего времени не утвержден.

Согласно части 2 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных статьей 34 и статьей 95 Федерального закона № 44-ФЗ. Однако возникают ситуации, когда установленных оснований недостаточно: если победителю конкурса (аукциона) необходимо изменить цену контракта для правильного исчисления НДС, в случае закупки лекарственных препаратов, цена которых не превышает размера, установленного высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, при превышении их предельной отпускной цены, указанной в государственном реестре предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

В соответствии с положениями части 15 статьи 37 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" назначение и применение лекарственных препаратов,

медицинских изделий и специализированных продуктов лечебного питания, не входящих в соответствующий стандарт медицинской помощи, допускаются в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии. При реализации указанных положений у заказчика отсутствует возможность закупать медицинские изделия и специализированные продукты лечебного питания по аналогии с правилами индивидуальной закупки лекарственных препаратов.

По результатам проведенного мониторинга предлагается поручить Минздраву России проработать указанные изменения, направленные на совершенствование закупок лекарственных средств, медицинских изделий и лечебного питания.

Существенные трудности юридического характера создаются при реализации права детей-сирот на обеспечение жильем.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ для заключения контракта участник закупки обязан предоставить заказчику обеспечение исполнения контракта, которое составляет минимально от 5 до 30 процентов начальной (максимальной) цены контракта. Поэтому физические лица - владельцы жилых помещений не принимают участие в электронных аукционах в связи с обязанностью предоставления указанного обеспечения контракта. Вместе с тем часть 8 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает ряд исключений из нормы о необходимости предоставления обеспечения исполнения контракта, например, в случае заключения контракта с участником закупки, который является казенным учреждением или в случае осуществления закупки услуги по предоставлению кредита.

Предлагается дополнить перечень исключений, предусмотренный частью 8 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ, положениями о приобретении жилых помещений для предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, без установления необходимости предоставления обеспечения исполнения контракта.

В соответствии с пунктом 7 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" общее количество жилых помещений в виде квартир, предоставляемых таким лицам в одном многоквартирном доме, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации и при этом не может превышать 25 процентов от общего количества квартир в этом многоквартирном доме, за исключением населенных пунктов с численностью жителей менее 10 тысяч человек, а также многоквартирных домов, количество квартир в которых составляет менее десяти.

Таким образом, при проведении закупки соответствующих квартир необходимо установление ограничения по количеству квартир, приобретаемых в многоквартирных домах по конкретным адресам. Вместе с тем установление подобных ограничений не соответствует требованиям статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ. Выявленную коллизию можно устранить, включив соответствующее требование в статью 33 Федерального закона № 44-ФЗ.

Для решения выявленных проблем планируется поручить Минпросвещения России проработать предлагаемые изменения, направленные на устранение в законодательстве о контрактной системе юридических препятствий для реализации прав детей-сирот на получение жилых помещений.

Федеральный закон № 44-ФЗ учитывает специфику ситуаций, когда исполнителем по контракту выступает казенное или бюджетное учреждение и возложение на него ряда расходов находится в противоречии с принципами закона (часть 8 статьи 96). Вместе с тем развитие экономики влечет за собой расширение круга субъектов публичного сектора, в обязательном порядке привлекаемых к исполнению контрактов, а дополнительные затраты таких лиц уменьшают доходы государства как их участника.

Так, Управлением делами Президента Российской Федерации отмечается, что организации, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает 50 процентов и которые определены в качестве единственных поставщиков товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, несут издержки, связанные с обеспечением исполнения контракта, на уплату вознаграждения банку, предоставившему банковские гарантии.

В ряде случаев имеет место несогласованность между нормами Федерального закона № 44-ФЗ и общими положениями Гражданского кодекса.

Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает ряд ситуаций, при которых необходимое количество (объем) закупки товаров, работ, услуг не может быть известно заранее (статья 42). Однако многочисленные обращения показывают, что закон предусматривает не все возможные случаи. Например, невозможно изначально точно определить не только количество, но и предмет договора, предусматривающего снабжение ресурсами, оказание услуг связи или банковское обслуживание. Кроме того, нередко такие товары, работы, услуги являются предметом закупки у единственного поставщика. Вместе с тем с точки зрения Гражданского кодекса речь идет о заключении рамочных договоров (статья 429<sup>1</sup>).

Согласно части 1<sup>1</sup> статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик вправе установить требование к участникам закупки об отсутствии в предусмотренном данным федеральным законом реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки, в том

числе информации об учредителях участника закупки - юридического лица. Очевидно, что имеются в виду не первоначальные учредители, а участники (акционеры) хозяйственного общества, то есть члены корпоративного юридического лица.

В целом необходимо отметить, что большинство экспертов в сфере закупок отмечают наличие множества проблем в законодательстве Российской Федерации о контрактной системе. Участники закупок видят в бюрократизации процесса закупок широкие возможности для злоупотреблений. Со стороны заказчиков и членов комиссий нередко выражается обеспокоенность наличием неоднозначно трактуемых норм, за нарушение которых возможно наложение штрафов, сопоставимых с заработной платой.

Количество судебных актов в сфере закупок ежегодно увеличивается:

2016 год - более 35 тысяч;

2017 год - более 37 тысяч;

2018 год - более 49 тысяч.

В то же время предсказуемость судебной практики, определенность толкования законодательства должны были бы, напротив, уменьшать количество судебных дел.

Оценка Федерального закона № 44-ФЗ как со стороны бизнеса, так и со стороны заказчиков совпадает в части понимания его забюрократизированности и недостаточного учета особенностей отдельных видов товаров, работ, услуг. Так, многочисленные публикации и обращения указывают на существование ряда сфер, в которых, по мнению заказчиков, опыт и иные личные качества участников закупок более важны, чем цена контракта. Например, это касается контрактов с артистами, постановщиками, художниками, работ по обслуживанию объектов культурного наследия и иных сфер, где риск неисполнения контракта не может быть компенсирован гражданско-правовыми мерами. В то же время установление приоритета неценовых критериев является коррупциогенным фактором, поэтому необходимо широкое общественное обсуждение перечня таких случаев, которое позволит учесть объективные причины имеющихся замечаний.

## 8. Территориальное планирование

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга Минэкономразвития России, Минюстом России, Минстроем России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в части действия Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - Градостроительный кодекс), федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ), от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В ходе проведения мониторинга установлены следующие проблемы правоприменительной практики.

Часть 5 статьи 9 Градостроительного кодекса предусматривает, что подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса и сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования.

Следовательно, правоприменителю необходимо учитывать не только содержание программ развития, но и используемую в них терминологию, что зачастую не представляется возможным. Так, в федеральном проекте "Формирование комфортной городской среды" национального проекта "Жилье и городская среда" упоминаются места массового отдыха населения (городские парки) и общественные территории (набережные, центральные площади, парки и др.) (пункт 1.11 раздела 4.3), а также общественные пространства (пункт 5 раздела 2). Учет количества обустроенных общественных пространств предусмотрен пунктом 2.9.32(12) федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением

Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р. При этом понятие "общественное пространство" не содержится в федеральном законодательстве, а в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации встречаются различные подходы к определению данного понятия.

В Законе города Москвы от 5 мая 2010 г. № 17 "О Генеральном плане города Москвы" предусмотрено развитие общественных пространств города - участков территорий функционально-планировочных образований, предназначенных для свободного доступа людей к объектам и комплексам объектов общественного назначения, для обеспечения пешеходных связей между указанными объектами и их комплексами, а также между ними и объектами общественного транспорта (абзац 4 пункта 2.4.1.2).

Территории общественных пространств также включают в себя элементы озеленения, общественные зоны, в том числе площадки для проведения культурно-массовых мероприятий и кратковременного отдыха (пункт 2.1.5 Базовых требований к благоустройству территории жилой застройки при реализации Программы реновации жилищного фонда в городе Москве, утвержденных постановлением Правительства Москвы от 8 августа 2017 г. № 515-ПП).

В Градостроительном кодексе города Москвы общественные пространства выделяются как отдельный вид объектов градостроительной деятельности. Под общественными пространствами понимаются сооружения в виде имеющих наружные ограждающие конструкции пешеходных улиц, площадей, пешеходных зон, галереи, пассажи, атриумы, иные сооружения, а также части сооружений и зданий, специально предназначенные для посещения неограниченным кругом лиц (часть 4 статьи 11).

В Московской области под общественными территориями (общественными пространствами) понимаются территории общего пользования, в том числе пешеходные улицы и зоны, площади, улицы, скверы, бульвары, зоны отдыха, сады, городские сады, а также наземные, подземные, надземные части зданий и сооружений (галереи, пассажи, атриумы и другие), специально предназначенные для использования неограниченным кругом лиц в целях досуга, проведения массовых мероприятий, организации пешеходных потоков. Общественные территории подлежат благоустройству в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и законодательства Московской области (статья 4 Закона Московской области от 30 декабря 2014 г. № 191/2014-ОЗ "О благоустройстве в Московской области").

Пунктом 3.1.10 Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года (приложение к Закону Санкт-Петербурга "О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года" от 19 декабря 2018 г. № 771-164)

общественными пространствами обозначаются общественно доступные и композиционно выразительные территории общего пользования, включающие парки общегородского и районного значения, сады, скверы, улицы и площади с приоритетом пешеходного движения, набережные и пляжи.

На местном уровне также имеются различные определения общественного пространства. В местных нормативах градостроительного проектирования городского округа Красногорск Московской области под общественными пространствами понимается территория для всех, предназначенная для перемещения, досуга, проведения массовых мероприятий. Территории общего пользования определяются своими физическими свойствами, композицией, составом наряду с положением в иерархии городских территорий и своими семантическими свойствами и включают в себя дворы, улицы, площади, парки, набережные, зоны отдыха.

Представляется целесообразным сформулировать единое универсальное определение общественного пространства, закрепив его в Градостроительном кодексе.

Аналогичные проблемы возникают в отношении понятия "общественные территории", поскольку оно не соотнесено с понятием "территория общего пользования" (пункт 12 статьи 1 Градостроительного кодекса).

Выявлены отдельные вопросы, связанные с уточнением компетенции в сфере территориального планирования. Так, положение о территориальном планировании включает в себя сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики и местоположение, а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением указанных объектов. На основании документов территориального планирования подготавливается документация по планировке территории, принимается решение о резервировании земельного участка с учетом правил, предусмотренных статьей 70<sup>1</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс), изымаются земельные участки для публичных нужд в порядке, предусмотренном главой VII<sup>1</sup> Земельного кодекса, принимается решение о переводе земельного участка из одной категории в другую. Реализация схемы территориального планирования осуществляется за счет средств соответствующего бюджета.

Таким образом, территориальное планирование и устойчивое развитие территорий связаны не только с регулированием, предусмотренным Градостроительным кодексом, но также с нормами земельного, лесного, водного и бюджетного законодательства. В связи с этим на практике нередко возникают проблемы распределения компетенции между органами государственной власти и

органами местного самоуправления в части использования вод (водных ресурсов) при территориальном планировании.

Исходя из положений частей 1 и 2 статьи 25 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах" обязательным условием разрешения на строительство объектов капитального строительства на земельных участках, расположенных за границами населенных пунктов, а также размещения подземных сооружений за границами населенных пунктов является получение соответствующего разрешения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа. Однако при выдаче органами местного самоуправления разрешения на строительство в порядке, установленном частью 4 статьи 51 Градостроительного кодекса, не предусмотрена обязательность предоставления заявителями (при осуществлении застройки в указанных случаях) разрешения Роснедр на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также на размещение в местах их залегания подземных сооружений. Отсутствует правовой механизм получения органами местного самоуправления сведений о выданных разрешениях Роснедр.

Представляется целесообразным внести в законодательство Российской Федерации корректировки, исключающие возможность выдачи органами местного самоуправления разрешения на строительство при отсутствии разрешения Роснедр, предусмотрев порядок получения такими органами сведений о выданных разрешениях. При этом необходимо включить в число оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство отсутствие соответствующего разрешения Роснедр.

Выявлена коллизия статьи 8 Градостроительного кодекса и статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ в части осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере территориального планирования. В соответствии с частью 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия в части утверждения документов территориального планирования, правил землепользования и застройки на территории сельских поселений осуществляют органы местного самоуправления муниципальных районов, при этом согласно статье 8 Градостроительного кодекса указанные вопросы отнесены к полномочиям органов местного самоуправления сельских поселений.

Усматривается правовая неурегулированность вопросов совместного территориального планирования муниципальных образований. Градостроительный кодекс содержит нормы, определяющие возможность подготовки схем двух и более субъектов Российской Федерации, при этом не предусматривает возможности разработки схем двух и более муниципальных образований, что сдерживает развитие межмуниципальных хозяйственных связей.

Не определены общие требования к порядку согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что осложняет процедуру подготовки таких документов, создавая риски возникновения разногласий с органами власти субъектов Российской Федерации.

Отмечена несогласованность положений Градостроительного кодекса с нормами Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 172-ФЗ) в части обеспечения взаимоувязки территориального планирования с документами стратегического планирования. В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ к документам стратегического планирования относятся стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития макрорегионов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также предусматривается необходимость учета их положений при подготовке документов территориального планирования. Вместе с тем Градостроительный кодекс не содержит правовых механизмов взаимосвязи документов стратегического планирования и документов территориального планирования, что порождает многочисленные проблемы в правоприменении норм Градостроительного кодекса и Федерального закона № 172-ФЗ.

Также выявлены отдельные проблемы реализации законодательства о градостроительной деятельности в части территориального планирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Частью 9 статьи 15 Градостроительного кодекса предусмотрено, что внесение изменений в схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации (далее - схема субъекта) должно осуществляться в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 9 (общие положения территориального планирования), 15 (подготовка и утверждение схемы субъекта) и 16 (порядок согласования проекта схемы субъекта) Градостроительного кодекса. При этом в Градостроительном кодексе отсутствует положение о подготовке изменений в утвержденную схему субъекта.

Следует отметить, что большинством субъектов Российской Федерации проекты по внесению изменений в схему субъекта подготавливаются фрагментарно, лишь в той части, в которой схема субъекта подлежит корректировке. Внесение таких изменений в схему субъекта приводит к нарушению требований к описанию и отображению планируемых объектов в документах территориального планирования, а также к составу и содержанию схемы субъекта, предусмотренных Градостроительным кодексом.

Таким образом, ранее утвержденная схема субъекта после внесения в нее изменений уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации не актуализируется в федеральной государственной информационной системе территориального планирования, в связи с этим невозможно рассматривать схему субъекта как целостный документ и в полной мере оценивать влияние вносимых изменений на особо охраняемые природные территории, водные объекты, а также на планируемое размещение объектов различного уровня. При этом пунктом 8 Правил ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 289, предусмотрено, что обладатели информации обеспечивают достоверность, полноту и актуальность информации, а также ее соответствие требованиям к структуре и форматам информации. Кроме того, в соответствии с частью 9 статьи 9 Градостроительного кодекса доступ к утвержденным документам территориального планирования и материалам по их обоснованию должен быть обеспечен обладателями информации в срок, не превышающий десяти дней со дня утверждения таких документов.

Законы субъектов Российской Федерации предусматривают подготовку проектов документов территориального планирования и проектов по внесению в них изменений на основании государственного контракта, заключенного в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Однако проекты внесения изменений в документы территориального планирования зачастую подготавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления самостоятельно, без заключения государственного контракта.

Учитывая изменения, внесенные в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, утвержденный приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст, в части дополнения раздела М "Деятельность профессиональная, научная и техническая" кодом классификатора подгруппы 71.11.2 "Деятельность по территориальному планированию и планировке территории группы" предлагается по аналогии с положением, предусмотренным частью 8 статьи 45 Градостроительного кодекса (в части подготовки документации по планировке территории), дополнить статью 9 Градостроительного кодекса новой частью следующего содержания: "Подготовка документов территориального планирования осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления самостоятельно, подведомственными указанным органам государственными, муниципальными

(бюджетными или автономными) учреждениями либо привлекаемыми ими на основании государственного или муниципального контракта, заключенного в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, иными лицами за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов."

С учетом изложенного предлагается поручить Минэкономразвития России проработать вопрос о корректировке действующего законодательства.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 87-ФЗ) предусмотрено образование муниципальных округов. Частью 2 статьи 2 указанного федерального закона предусмотрен переходный период до 1 января 2025 г., в течение которого нормативные правовые акты должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом № 87-ФЗ. При этом образовавшиеся до окончания переходного периода муниципальные округа исполняют предписания федеральных законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации наравне с городскими округами и органами местного самоуправления городских округов, если иное не предусмотрено указанными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также переходными положениями или нормами о вступлении в силу законов субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми муниципальные образования наделяются статусом муниципального округа (часть 3 статьи 2 Федерального закона № 87-ФЗ).

Новые муниципальные образования должны будут утверждать документы территориального планирования. В связи с этим представляется востребованной разработка соответствующих методических рекомендаций для муниципальных образований, содержащих алгоритм (схему) действий при территориальном планировании.

Следует отметить, что в рамках плана мероприятий "Трансформация делового климата", утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р, выявлена необходимость совершенствования деятельности в области территориального планирования, в том числе за счет повышения качества документов территориального планирования и дальнейшей модернизации федеральной государственной информационной системы территориального планирования.

Сформулированы ключевые показатели эффективности:

сокращение сроков согласования проектов документов территориального планирования за счет оптимизации процедуры согласования с учетом модернизации

федеральной государственной информационной системы территориального планирования;

повышение качества документов территориального планирования (за счет подготовки методических рекомендаций);

увеличение доли сводных заключений о согласии с проектом документа территориального планирования.

## 9. Государственная регистрация недвижимости

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга Минэкономразвития России, Росреестром и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (далее - Федеральный закон № 218-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга выявлены проблемы, связанные с неполнотой правового регулирования, коллизией норм права, отсутствием единообразной практики применения нормативных правовых актов.

Так, в соответствии с частью 2 статьи 15 Федерального закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет в связи с прекращением существования здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, права на которые не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), осуществляется по заявлению собственника таких объектов. Вместе с тем имеются случаи, когда собственники указанных объектов отсутствуют, в том числе отсутствуют документы, подтверждающие чьи-либо права на данные объекты. Федеральным законом № 218-ФЗ не предусмотрена возможность обращения с заявлением о снятии с кадастрового учета такого объекта недвижимости иных лиц, например собственника земельного участка, на котором названный объект недвижимости был расположен.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона № 218-ФЗ при государственной регистрации договора и (или) права, ограничения права или обременения объекта недвижимости, возникающих на основании такого договора, если иное не установлено данным федеральным законом, такая государственная регистрация прав осуществляется по заявлению сторон договора. В случае ликвидации юридического лица, отчуждающего объект недвижимости, государственная регистрация в силу указанных положений проведена быть не может.

Согласно позиции, изложенной в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 14, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 г., при ликвидации продавца - юридического лица покупатель недвижимого имущества, которому было передано владение во исполнение договора купли-продажи, вправе обратиться за регистрацией перехода права собственности. Отказ государственного регистратора зарегистрировать переход права собственности в связи с отсутствием заявления продавца может быть обжалован в суд.

Если единственным препятствием для регистрации перехода права собственности к покупателю является отсутствие продавца, суд удовлетворяет соответствующее требование покупателя; регистрация перехода права собственности к покупателю на основании судебного решения не является препятствием для оспаривания учредителями ликвидированного продавца или иными заинтересованными лицами права покупателя на недвижимое имущество.

На основании части 1 статьи 19 Федерального закона № 218-ФЗ орган государственной власти и орган местного самоуправления, уполномоченные на выдачу разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, в срок, не превышающий пяти рабочих дней с даты принятия решения о выдаче такого разрешения, обязаны направить в орган регистрации прав заявление о государственном кадастровом учете соответствующего объекта недвижимости (при этом указанное разрешение выдается также при реконструкции объекта недвижимости).

Частью 1<sup>2</sup> статьи 19 Федерального закона № 218-ФЗ предусмотрена обязанность органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, в срок, не превышающий семи рабочих дней с даты поступления от застройщика уведомления об окончании строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, при отсутствии предусмотренных Градостроительным кодексом оснований для направления застройщику уведомления о несоответствии построенных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности направить в орган регистрации прав заявление о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав.

В случае, если права на реконструированный объект недвижимости зарегистрированы в ЕГРН, в отношении такого объекта осуществляется только кадастровый учет без государственной регистрации прав. В то же время частью 2 статьи 15 Федерального закона № 218-ФЗ не предусмотрены полномочия органа государственной власти или органа местного самоуправления представлять заявление об осуществлении учетных действий в связи с изменением основных характеристик объекта недвижимости (в результате реконструкции).

В соответствии с частью 13 статьи 32 Федерального закона № 218-ФЗ суд или уполномоченный орган, наложившие арест на недвижимое имущество или установившие запрет на совершение определенных действий с недвижимым имуществом либо избравшие залог недвижимого имущества в качестве меры пресечения в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, направляют в орган регистрации прав в

срок не более чем три рабочих дня заверенную копию акта о наложении ареста, о запрете совершать определенные действия с недвижимым имуществом или об избрании в качестве меры пресечения залога, а также заверенную копию акта о снятии ареста или запрета, о возврате залога залогодателю или об обращении залога в доход государства.

Согласно нормам, установленным пунктом 1 статьи 126 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" (далее - Федеральный закон № 127-ФЗ), с даты принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства снимаются ранее наложенные аресты на имущество должника и иные ограничения распоряжения имуществом должника. Основанием для снятия ареста на имущество должника является решение суда о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства. Аналогично пунктом 5 статьи 213<sup>25</sup> Федерального закона № 127-ФЗ установлено, что с даты признания гражданина банкротом снимаются ранее наложенные аресты на имущество гражданина и иные ограничения распоряжения имуществом гражданина. При этом Федеральный закон № 218-ФЗ, а также разработанные в его развитие нормативные правовые акты не устанавливают основания и порядок погашения в ЕГРН записей об аресте (запрете), иных ограничениях на недвижимое имущество в случае признания должника банкротом и открытия конкурсного производства.

В силу пункта 11 части 5 статьи 8 Федерального закона № 218-ФЗ сведения о наименовании здания, сооружения, помещения, единого недвижимого комплекса, предприятия как имущественного комплекса относятся к дополнительным сведениям об объекте недвижимости, которые должны вноситься в ЕГРН либо в порядке информационного взаимодействия, либо в уведомительном порядке. Вместе с тем положения, регламентирующие порядок проведения учетных действий в случае изменения наименования объекта недвижимости, Федеральный закон № 218-ФЗ не устанавливает.

Согласно пункту 10 части 13 статьи 62 Федерального закона № 218-ФЗ сведения ЕГРН ограниченного доступа предоставляются руководителям (должностным лицам) федеральных государственных органов, перечень которых определяется Президентом Российской Федерации. При этом в соответствии с пунктом 19 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" (далее - Указ № 309) запросы в органы регистрации прав о предоставлении в соответствии с частью 13 статьи 62 Федерального закона № 218-ФЗ сведений ЕГРН ограниченного доступа направляют должностные лица, включенные в перечень, утвержденный Указом № 309, в частности руководители

государственных корпораций, которые государственными органами не являются. Таким образом, положения пункта 10 части 13 статьи 62 Федерального закона № 218-ФЗ не позволяют реализовать государственным корпорациям закрепленные за ними Указом № 309 полномочия.

В соответствии с пунктом 10 постановления Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2017 г. № 1337 "О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации" Росреестру в пределах своей компетенции предписывается по представлениям ЦИК России обеспечить проверку достоверности сведений о недвижимом имуществе, принадлежащем кандидатам на должность Президента Российской Федерации и их супругам на праве собственности (в том числе совместной собственности). При этом в статье 63 Федерального закона № 218-ФЗ избирательные комиссии, включая ЦИК России, не указаны в перечне лиц, имеющих право на получение указанных сведений на безвозмездной основе.

При отсутствии в ЕГРН сведений о местоположении границ земельного участка - объекта кадастровых работ и (или) смежного с ним земельного участка выписка из ЕГРН на земельный участок - объект кадастровых работ, форма которой утверждена приказом Минэкономразвития России от 25 декабря 2015 г. № 975, не будет содержать сведения об адресах правообладателей смежных земельных участков. При запросе выписки из ЕГРН на смежный земельный участок сведения об адресе правообладателя в ней также не будут указаны. В связи с этим возникают проблемы при применении положений статьи 39 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ "О кадастровой деятельности" (далее - Федеральный закон № 221-ФЗ) в части исполнения кадастровыми инженерами требований об извещении заинтересованных лиц о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков.

Также выявлена проблема применения в совокупности положений статей 16, 25, 29 Федерального закона № 218-ФЗ в части сроков принятия решения о возврате без рассмотрения заявления и прилагаемых к нему документов, сроков осуществления государственной регистрации прав после поступления информации об уплате государственной пошлины. В соответствии с пунктом 3 статьи 25 Федерального закона № 218-ФЗ орган регистрации прав обязан возвратить заявление о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав, а также документы, прилагаемые к нему, без рассмотрения, если информация об уплате государственной пошлины за осуществление государственной регистрации прав по истечении пяти дней с даты подачи соответствующего заявления отсутствует в государственной информационной системе о государственных

и муниципальных платежах, и документ об уплате государственной пошлины не был представлен заявителем.

Согласно части 2 статьи 29 Федерального закона № 218-ФЗ возврат без рассмотрения документов, прилагаемых к заявлению о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав осуществляется в течение пяти рабочих дней со дня получения органом регистрации прав таких документов, а по основанию, указанному в пункте 3 статьи 25 Федерального закона № 218-ФЗ, в течение трех рабочих дней по истечении срока, указанного в пункте 3 статьи 25 Федерального закона № 218-ФЗ. При этом частью 1 статьи 16 Федерального закона № 218-ФЗ установлены сроки осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, началом указанных сроков считается дата приема органом регистрации прав или многофункциональным центром по предоставлению государственных и муниципальных услуг заявления на осуществление государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов, а не со дня поступления информации об уплате государственной пошлины. В отдельных случаях срок осуществления регистрации может быть меньше установленного статьей 25 Федерального закона № 218-ФЗ срока для уплаты государственной пошлины.

На практике возникают трудности при осуществлении государственной регистрации аренды части объекта недвижимости, право на который зарегистрировано в ЕГРН. Согласно части 5 статьи 44 Федерального закона № 218-ФЗ в случае, если ранее часть объекта недвижимости (здания, сооружения), являющаяся предметом договора аренды, не была учтена в ЕГРН, государственная регистрация договора аренды такой части возможна при условии одновременного осуществления государственного кадастрового учета части такого объекта недвижимости.

При этом суды, удовлетворяя требования о признании отказов в государственной регистрации договоров аренды незаконными, руководствуются позицией Президиума Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 9 Обзора судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г., согласно которой отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений о части объекта недвижимости, передаваемой в аренду, не является препятствием для осуществления государственной регистрации договора аренды части объекта недвижимого имущества, поскольку учет передаваемой в аренду части объекта недвижимости в целях фиксации ограничения (обременения) вещного права при сохранении права собственности на объект недвижимости в целом не приводит к появлению нового объекта недвижимости как объекта гражданских прав, даже если соответствующая

переданная в пользование часть обладает свойствами обособленности и изолированности. Учет переданной в пользование части объекта недвижимости является правом, а не обязанностью собственника или иного лица, в пользу которых установлены или устанавливаются ограничения (обременения) вещных прав на такие объекты недвижимости.

Частью 2 статьи 11 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 214-ФЗ) предусмотрена возможность уступки участником долевого строительства прав требований по договору участия в долевом строительстве (далее - ДДУ) до момента подписания сторонами передаточного акта или иного документа о передаче объекта долевого строительства.

При этом позиция судов относительно возможности государственной регистрации договора уступки права требования неустойки по ДДУ не является единообразной. В соответствии с позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 1 сентября 2015 г. № 308-КГ15-11584 по делу № А32-32825/2014 (с учетом позиции судов нижестоящих инстанций по данному спору), правоотношения сторон относительно создания и передачи объекта долевого строительства прекращаются подписанием акта приема-передачи объекта недвижимости. Учитывая цели государственной регистрации ДДУ и принимая во внимание, что заключение договора уступки права требования выплаты неустойки не связано с правами на недвижимое имущество и сделками с ним, необходимость государственной регистрации такого договора, в том числе в целях его легитимации, не усматривается.

На отсутствие законодательной нормы, предусматривающей необходимость государственной регистрации договора уступки права требования неустойки, также указано Верховным Судом Российской Федерации в определении от 23 июня 2017 г. № 306-ЭС17-7876

при рассмотрении дела № А65-15542/2016.

Иная позиция Верховного Суда Российской Федерации изложена в определении от 26 апреля 2018 г. № 305-С17-17670. Согласно указанному определению договор, на основании которого производится уступка по сделке, требующей государственной регистрации, также подлежит государственной регистрации. При этом судом указано, что в соответствии с частью 2 статьи 389 Гражданского кодекса необходимость государственной регистрации договора уступки предусмотрена не только при передаче прав в отношении объекта строительства новому кредитору, но и при переходе иных существующих у кредитора прав к этому моменту по сделке, требующей государственной

регистрации. На основании изложенного вопрос о государственной регистрации договора уступки права требования неустойки по ДДУ в случае государственной регистрации прав на объект долевого строительства требует дополнительного правового регулирования.

В соответствии с частью 2 статьи 41 Федерального закона № 218-ФЗ в случае образования двух земельных участков и более в результате раздела земельного участка государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются одновременно в отношении всех образуемых земельных участков. Вместе с тем суды при рассмотрении конкретных дел принимают решения, согласно которым орган регистрации прав обязан осуществить государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав в отношении земельных участков, являвшихся предметом судебного спора, без учета требований части 2 статьи 41 Федерального закона № 218-ФЗ, например при образовании в результате раздела земельного участка, на котором расположен жилой дом, на основании решения суда об образовании автономных блоков и земельных участков под ними. Учитывая изложенное, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении на законодательном уровне исключения из положения, установленного частью 2 статьи 41 Федерального закона № 218-ФЗ.

В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" признана утратившей силу статья 23 Федерального закона № 221-ФЗ, в том числе предусматривавшая выдачу кадастрового паспорта объекта недвижимости заявителю при постановке на учет такого объекта недвижимости. В настоящее время выдача таких паспортов не предусмотрена и в соответствии с частью 7 статьи 1 Федерального закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет недвижимого имущества осуществляется путем внесения в ЕГРН соответствующих сведений, удостоверяемых выпиской из этого реестра.

Несмотря на указанные изменения законодательства, в пункте 10(2) Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 862, содержится ссылка на кадастровый паспорт объекта недвижимости. Это вызывает затруднения в правоприменении, в том числе при оформлении соответствующих обязательств и расчете установленного указанным пунктом пресекательного срока оформления в собственность жилого помещения.

В соответствии с пунктами 9 и 55 части 1 статьи 26 Федерального закона № 218-ФЗ предусмотрено принятие государственным регистратором решения о приостановлении рассмотрения вопроса об осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в случаях непоступления запрошенных документов (информации) по межведомственным запросам или запросам, направленным в публично-правовую компанию "Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства". Исходя из статьи 27 Федерального закона № 218-ФЗ указанные случаи являются одновременно основаниями для принятия решения об отказе в осуществлении регистрации (учета).

Таким образом, при отсутствии виновности лица, обратившегося с заявлением об осуществлении регистрации (учета), а также иных объективных обстоятельств негативные последствия в виде принятия государственным регистратором решения об отказе понесет такое лицо, что нарушит принцип справедливости. Представляется целесообразным внести соответствующие изменения в статью 27 Федерального закона № 218-ФЗ.

С учетом изложенного предлагается поручить Минэкономразвития России проработать вопрос о корректировке действующего законодательства.

Согласно пункту 1 статьи 256 Гражданского кодекса имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества.

В соответствии с пунктом 1 статьи 34 Семейного кодекса Российской Федерации (далее - Семейный кодекс) имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью. К имуществу, нажитому супругами во время брака (общему имуществу супругов), относятся доходы каждого из супругов от трудовой деятельности, предпринимательской деятельности и результатов интеллектуальной деятельности, полученные ими пенсии, пособия, а также иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения (суммы материальной помощи, суммы, выплаченные в возмещение ущерба в связи с утратой трудоспособности вследствие увечья либо иного повреждения здоровья, и другие). Общим имуществом супругов являются также приобретенные за счет общих доходов супругов движимые и недвижимые вещи, ценные бумаги, паи, вклады, доли в капитале, внесенные в кредитные учреждения или в иные коммерческие организации, и любое другое нажитое супругами в период брака имущество независимо от того, на имя кого из супругов оно приобретено либо на имя кого или кем из супругов внесены денежные средства (пункт 2 указанной статьи).

Согласно статье 35 Семейного кодекса владение, пользование и распоряжение общим имуществом супругов осуществляются по обоюдному согласию супругов (пункт 1). При совершении одним из супругов сделки по распоряжению общим имуществом супругов предполагается, что он действует с

согласия другого супруга. Сделка, совершенная одним из супругов по распоряжению общим имуществом супругов, может быть признана судом недействительной по мотивам отсутствия согласия другого супруга только по его требованию и только в случаях, если доказано, что другая сторона в сделке знала или заведомо должна была знать о несогласии другого супруга на совершение данной сделки (пункт 2).

Для заключения одним из супругов сделки по распоряжению имуществом, права на которое подлежат государственной регистрации, сделки, для которой законом установлена обязательная нотариальная форма, или сделки, подлежащей обязательной государственной регистрации, необходимо получить нотариально удостоверенное согласие другого супруга. Супруг, чье нотариально удостоверенное согласие на совершение указанной сделки не было получено, вправе требовать признания сделки недействительной в судебном порядке в течение года со дня, когда он узнал или должен был узнать о совершении данной сделки (пункт 3).

Таким образом, отсутствие согласия одного супруга на совершение сделки не препятствует совершению другим супругом сделки и проведению государственной регистрации прав на недвижимость. Кроме того, учитывая, что согласно действующему законодательству один из супругов может числиться в ЕГРН правообладателем объекта недвижимости, который фактически находится в совместной собственности обоих супругов, выданная третьим лицам информация из ЕГРН, носящего публичный характер, не будет достоверной.

Это может привести к сложностям при оспаривании одним из супругов или третьими лицами совершенных другим супругом сделок (определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 6 сентября 2016 г. № 18-КГ16-97 и от 4 декабря 2018 г. № 18-КГ18-184) и при обращении взыскания на имущество, которое может остаться невыявленным.

Согласно пункту 2 статьи 17 Гражданского кодекса правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью.

Принятое наследство признается принадлежащим наследнику со дня открытия наследства (с момента смерти наследодателя) независимо от времени его фактического принятия, а также независимо от момента государственной регистрации права наследника на наследственное имущество, когда такое право подлежит государственной регистрации (пункт 4 статьи 1152 Гражданского кодекса). В соответствии с частью 11 статьи 32 Федерального закона № 218-ФЗ орган записи актов гражданского состояния направляет в орган регистрации прав сведения о государственной регистрации смерти в срок не более чем три рабочих дня со дня составления соответствующей записи

акта гражданского состояния в порядке, установленном Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния".

Вместе с тем на практике до момента государственной регистрации возникших прав наследников на имущество наследодателя в ЕГРН умершее лицо продолжает числиться правообладателем недвижимости, а внесение информации о факте смерти в ЕГРН законодательством не предусмотрено, что может повлечь совершение мошеннических действий, в том числе распоряжение таким имуществом.

Подобная ситуация складывается в отношении уничтоженных (снесенных) объектов. Статьей 23 Федерального закона № 218-ФЗ установлено, что документом, в котором кадастровый инженер в результате осмотра места нахождения объекта недвижимости подтверждает прекращение существования объекта недвижимости в связи с его гибелью или уничтожением, является акт обследования. Акт обследования согласно подпункту 7 пункта 2 и подпункту 3 пункта 3 статьи 14 Федерального закона № 218-ФЗ является основанием для снятия объекта с государственного кадастрового учета и прекращения прав на него.

Принимая во внимание принцип публичности сведений ЕГРН и правоустанавливающий характер государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сведения о правах на уничтоженные (снесенные) объекты будут считаться актуальными до момента поступления соответствующих документов, даже если такие объекты прекратили свое фактическое существование.

В рамках мониторинга был изучен вопрос определения критериев отнесения линейных объектов к объектам федерального и регионального значения, а также особенности государственного кадастрового учета таких объектов.

Анализ законодательства позволяет выделить два критерия отнесения линейного объекта к объекту федерального или регионального значения: необходимость в объекте для осуществления определенных государственных полномочий и оказание существенного влияния на социально-экономическое развитие Российской Федерации или субъектов Российской Федерации. При этом понятие "существенное влияние на социально-экономическое развитие" является оценочным и в законодательстве не определено.

На практике влияние тех или иных линейных объектов на социально-экономическое развитие оценивается исходя из направлений, приоритетов и целевых показателей, определенных в документах стратегического планирования различных уровней (в том числе в документах территориального планирования). При этом методические указания, определяющие порядок подготовки документов территориального планирования в настоящее время во многом устарели и нуждаются в переработке. Представляется необходимым

разработать новые методические документы, устанавливающие единые подходы к оценке влияния различных мероприятий на социально-экономическое развитие Российской Федерации или субъектов Российской Федерации (в частности, в отношении оценки социально-экономической эффективности проектов государственно-частного партнерства, инвестиционных проектов, претендующих на меры государственной поддержки).

Характеристики линейных объектов федерального и регионального значения определяют специфику государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав в отношении таких объектов.

В случае, если линейный объект включает в себя и наземные, и подземные элементы, государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются в отношении всего объекта, тогда как правовое основание для размещения линейного объекта устанавливается только в отношении наземных элементов данного объекта.

При размещении линейных объектов федерального и регионального значения устанавливаются охранные зоны, являющиеся ограничением прав на земельные участки. Однако в ЕГРН сведения о таких зонах включаются непоследовательно, притом что публичность ограничения прав на недвижимое имущество является одной из основ эффективного гражданского оборота.

Кроме того, остаются открытыми вопросы о правовой квалификации охранных зон линейных объектов федерального и регионального значения и необходимости отличать их от смежных правовых явлений (например, сервитутов). Такое разграничение не всегда проводится в законодательстве и судебной практике. В частности, следует считать неправильным предоставление собственнику линейного объекта возможности доступа к такому объекту на основании наличия охранной зоны (без установления сервитута). Исключения допустимы для аварийных и чрезвычайных ситуаций.

При анализе судебной практики можно выделить два типа ситуации.

В первом случае под земельным участком, на нем или над ним размещен линейный объект федерального или регионального значения, построенный до возникновения права собственности на земельный участок. Правомерность размещения линейного объекта подтверждается или не подтверждается документами. Как правило, суды заключают, что линейный объект размещен законно, со ссылкой на его публичную значимость и повышенную опасность переноса или сноса. По мнению судов, собственник земельного участка знал или должен был знать о наличии ограничения права собственности при приобретении такого земельного участка. Следовательно, негаторный иск, иск об установлении сервитута, иск о взыскании неосновательного обогащения, иск о возмещении убытков, иск о понуждении к заключению договора аренды и другие иски удовлетворению не подлежат. В случае,

если собственник земельного участка не знал и не должен был знать о наличии ограничения, по общему правилу суды полагают, что он вправе предъявить требования к своему контрагенту-правопредшественнику.

Во втором случае линейный объект мог быть построен после возникновения права собственности на земельный участок. Учитывая публичную значимость линейного объекта, а также то, что собственник земельного участка знал или должен был знать о возведении на его участке такого объекта, суды, как правило, отказывают в удовлетворении негаторного иска. При этом собственник земельного участка или собственник линейного объекта вправе предъявить иск об установлении сервитута для эксплуатации линейного объекта. В зависимости от ситуации собственник земельного участка также вправе предъявить иск о взыскании неосновательного обогащения или иск о компенсации убытков.

В обоих указанных случаях предполагается, что наличие линейного объекта ограничивает право собственности на земельный участок, когда линейный объект расположен на земельном участке, или частично на земельном участке и частично над ним, или частично на земельном участке и частично под ним. Одновременно в двух последних ситуациях суды полагают, что обременение земельного участка распространяется только на те его части, на которых расположены конструктивные элементы линейного объекта.

С одной стороны, наделение линейного объекта статусом объекта федерального или регионального значения считается для судов веским аргументом в пользу того, что линейный объект является технически сложным и обладает публичной значимостью. Соответственно, удовлетворение исков о переносе или сносе таких объектов нецелесообразно. С другой стороны, в качестве обременяющих земельный участок элементов линейного объекта рассматриваются только те, которые расположены на земельном участке.

## 10. Антимонопольное законодательство

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга проведен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Федеральный закон № 135-ФЗ), а также подзаконных нормативных правовых актов.

При изучении законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты конкуренции установлено следующее.

Одним из этапов развития антимонопольного законодательства в Российской Федерации стало вступление в силу Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" ("четвертый антимонопольный пакет").

Изменения антимонопольного законодательства в рамках "четвертого антимонопольного пакета" направлены на сокращение административных ограничений для субъектов предпринимательской деятельности, повышение эффективности предупреждения и пресечения антимонопольных правонарушений, повышение ответственности должностных лиц органов власти за действия, связанные с недопущением, ограничением или устранением конкуренции, на расширение процессуальных гарантий и повышение открытости процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства. Предусмотрено: сокращение сферы применения запрета злоупотребления доминирующим положением к действиям хозяйствующих субъектов; детальное описание и конкретизация форм недобросовестной конкуренции, что соответствует интересам хозяйствующих субъектов и должно содействовать повышению законности в предпринимательской деятельности; расширение применения института предупреждения на незначительные нарушения антимонопольного законодательства (в целях оперативного устранения нарушений до возбуждения дела).

"Четвертым антимонопольным пакетом" введен механизм выдачи в обязательном порядке предупреждения в случае выявления злоупотребления доминирующим положением путем необоснованного установления различных цен на один и тот же товар, а также путем создания дискриминационных условий (пункты 6 и 8 части 1 статьи 10 Федерального закона № 135-ФЗ) и в случаях недобросовестной конкуренции и нарушения антимонопольного законодательства органами власти различного уровня.

В целях повышения эффективности расследования деятельности картелей "четвертый антимонопольный пакет" дополнил статью 14.32

КоАП РФ примечанием 5, в соответствии с которым предусматривается снижение административной ответственности для юридических лиц, признавших вину в совершенном административном правонарушении, отказавшихся от участия или дальнейшего участия в соглашении (картеле) и представивших сведения и документы, достаточные для установления события административного правонарушения. Юридическое лицо, первым признавшее вину, освобождается от административной ответственности. Снижение размера административного штрафа предусмотрено для юридических лиц, которые вторым и третьим выполнили указанные условия. Снижение административной ответственности не применяется в отношении организатора картеля.

В то же время следует отметить проблему отсутствия четкой процедуры признания вины с целью участия в программе освобождения и смягчения административной ответственности за картели и иные соглашения. Так, Ассоциацией антимонопольных экспертов отмечаются случаи отказа в освобождении от ответственности ввиду того, что на момент обращения лица с заявлением антимонопольный орган уже располагал соответствующими сведениями и документами о совершенном административном правонарушении.

Согласно постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июня 2008 г. № 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства" при разрешении вопроса, соблюдено ли условие о том, что на момент обращения лица с заявлением антимонопольный орган не располагал соответствующими сведениями и документами о совершенном административном правонарушении, судам следует учитывать, что такое условие соблюдено, если обращение состоялось до момента оглашения решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, явившегося поводом к возбуждению дела об административном правонарушении.

В настоящее время во исполнение поручения Правительства Российской Федерации ФАС России разработан проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" в части закрепления порядка рассмотрения антимонопольным органом сообщения хозяйствующего субъекта о заключении им ограничивающего конкуренцию соглашения или об осуществлении им ограничивающих конкуренцию согласованных действий в целях смягчения или освобождения от ответственности.

Таким образом, работа по корректировке законодательства в сфере развития конкуренции продолжается, в связи с чем оценка влияния "четвертого

антимонопольного пакета" на развитие российской экономики является преждевременной.

Кроме того, продолжается внесение поправок в представленные в "четвертом антимонопольном пакете" новеллы.

Так, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить подготовку и внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов, направленных на своевременное выявление и пресечение деятельности картелей, а также на ужесточение уголовной и административной ответственности за такую деятельность. Во исполнение указанного поручения ФАС России были подготовлены проекты федеральных законов, направленные на своевременное выявление и пресечение деятельности картелей:

"О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции", Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" в части закрепления полномочий антимонопольного органа на ведение реестра участников антиконкурентных соглашений;

"О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" в части ужесточения уголовной ответственности за заключение ограничивающих конкуренцию соглашений;

"О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части закрепления полномочий антимонопольного органа на осуществление изъятия (выемки) документов и предметов на основании решения должностного лица, получение объяснений антимонопольным органом, а также межведомственного обмена данными о розыскной деятельности.

В рамках мероприятий национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации" ФАС России прорабатываются новые изменения в законодательство о защите конкуренции ("пятый антимонопольный пакет").

Представляется востребованным продолжение системной работы по выработке эффективных механизмов предупреждения нарушений антимонопольного законодательства, основанной на всестороннем анализе законодательства и результатах мониторинга правоприменительной практики, что позволит избежать регулярного внесения значительных изменений в нормативные правовые акты в сфере защиты конкуренции.