

Д О К Л А Д
о результатах мониторинга
правоприменения в Российской Федерации за 2011 год

Содержание

Введение	3
Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации	5
Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека	8
Реформирование полиции	11
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	15
Регулирование оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействие их незаконному обороту	20
Обеспечение населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказание медицинской помощи различным категориям граждан	25
Охрана и защита семьи и детства, развитие здорового образа жизни	29
Обеспечение информационных прав граждан, развитие электронной торговли и электронного документооборота в сфере государственного управления	38
Межрегиональные автомобильные перевозки	42
Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр	47
Государственное регулирование деятельности в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг	53
Таможенное регулирование	57
Рыболовство	65
Результаты мониторинга правоприменения, проведенного институтами гражданского общества	77
Приложения № 1 - 19	

Введение

Правовые основы мониторинга правоприменения в Российской Федерации и организации системы мониторинга были сформированы в 2011 году.

В целях совершенствования правовой системы Российской Федерации издан Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" (далее - Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657), которым изменены подходы к законотворческому процессу, установлен единый правовой механизм, позволяющий осуществлять мониторинг правоприменения и реализовывать его результаты в законотворческой деятельности, а также правоприменительными органами.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 Правительством Российской Федерации приняты постановление от 19 августа 2011 г. № 694, которым утверждена методика осуществления мониторинга правоприменения (далее - методика), и распоряжение от 19 августа 2011 г. № 1471-р, которым утверждены планы мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 и на 2012 годы.

Более чем в 40 субъектах Российской Федерации приняты акты, определяющие организационные основы проведения мониторинга правоприменения, определены цели и задачи мониторинга правоприменения, порядок сбора информации и сроки ее представления, а также орган, ответственный за обобщение его результатов. Во многих регионах положения об исполнительных органах государственной власти дополнены нормами о проведении мониторинга правоприменения.

На Минюст России возложены функции по координации и методическому обеспечению деятельности по мониторингу правоприменения.

В связи с этим в адрес федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации направлялись методические письма об организации деятельности по мониторингу правоприменения, предложено представлять результаты мониторинга правоприменения, осуществленного в инициативном порядке. Кроме того, направлена методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 подготовлен доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год (далее - доклад).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 1471-р (далее - план мониторинга правоприменения за 2011 год), и согласно методике.

Доклад отражает основные результаты мониторинга правоприменения по вопросам реформирования полиции, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту, обеспечения населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказания медицинской помощи различным категориям граждан, по вопросам охраны и защиты семьи и детства, развития здорового образа жизни, развития электронной торговли и электронного документооборота, межрегиональных автомобильных перевозок, государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр, соблюдения законодательства в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг, таможенного регулирования, а также в области рыболовства.

Кроме того, в докладе содержатся результаты мониторинга правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека (далее - Европейский Суд), в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В процессе мониторинга правоприменения и формирования информации к докладу принимали участие федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах установленной сферы деятельности и компетенции.

К мониторингу правоприменения привлекались различные институты гражданского общества, обладающие определенной правоприменительной практикой, а также Экспертный совет по мониторингу правоприменения, созданный при Минюсте России.

Информация, полученная Минюстом России от общественных и коммерческих организаций в ходе взаимодействия по вопросам мониторинга

правоприменения в сфере налогового законодательства, также нашла свое отражение в докладе.

Результаты мониторинга правоприменения, отраженные в докладе, формировались экспертами с учетом обобщения, анализа и оценки информации о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации по показателям, установленным пунктами 8 - 10 методики.

В доклад также включены предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции, а также о государственных органах, ответственных за проведение соответствующей работы.

Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

Постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых анализируется конституционность правовой нормы, выявляется ее конституционно-правовой смысл на основе толкования соответствующих статей Конституции Российской Федерации, обязательны для законодательных и правоприменительных органов.

В силу этого обстоятельства решения Конституционного Суда Российской Федерации оказывают большое влияние на совершенствование правоприменительного процесса и законодательства Российской Федерации, а также на развитие права в целом.

В связи с этим решения Конституционного Суда Российской Федерации признаются одним из важнейших источников экспертной информации о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 мониторинг правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, осуществляет Минюст России.

Данная работа проводится на постоянной основе с обязательным участием Конституционного Суда Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, на которые возложено выполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Минюст России ежеквартально информирует о результатах мониторинга Конституционный Суд Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, аппараты Правительства Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации.

По информации Минюста России, с 1992 года Конституционным Судом Российской Федерации принято 130 постановлений и определений, которыми признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения нормативных правовых актов Российской Федерации и из которых вытекает необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации.

По данным мониторинга, в 2011 году Конституционным Судом Российской Федерации принято 23 решения, требующих принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В соответствующих судебных решениях рассмотрена конституционность нормативных правовых актов по вопросам организации местного самоуправления в Российской Федерации, судебной системы, социальной защиты, пенсионного обеспечения военнослужащих и лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, определения статуса лиц, принимавших участие в боевых действиях, о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, о государственной гражданской службе, а также по вопросам уголовно-процессуального, бюджетного, жилищного, административного законодательства.

В 2011 году реализовано 21 решение Конституционного Суда Российской Федерации.

В рамках выполнения судебных решений приняты федеральные законы, в том числе:

от 6 апреля 2011 г. № 67-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации";

от 21 апреля 2011 г. № 78-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений";

от 4 июня 2011 г. № 130-ФЗ "О внесении изменений в статьи 14 и 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС";

от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат";

от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

По состоянию на 2 августа 2012 г. реализовано 73 решения Конституционного Суда Российской Федерации (приложение № 1), 56 решений требуют принятия нормативных правовых актов (приложение № 2).

Практически по всем решениям Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных актов Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, ответственными за их выполнение, разработаны соответствующие проекты федеральных законов или ведется работа по их разработке.

Вместе с тем длительные сроки исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации обусловлены не только наличием разногласий в согласовании проектов федеральных законов с федеральными органами исполнительной власти, но и отсутствием срока рассмотрения их в законодательном органе.

Другой предпосылкой длительного выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации является отсутствие экономических и финансовых условий для успешной реализации нового закона. Как указано в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2007 г. № 272-О-О, от 4 апреля 2007 г. № 273-О-О, от 15 мая 2007 г. № 383-О-П, от 3 июля 2007 г. № 523-О-П, Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации в рамках предоставленных им Конституцией Российской Федерации полномочий необходимо исходя из финансовых возможностей государства, с учетом уровня инфляции, других социально-экономических факторов определить, какой размер возмещения материального ущерба лицам, на которых распространяется действие Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-І "О реабилитации жертв политических репрессий", может считаться посильной в настоящее время компенсацией материального ущерба, чтобы возмещение им вреда осуществлялось в наиболее полном объеме и чтобы достижение провозглашенной указанным Законом цели не ставилось под сомнение.

В связи с этим Минфину России поручено подготовить предложения, направленные на выполнение указанных судебных актов.

Для обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации необходимо усовершенствовать существующий законодательный механизм выполнения решений, который в настоящее время в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (далее - Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ) устанавливает только срок внесения в законодательный орган требуемых законопроектов, но не срок их рассмотрения.

Представляется необходимым внести в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ изменения в части увеличения срока подготовки федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации до 6 месяцев, поскольку установленный им срок в 3 месяца не позволяет своевременно осуществить процедуры согласования законопроекта со всеми заинтересованными органами государственной власти, а в случае его социальной значимости - процедуру общественного обсуждения и обеспечить внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность включения в законодательные акты Российской Федерации, регламентирующие деятельность государственных органов, не являющихся федеральными органами исполнительной власти, положений, обязывающих их рассматривать законопроекты, а также проекты заключений, официальных отзывов и поправок на законопроекты в определенный срок, например 10-дневный.

Разработку проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ целесообразно поручить Минюсту России.

Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней" в Российской Федерации ратифицирована Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее - Конвенция).

Статьей 46 Конвенции установлен принцип обязательности силы и исполнения постановлений Европейского Суда.

Анализ постановлений Европейского Суда показывает, что Европейский Суд в содержательной части устанавливает факт нарушения российскими

властями конкретных статей Конвенции. В отличие от решений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых прямо признается несоответствие конкретных норм федеральных законов Конституции Российской Федерации, в постановлениях Европейского Суда, как правило, констатируется проблема в рамках рассматриваемого дела, оцениваются национальное законодательство и правоприменительная практика.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 мониторинг правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения постановлений Европейского Суда, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, осуществляет Минюст России.

По результатам мониторинга Минюстом России выявлено 10 постановлений Европейского Суда, в связи с которыми необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации (приложение № 3).

Анализ практики Европейского Суда, а также материалов и решений Комитета министров Совета Европы свидетельствует о наличии вопросов, требующих внимания со стороны судебных органов с целью внесения корректив в правоприменительную деятельность российских судов с учетом положений Конвенции и практики Европейского Суда.

Практически во всех делах по так называемым "чеченским" жалобам (группа дел Хашиева), а также по делам, касающимся пыток и иного жесткого обращения (группа дел Михеева), наряду с нарушением материального аспекта статьи 2 и статьи 3 Конвенции Европейский Суд установил нарушение процессуального аспекта названных статей в связи с непроведением эффективного расследования и пришел к выводу об отсутствии в распоряжении потерпевших эффективных средств правовой защиты.

С учетом изложенного актуальными являются не только вопросы повышения качества доследственных проверок и расследований, но и совершенствования механизмов судебного контроля, который подвергался критике со стороны Европейского Суда при рассмотрении дел данной категории.

В связи с этим представляется целесообразным обобщение практики применения судами статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее - УПК РФ) (в том числе в свете постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1 "О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-

процессуального кодекса Российской Федерации") по делам об обжаловании действий (бездействия) и решений следственных органов в ходе проведения доследственных проверок и расследования по фактам нарушения прав граждан при проведении контртеррористических операций на Северном Кавказе, а также по жалобам на пытки и иное жесткое обращение при задержании и содержании под стражей подозреваемых, обвиняемых и заключенных.

Соответствующее обобщение могло бы дать возможность не только внести коррективы в правоприменительную деятельность российских судов, дать необходимые рекомендации судам при рассмотрении дел данной категории с учетом позиций Европейского Суда, но и продемонстрировать Европейскому Суду на практике эффективность существующих средств защиты.

Не менее актуальным является обобщение практики Европейского Суда по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации.

За период с момента присоединения России к Конвенции Европейского Суда было вынесено 23 постановления, в которых установлены нарушения статьи 10 Конвенции (свобода выражения мнения). Из них 20 постановлений были вынесены за последние 5 лет (в 2007 - 2011 годах).

В связи с этим представляется своевременным проведение работы по обобщению практики применения судами постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц" и рассмотрения дел данной категории.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует нормативный правовой акт, предметом регулирования которого являлись бы отношения, возникающие в связи с обязанностью государства исполнять постановления Европейского Суда.

В частности, не регламентирован порядок исполнения постановлений Европейского Суда, не установлена обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению федеральных законов и иных нормативных актов в соответствие с Конвенцией в связи с вынесением постановлений Европейского Суда, а также не установлены сроки разработки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, направленных на реализацию постановлений.

Данные обстоятельства объективно затрудняют исполнение решений Европейского Суда и выполнение обязательств, принятых Российской Федерацией в рамках Конвенции.

В целях обеспечения защиты прав и основных свобод граждан проработку предложений о порядке выполнения постановлений Европейского Суда поручить Минюсту России.

Реформирование полиции

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 год МВД России проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу реформирования полиции в пределах действия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ "О полиции" (далее - Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ), нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ определил принципы деятельности полиции, урегулировал вопросы организации полиции и службы в ней, обязанности и права, вопросы применения мер государственного принуждения и применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, установил правовое положение сотрудников полиции и гарантии их социальной защиты.

В большинстве случаев, установленных Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, приняты необходимые нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано его 7 положений (приложение № 4).

По результатам мониторинга не выявлены коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения.

В ходе мониторинга правоприменения по вопросу реформирования полиции по показателю использования норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию (подпункт "н" пункта 8 методики), установлено следующее.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ на полицию возлагаются обязанности охранять на договорной основе имущество граждан и организаций, а также объекты,

подлежащие обязательной охране в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны.

Согласно приказу МВД России от 31 августа 2007 г. № 772 "Об утверждении порядка обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации охраны имущества физических и юридических лиц по договорам" (зарегистрирован в Минюсте России 8 октября 2007 г., регистрационный № 10264) охрану имущества граждан и юридических лиц по договорам за плату осуществляют подразделения вневедомственной охраны при МВД России.

Вместе с тем на практике подразделения вневедомственной охраны осуществляют на безвозмездной основе оперативное реагирование также в случаях поступления сообщений о срабатывании охранно-пожарной и (или) тревожной сигнализации на объектах, подключенных к частным охранным организациям.

При этом при отработке тревожных сообщений они не имеют прямого доступа на такие объекты и осуществляют только внешний осмотр, дожидаясь прибытия экипажей частных охранных организаций.

Для устранения подобной практики необходимо внести изменение в пункт 25 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, предусмотрев обязанность полиции обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранно-пожарной и тревожной сигнализации только в случае подключения объектов к пультам централизованного наблюдения вневедомственной охраны.

При анализе правоприменительной практики по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (подпункт "о" пункта 8 методики) установлено следующее.

В соответствии с частью 6 статьи 43 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ в случае причинения сотруднику полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции и повлекших стойкую утрату трудоспособности, ему выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере утраченного денежного довольствия по состоянию на день увольнения со службы в полиции за

вычетом размера назначенной пенсии по инвалидности с последующим взысканием выплаченных сумм компенсации с виновных лиц.

Отсутствие единообразной практики по данному вопросу подтверждается тем, что многие сотрудники вынуждены обращаться в суд для определения размера денежного довольствия, так как на практике расчет им осуществляется без учета положений Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ).

Таким образом, в настоящее время существует необходимость нормативного указания в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ на статью 1086 ГК РФ.

При проведении мониторинга правоприменения в соответствии с пунктом 11 методики выявлено установление неравных социальных гарантий для членов семей сотрудников внутренних дел, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах на разных территориях и в разные периоды времени.

В соответствии со статьей 3 Закона Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 4328-1 "О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах" (далее - Закон от 21 января 1993 г. № 4328-1) и подпунктом 12 пункта 1 статьи 21 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ "О ветеранах" на членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, распространена одна из мер социальной поддержки - преимущественное обеспечение указанных лиц путевками в санаторно-курортные организации по последнему месту работы погибшего (умершего) при наличии медицинских показаний.

Вместе с тем в соответствии с абзацем четвертым пункта 14 постановления Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2004 г. № 65 "О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации" нуждающимся супругам и родителям погибших (пропавших без вести) сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих ежегодно предоставляются бесплатные путевки в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения федеральных органов

исполнительной власти, в которых законом предусмотрена служба (военная служба).

Таким образом, предусматривается предоставление указанной категории граждан мер социальной поддержки на санаторно-курортное лечение в неравных объемах.

В целях обеспечения равенства социальных гарантий необходимо поручить Минтруду России, Минфину России и МВД России подготовить предложения по предоставлению членам семей лиц, погибших при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, бесплатных путевок в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения федеральных органов исполнительной власти.

При анализе правоприменительной практики правового регулирования общественных отношений выявлена следующая проблема.

Пункт 2 части 2 статьи 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) наделяет начальников линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместителей полномочием на рассмотрение дел об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел (полиции).

Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" введена новая структура территориальных органов МВД России.

В настоящее время в системе МВД России предусматривается наличие линейного отдела (отделения, пункта) МВД России в составе линейного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Отделения и пункты находятся в значительном удалении от линейного отдела, что на практике значительно затрудняет процесс рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных на данных территориях, и влечет увеличение материальных затрат и времени рассмотрения протоколов об административных правонарушениях.

В связи с этим представляется целесообразным наделить начальников отделений и пунктов в составе линейного отдела правом рассмотрения дел об административных правонарушениях, разработку проекта федерального закона о внесении соответствующих изменений в пункт 2 части 2 статьи 23.3 КоАП РФ поручить МВД России.

При рассмотрении вопроса реформирования полиции по показателям методики в ходе мониторинга правоприменения иные системные проблемы,

требующие корректировки законодательства Российской Федерации, не выявлены.

Защита населения и территорий от чрезвычайных
ситуаций природного и техногенного характера,
обеспечение пожарной безопасности
и безопасности людей на водных объектах

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга правоприменения на 2011 год МЧС России, МВД России, Минприроды России, Минрегионом России, Рослесхозом и органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах в пределах действия федеральных законов от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (далее - Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ), от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (далее - Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ), от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" (далее - Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ), нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день сформирована единая законодательная и нормативная правовая база по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, которая четко определяет основные направления государственной политики в данной области.

Общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в сфере защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории нашей страны, земельного, водного и воздушного пространства, объектов производственного и социального назначения, а также природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера определены в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ. Этот закон установил основные принципы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, полномочия органов

государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и других организаций в области защиты населения и территорий, вопросы государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, права и обязанности граждан Российской Федерации в этой области, порядок подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также необходимость создания единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. На основании данного закона разработаны соответствующие законы в субъектах Российской Федерации и другие нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ определяет общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, его действие распространяется на всех без исключения субъектов правовых отношений на территории Российской Федерации.

Федеральным законом от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ впервые введено понятие "профессиональный спасатель", установлены общие организационно-правовые и экономические основы создания и функционирования аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территории Российской Федерации, порядок взаимодействия между различными органами (организациями и иными юридическими лицами) по вопросам, связанным с деятельностью аварийно-спасательных служб, а также определены права, обязанности и ответственность спасателей и основы государственной политики в области их правовой и социальной защиты.

По результатам мониторинга установлено, что в большинстве случаев, предусмотренных федеральным законодательством, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе норм Лесного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 750 "О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий" по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена

указанными актами (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 4 их положения (приложения № 5 и 6).

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

При проведении мониторинга законодательства в указанной сфере выявлена неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики).

Согласно части 1 статьи 76 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" (далее - Технический регламент) дислокация подразделений пожарной охраны на территориях поселений и городских округов определяется исходя из условия, что время прибытия первого подразделения к месту вызова в сельских поселениях не должно превышать 20 минут. При этом существенным фактом является то обстоятельство, что в этой правовой норме не указывается, к какому виду пожарной охраны соответствующее подразделение должно относиться. Это может быть подразделение Государственной противопожарной службы, муниципальной пожарной охраны, ведомственной пожарной охраны, частной пожарной охраны, добровольной пожарной охраны. Все эти виды пожарной охраны предусмотрены статьей 4 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ.

Однако в судебной практике при рассмотрении дел об обеспечении защиты жизни, здоровья и имущества граждан в случае пожаров преобладает мнение, что требование части 1 статьи 76 Технического регламента относится лишь к подразделениям Государственной противопожарной службы, так как создание муниципальной пожарной охраны, ведомственной пожарной охраны и частной пожарной охраны носит добровольный характер.

Исполнение требования части 1 статьи 76 Технического регламента о соблюдении временного периода, не превышающего 20 минут, в указанной трактовке органов судебной власти представляется невозможным в регионах с низкой плотностью населения и значительными расстояниями между сельскими населенными пунктами. В каждом малонаселенном пункте нет возможности создать подразделение Государственной противопожарной службы.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в часть 1 статьи 76 Технического регламента, определив, в каких случаях обеспечение пожарной безопасности в указанных населенных пунктах возлагается на

муниципальную пожарную охрану и добровольную пожарную охрану, или установив отдельный норматив прибытия их в указанные населенные пункты.

При осуществлении мониторинга также установлено наличие коллизий норм права (подпункт "з" пункта 8 методики).

Отмечается несогласованность статьи 17 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

Согласно нормативному предписанию, содержащемуся в статье 17 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ, при ликвидации чрезвычайных ситуаций силы и средства органов внутренних дел применяются в соответствии с задачами, возложенными на органы внутренних дел законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ определены назначение и основные направления деятельности полиции, которая является составной частью органов внутренних дел. Пунктом 7 части 1 статьи 12 указанного Федерального закона на полицию возложены обязанности по принятию при чрезвычайных ситуациях неотложных мер по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействию в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб, а также обеспечению общественного порядка при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий. При этом согласно части 2 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции. Иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, как изложено в статье 17 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ, в правовую основу деятельности полиции не входят.

Для устранения указанной несогласованности предлагается разработать проект федерального закона "О внесении изменений в статью 17 Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" в части исключения иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которыми предписано руководствоваться органам внутренних дел при исполнении обязанностей по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Разработку соответствующих законопроектов необходимо поручить МЧС России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Приказом Минздравсоцразвития России от 27 мая 2008 г. № 242н "Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников, осуществляющих деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" (зарегистрирован в Минюсте России 18 июня 2008 г., регистрационный № 11856) не предусмотрена должность "пожарный-спасатель".

В то же время в приказе Минздравсоцразвития России от 24 ноября 2009 г. № 919 "Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел "Квалификационные характеристики отдельных категорий работников Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" такая должность имеется.

Согласно подпункту "в" пункта 34 Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2012 год, утвержденных решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 27 декабря 2011 г. (протокол № 10), при разработке нормативных правовых актов по оплате труда работников учреждений органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе применять наименования должностей работников, по которым отсутствуют утвержденные в установленном порядке квалификационные характеристики.

В связи с тем что пожарные подразделения противопожарной службы субъектов Российской Федерации участвуют в ликвидации аварий и стихийных бедствий, выполняют аварийно-спасательные работы и первоочередные аварийные работы при дорожно-транспортных происшествиях, представляется необходимым внести изменение в приказ Минздравсоцразвития России от 27 мая 2008 г. № 242н, включив должность "пожарный-спасатель", и утвердить в установленном порядке квалификационные характеристики. Решение этого вопроса позволит

устранить проблемы, возникающие при присвоении классной квалификации - спасатель пожарным и оплате труда этим работников.

Разработку соответствующего проекта приказа необходимо поручить Минтруду России.

В соответствии с проведенным анализом по показателям, предусмотренным методикой, МЧС России представлена информация об отсутствии иных системных проблем в правоприменении в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Регулирование оборота наркотических средств,
психотропных веществ и их прекурсоров,
а также противодействие их незаконному обороту

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга правоприменения на 2011 год ФСКН России, МВД России, ФСБ России, ФТС России, ФСИН России и Росфинмониторингом проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту в пределах действия федеральных законов от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (далее - Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ), от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств" (далее - Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ), Указа Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690 "Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года" (далее - Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года), постановления Правительства Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № 485 "Об утверждении Положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации", иных нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти.

Правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и противодействия их незаконному обороту определены нормами Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ.

Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года определены приоритетные направления деятельности по снижению спроса и предложения на наркотики, включая формирование системы мониторинга наркоситуации в стране, медико-социальную (профилактика наркомании, лечение и реабилитация наркозависимых лиц) и правоохранительную составляющую, а также организацию международного сотрудничества в антинаркотической сфере.

С принятием Федерального закона от 19 мая 2010 г. № 87-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу культивирования растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры" устранены правовые коллизии в законодательстве, регулирующем оборот растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, и утвержден единственный в мире перечень наркосодержащих растений, в который вошли все известные сегодня растения, содержащие наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры.

По результатам мониторинга в большинстве случаев, установленных Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена федеральными законами от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ, от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы отдельные их положения (приложения № 7 и 8).

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

При проведении мониторинга правоприменения по количеству и характеру зафиксированных правонарушений (подпункт "г" пункта 8 методики) выявлена необходимость уточнения ответственности в отношении определенной категории лиц.

КоАП РФ предусматривает ответственность за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, и невыполнение водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (статьи 12.8, 12.26).

Между тем управление железнодорожным подвижным составом и электропоездами метрополитена в состоянии опьянения является действием,

характеризующимся крайне высокой степенью общественной опасности, и может стать предпосылкой к массовой гибели людей и получению ими травм различной степени тяжести.

Ранее в соответствии с подпунктом "а" части 1 пункта 15 Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 1992 г. № 621, в отношении работников железнодорожного транспорта общего пользования, которые осуществляют производственную деятельность, непосредственно связанную с движением поездов и маневровой работой, за совершение дисциплинарного проступка могло применяться дисциплинарное взыскание в виде лишения свидетельства на право управления железнодорожным транспортом на определенный срок.

Однако решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 октября 2002 г. № ГКПИ 2002-1100 подпункт "а" части 1 пункта 15 Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации признан незаконным, поскольку вид дисциплинарного взыскания и основания его применения введены подзаконным актом, что является ограничением прав работника и противоречит требованиям Трудового кодекса Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время отсутствует ответственность за управление железнодорожным подвижным составом и электропоездами метрополитена лицами, находящимися в состоянии опьянения, а также за их уклонение от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

В связи с этим предлагается внести изменения в КоАП РФ, предусмотрев более жесткие меры административной ответственности за управление железнодорожным транспортом и электропоездом метрополитена лицами, находящимися в состоянии опьянения, а также за их уклонение от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, чем меры, установленные статьями 12.8 и 12.26 КоАП РФ.

В соответствии с частью первой статьи 20 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) уголовной ответственности подлежит лицо, достигшее ко времени совершения преступления 16-летнего возраста.

При этом частью второй статьи 20 УК РФ закреплен перечень статей Особенной части УК РФ, устанавливающих преступления, за совершение которых лица, достигшие ко времени их совершения 14-летнего возраста, подлежат уголовной ответственности. В указанном перечне содержится

статья 229 УК РФ "Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества".

Вместе с тем к более общественно опасным преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков можно отнести сбыт наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, ответственность за который предусмотрена статьей 228¹ УК РФ, не включенной в перечень, определенный частью второй статьи 20 УК РФ.

В связи с этим предлагается внести изменение в часть вторую статьи 20 УК РФ, включив в перечень преступления, предусмотренные статьей 228¹ УК РФ.

Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 417-ФЗ внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу административного выдворения за пределы Российской Федерации мигрантов, совершивших правонарушения, связанные с незаконным оборотом, потреблением и пропагандой наркотиков. Согласно указанным изменениям мигрант, совершивший правонарушение, ответственность за которое предусмотрена статьями 6.8, 6.9 или 6.13 КоАП РФ, подлежит административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Анализ правоприменительной практики показывает тенденцию роста числа мигрантов, привлекаемых к административной ответственности за незаконный оборот, потребление и пропаганду наркотиков, что свидетельствует о недостаточной эффективности мер, предпринимаемых в отношении мигрантов, занимающихся распространением наркотиков на территории Российской Федерации.

В связи с этим необходимо внести изменения в УК РФ, установив в статье 322 уголовную ответственность мигрантов за пересечение ими государственной границы Российской Федерации в течение 5 лет после того, как они в период предыдущего пребывания были подвергнуты административному выдворению, депортации за пределы Российской Федерации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии. Соответствующий проект разрабатывается ФМС России.

При проведении мониторинга правоприменения по методике, позволяющей анализировать информацию по дополнительным показателям (пункт 11 методики), выявлено недостижение на практике цели, на решение которой было направлено принятие нормативного правового акта.

КоАП РФ предусматривает ответственность за управление судном судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения (статья 11.9).

В последнее время участились случаи кораблекрушений, повлекших массовую гибель людей, что свидетельствует о повышенной степени общественной опасности этих правонарушений. Альтернативная санкция, предусматривающая либо штраф, либо лишение права управления судном, на практике не дает должного репрессивного и профилактического эффекта для того, чтобы предостеречь граждан от совершения таких административных правонарушений.

В связи с этим предлагается ужесточить предусмотренную статьей 11.9 КоАП РФ административную ответственность за управление судном лицом, находящимся в состоянии опьянения, а также за уклонение такого лица от прохождения в соответствии с установленным порядком медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

При анализе законодательства в исследуемой сфере по показателю полноты правового регулирования (подпункт "ж" пункта 8 методики) установлено, что в настоящее время законодательство Российской Федерации не содержит регламентации вопросов раннего выявления лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ, в том числе определения механизма проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся.

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ содержит понятие "профилактика наркомании", однако не содержит норм, регламентирующих профилактику немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, а также раннее выявление немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ.

В связи с тем что немедицинское потребление наркотиков чаще всего вызывается болезненным состоянием потребляющих их лиц, необходимо устранить существующие в правовом регулировании пробелы путем совершенствования системы добровольного и обязательного лечения и медико-социальной реабилитации наркоманов и лиц, незаконно употребляющих наркотические средства или психотропные вещества.

Справочно: Для реализации этого предложения Минобрнауки России подготовлен проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам профилактики немедицинского потребления наркотических средств и психотропных"

веществ", регламентирующего вопросы профилактики немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ, а также раннее выявление немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ.

В соответствии с проведенным анализом по показателям, предусмотренным методикой, иные системные проблемы в правоприменении в сфере регулирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту федеральными органами исполнительной власти не выявлены.

Обеспечение населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказание медицинской помощи различным категориям граждан

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга правоприменения на 2011 год Минздравсоцразвития России, Росздравнадзором, Минпромторгом России, Роспотребнадзором, ФАС России, ФМБА России, высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменительной практики в сфере обеспечения населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказания медицинской помощи различным категориям граждан в пределах Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ) (в том числе в пределах действия Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Изучение данных вопросов обусловлено вступлением в силу с 1 января 2012 г. отдельных положений Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ и признанием утратившими силу Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ регулирует отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации, определяет правовые, организационные и экономические основы

охраны здоровья граждан, права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав, полномочия и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья, права и обязанности медицинских организаций, иных организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья, а также права и обязанности медицинских работников и фармацевтических работников.

Реализация конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь осуществляется на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования в рамках сложившейся структуры системы здравоохранения Российской Федерации.

При подготовке информации были использованы материалы анализа правоприменительной практики, проведенного институтами гражданского общества (уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, общественные объединения).

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

В ходе мониторинга правоприменения в сфере предоставления медицинских услуг и обеспечения населения лекарственными средствами в рамках действия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ и обращения лекарственных средств в рамках действия Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что в настоящее время во исполнение федеральных законов от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ и от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ приняты не все подзаконные акты.

Информация о положениях федеральных законов от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ и от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ, требующих урегулирования на подзаконном уровне, прилагается (приложения № 8 и 9).

Приказом Минздравсоцразвития России от 21 ноября 2011 г. № 1377 "О перечне нормативных правовых актов, направленных на реализацию Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" утвержден перечень нормативных правовых актов, направленных на реализацию этого Федерального закона, и определены сроки их внесения. На данный момент не все положения этого приказа реализованы.

Практика применения указанных законов показывает, что отсутствие подзаконных нормативных правовых актов вызывает трудности реализации их положений, влечет нарушение прав граждан на получение медицинской помощи в той мере, в какой это предусматривает федеральный закон, и отрицательно сказывается на эффективности реализации принятого акта, препятствуя решению поставленных целей и задач.

При анализе положений Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ по показателю неполноты правового регулирования общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) установлено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 25 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ военнослужащие и лица, приравненные по медицинскому обеспечению к военнослужащим, а также граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, имеют право на прохождение военно-врачебной экспертизы для определения годности к военной службе или приравненной к ней службе и для досрочного увольнения с военной службы или приравненной к ней службы на основании заключения военно-врачебной комиссии.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123 "Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе" на военно-врачебные комиссии не возлагается организация и проведение медицинского освидетельствования граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу.

Таким образом, подпункт "а" пункта 3 указанного Положения требуется дополнить положением, устанавливающим возможность гражданам, проходящим альтернативную гражданскую службу, проходить военно-врачебную комиссию.

Согласно положениям статьи 50 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ занятие народной медициной осуществляется на основании разрешений, выданных органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Однако Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ не урегулирован порядок выдачи и отказа в выдаче разрешения на занятие народной медициной и не предусмотрено право субъектов Российской Федерации по его установлению.

В связи с этим отсутствие норм, регулирующих порядок выдачи и отказа в выдаче разрешений на занятие народной медициной, влечет невозможность единообразного применения на практике положений Федерального закона от

21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ по отношению к гражданам, занимающимся этим видом деятельности.

Кроме того, полагаем, что отсутствие порядка выдачи и отказа в выдаче разрешений на занятие народной медициной создает условия для проявления коррупции.

Отношения, возникающие в связи с обращением, разработкой, доклиническими исследованиями, клиническими исследованиями, экспертизой, государственной регистрацией, со стандартизацией и с контролем качества, производством, изготовлением, хранением, перевозкой, ввозом в Российскую Федерацию, вывозом из Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, передачей, применением, уничтожением лекарственных средств, регулируются Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ.

По результатам изучения положений законодательства, регулирующего вопросы лицензирования фармацевтической деятельности, по показателю наличия единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах (подпункт "б" пункта 10 методики) выявлено следующее.

В Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (часть 2 статьи 69), а также в постановлении Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1081 "О лицензировании фармацевтической деятельности", устанавливающим порядок лицензирования фармацевтической деятельности, используется понятие "сельский населенный пункт".

Вместе с тем согласно положениям Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (часть 1 статьи 52) фармацевтическая деятельность осуществляется в том числе и в сельских поселениях.

Кроме того, термин "сельское поселение" используется и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Таким образом, указанные нормативные правовые акты имеют разную терминологию в части слов "сельское поселение" и "сельский населенный пункт".

В связи с этим Минздраву России и Минрегиону России необходимо подготовить соответствующие изменения в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ и постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1081 в части установления единой терминологии.

При изучении законодательства в этой сфере по показателю несоблюдения гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина (подпункт "а" пункта 8 методики) по обеспечению населения

медицинскими услугами с учетом особенностей территории, на которой оно проживает, установлено следующее.

Указанный вопрос затрагивает те субъекты Российской Федерации, на территориях которых находятся удаленные, малонаселенные и труднодоступные населенные пункты, а также с населением - представителями коренных малочисленных народов.

Например, территория Республики Саха (Якутия) составляет 3103,2 тыс. кв. км, имеет население 949,8 тыс. человек (плотность населения 0,3 человека на 1 кв. км). Более 40 процентов территории республики находится за полярным кругом, где проживают представители коренных малочисленных народов Севера, ведущие традиционный кочевой образ жизни. В республике из 676 населенных пунктов 336 (50 процентов) относятся к категории малонаселенных.

В силу сложных условий труда в учреждениях здравоохранения, расположенных в сельской местности, в северных (арктических) районах остается низким уровень укомплектованности медицинскими работниками.

С учетом данных обстоятельств Минздраву России необходимо рассмотреть вопрос об установлении положений о возможности установления финансового норматива для обеспечения медицинской деятельности, который должен учитывать затраты вне зависимости от количества обслуживаемого населения для указанных территорий.

В соответствии с проведенным анализом по иным показателям, предусмотренным методикой, информация о наличии системных проблем в части правоприменения в сфере обеспечения населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказания медицинской помощи различным категориям граждан (в пределах рассмотренных нормативных правовых актов) отсутствует.

Охрана и защита семьи и детства, развитие здорового образа жизни

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга правоприменения на 2011 год Минобрнауки России и Минспорттуризмом России проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу охраны и защиты семьи и детства, развития здорового образа жизни в пределах действия Семейного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ)", Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ "Об опеке и

попечительстве", нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В большинстве случаев, установленных Семейным кодексом Российской Федерации, федеральными законами от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ, от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", а также от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию", который вступает в силу с 1 сентября 2012 г., приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия которых предусмотрена указанными законодательными актами (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 2 положения Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (приложения № 10 и 11).

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

Справочно: В настоящее время основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации, в том числе меры по решению проблем в сфере семьи и детства, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права, определены в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761.

По результатам анализа показателей правоприменения в сфере охраны и защиты семьи и детства, развития здорового образа жизни выявлен ряд проблем.

Несмотря на последовательное проведение государственной политики по поддержке значения и роли семьи, исторически сложившиеся семейные отношения претерпевают такие изменения, как ослабление семейных устоев, снижение авторитета семьи.

На сегодняшний день одним из актуальных вопросов является социальное сиротство.

В связи с этим возникает необходимость обеспечить на законодательном уровне создание эффективных правовых механизмов, предусматривающих упреждающую работу органов опеки и попечительства с проблемными ситуациями, так как своевременно оказанная помощь позволит сохранить ребенка в семье и избежать таких крайних мер, как лишение родительских прав.

В ходе изучения указанной проблемы по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) установлено, что в настоящее время на законодательном уровне не регламентирована такая форма индивидуальной профилактической работы, осуществляемой органами опеки и попечительства, как социальный патронаж.

Справочно: *В связи с необходимостью обеспечения эффективной организации работы органов опеки и попечительства по раннему выявлению семей с детьми, находящимися в кризисной ситуации, защите прав детей, проживающих в таких семьях, и сохранению ребенку его родной семьи Правительство Российской Федерации внесло 29 марта 2012 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 42197-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патронажа и деятельности органов опеки и попечительства", которым в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" вносятся изменения, предусматривающие новую форму индивидуальной профилактической работы с ребенком, проживающим в семье, находящейся в социально опасном положении, и его родителями (законными представителями), осуществляемой органами опеки и попечительства, - социальный патронаж.*

В рамках социального патронажа органы опеки и попечительства с согласия родителей получают возможность проводить с семьей реабилитационную работу, которая будет включать в себя комплекс мер по оказанию социально-педагогической и медико-психологической помощи семье.

В процессе реализации социального патронажа могут быть решены вопросы лечения родителей от алкоголизма, наркомании и оказания им содействия в трудоустройстве.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 351-ФЗ "О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" с 1 сентября 2012 г. предусматривается требование о прохождении обязательной подготовки граждан, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Однако в ходе проведения анализа указанного акта по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) на текущий момент выявлено отсутствие нормативных правовых актов, регулирующих порядок отбора усыновителей и опекунов (попечителей), защиты детей от жестокого обращения в замещающих семьях, профилактики возвратов детей в учреждения-интернаты.

В связи с отсутствием в настоящее время указанных норм предлагается вопрос урегулирования таких правоотношений поручить проработать Минобрнауки России.

Кроме того, Минобрнауки России ведет работу по утверждению требований к содержанию программы подготовки лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, а также формы свидетельства о прохождении такой подготовки.

Также выявлен ряд проблем в ходе анализа практики международного усыновления как на этапе передачи детей на усыновление в другую страну, так и на этапе последующего контроля за условиями их жизни в семьях усыновителей.

Прежде всего существуют проблемы, касающиеся возможности отслеживать судьбу ребенка, получать информацию о его жизни, адаптации в новой семье, в том числе в случае переустройства в другую семью. Для их решения требуется тесное взаимодействие с компетентными органами иностранных государств, которое сегодня не всегда может быть обеспечено.

Наиболее эффективным способом урегулирования таких проблем является заключение международного договора с конкретной страной, который позволил бы на межгосударственном уровне решать все необходимые вопросы в сфере усыновления детей.

В 2011 году Российская Федерация подписала такие договоры с США и Францией.

Справочно: Указанные договоры были ратифицированы федеральными законами от 28 июля 2012 г. № 150-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей" и от 28 июля 2012 г. № 148-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Французской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей". Ведется работа по подготовке аналогичных документов с Испанией, Израилем, Ирландией, Великобританией и другими странами.

Представляется, что одним из наиболее результативных способов защиты детей при их усыновлении иностранными гражданами является постоянное отслеживание судьбы этих детей.

В настоящее время порядок обследования условий жизни и воспитания усыновленного ребенка установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 654 "О деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации и контроле за ее осуществлением". Такое обследование проводится специалистом по охране детства органа опеки и попечительства ежегодно, в течение первых трех лет после установления усыновления.

В связи с тем что на текущий момент отмечено увеличение случаев жестокого обращения с детьми, усыновленными иностранными гражданами, целесообразно внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 654, сократив срок проведения первого обследования условий жизни и воспитания детей до 3 месяцев, при этом увеличив период наблюдения со стороны органов опеки и попечительства, и представлять по результатам наблюдения отчет об условиях жизни и воспитания детей, а также установить порядок информирования соответствующих правоохранительных органов (в том числе органов прокуратуры, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации) о случаях гибели и жестокого обращения с усыновленными детьми, нарушения прав детей.

Предлагается поручить Минобрнауки России подготовить соответствующие изменения в законодательство.

14 июня 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 мая 2011 г. № 102-ФЗ "О присоединении Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей".

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1097 "О центральном органе, отправляющем обязанности, возложенные на него Конвенцией о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей", полномочия указанного центрального органа возложены на Минобрнауки России.

В ходе анализа положений указанной Конвенции с учетом требований методики по показателю использования положений нормативных правовых актов в качестве основания совершения юридически значимых действий (подпункт "к" пункта 8 методики) была установлена необходимость имплементации положений этого международного акта в законодательство Российской Федерации.

Так, положения статьи 11 указанной Конвенции предусматривают, что судебный или административный орган иностранного государства должен в течение 6 дней вынести решение по вопросу возвращения детей по заявлению запрашивающего государства. Вместе с тем на практике в рамках применения процессуального законодательства возникают трудности в части соблюдения указанных сроков.

В связи с этим Минобрнауки России необходимо подготовить соответствующий законопроект, принятие которого будет способствовать надлежащему исполнению обязательств, вытекающих из этой Конвенции, качественному и быстрому рассмотрению дел, основанных на Конвенции, предотвращению подачи заявлений в Европейский Суд о нарушении Российской Федерацией пункта 1 статьи 6 и статьи 8 указанной Конвенции.

На сегодняшний день Минобрнауки России приступило к разработке проекта федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты" (в части реализации норм Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г.).

По-прежнему актуально обеспечение имущественных прав несовершеннолетних подопечных, а также лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 18 лет.

При осуществлении мониторинга по показателю наличия (отсутствия) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт "о" пункта 8 методики) установлено, что одной из основных проблем в области социализации детей-сирот, требующих первоочередного решения, остается обеспечение таких детей жилыми помещениями.

Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (далее - Федеральный закон от 21 декабря

1996 г. № 159-ФЗ) предусмотрено право детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного за ними жилого помещения, на обеспечение жилой площадью. В соответствии с законодательством Российской Федерации решение данного вопроса относится к компетенции субъектов Российской Федерации.

На практике возникают ситуации, когда органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации выносят различные решения, зачастую ограничивающие возможность реализации такого права.

Указанные решения, как правило, обосновываются тем, что лица из числа детей-сирот, не вставшие на учет по обеспечению жилой площадью до достижения возраста 23 лет, по мнению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, лишаются такого права, поскольку утрачивают статус данной категории лиц.

Вместе с тем законом не предусмотрено аналогичного права для лиц из числа детей-сирот в возрасте до 23 лет.

В результате органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации выносят решения, в соответствии с которыми лица из числа детей-сирот, не вставшие на учет по обеспечению жилой площадью до достижения возраста 23 лет, лишаются права на обеспечение жилой площадью как не принадлежащие к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством).

Исходя из существа вопроса, представляется правильным считать, что право лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по тем или иным причинам не реализованное до указанного в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ возраста, сохраняется и должно быть обеспечено на законодательном уровне.

Справочно: *В целях устранения неоднородности правоприменения в этой сфере в 2012 году принят Федеральный закон от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", который вступает в силу с 1 января 2013 г. и предусматривает создание на региональном уровне нового вида специализированного жилищного фонда, предназначенного только для обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения*

родителей, которые по тем или иным причинам не могут вернуться в имеющиеся у них жилые помещения, права на обеспечение жильем, а также сохранение за лицами, достигшими возраста 23 лет, права на предоставление жилого помещения до их фактического обеспечения.

В настоящее время Минобрнауки России разрабатываются методические рекомендации по применению указанного Федерального закона для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В ходе мониторинга правоприменения положений УК РФ по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлен вопрос, посвященный защите детей.

Статьей 156 УК РФ в части его положений, посвященных защите детей, устанавливаются меры ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которых возложены эти обязанности, а равно педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного либо иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним.

Согласно указанной статье УК РФ уголовная ответственность за такое преступление предусмотрена только в том случае, если это деяние соединено с жестоким обращением с ребенком.

Однако законодатель не указал в статье четкого понятия "жестокое обращение с ребенком", что в практической деятельности вызывает трудности при доказывании фактов жестокого обращения с ребенком и привлечении виновных лиц к ответственности.

В связи с этим предлагается внести изменения в статью 156 УК РФ и конкретизировать понятие "жестокое обращение с ребенком".

При анализе норм УК РФ по показателю количества и характера зафиксированных правонарушений, а также количества случаев привлечения виновных лиц к ответственности (подпункт "т" пункта 8 методики) выявлены проблемы, в том числе при назначении наказания в виде условного осуждения.

По материалам деятельности подразделений по делам несовершеннолетних МВД России наблюдается тенденция к росту числа преступлений небольшой или средней тяжести, совершенных несовершеннолетними осужденными, которым назначено условное осуждение, в течение испытательного срока.

Анализ правоприменительной практики указывает на необходимость исключить возможность принятия судом решения о назначении условного осуждения и новом испытательном сроке не только в случае совершения особо тяжкого преступления, но и тяжкого в течение испытательного срока.

В целях предотвращения повторных преступлений и усиления ответственности несовершеннолетних в период испытательного срока предлагается в часть 6² статьи 88 УК РФ внести соответствующие изменения, указав лишь 2 категории преступлений: небольшой или средней тяжести, при совершении которых несовершеннолетнему осужденному может быть назначено судом повторное условное осуждение.

В настоящее время МВД России и Минобрнауки России поручено подготовить проект федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации".

В силу статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" не допускается розничная продажа алкогольной продукции:

в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях;

на оптовых и розничных рынках, на вокзалах, в аэропортах, в иных местах массового скопления граждан и местах нахождения источников повышенной опасности, определенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Указанные ограничения действуют также на прилегающих к таким местам территориях;

на объектах военного назначения и на прилегающих к ним территориях, а также в иных местах, указанных в этом Федеральном законе.

К прилегающим территориям относятся земельные участки, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям и границы которых определяются решениями органов местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В настоящее время порядок определения границ земельных участков, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям, где запрещена розничная продажа алкогольной продукции, не установлен.

Для установления ряда санкций по запрету розничной продажи алкогольной продукции в указанных местах, в том числе местах массового

пребывания детей, требуется принять постановление Правительства Российской Федерации.

При рассмотрении указанной сферы по показателям, предусмотренным методикой, в ходе мониторинга правоприменения иные системные проблемы, требующие корректировки законодательства, не выявлены.

Обеспечение информационных прав граждан,
развитие электронной торговли и электронного
документооборота в сфере государственного управления

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга правоприменения на 2011 год Минкомсвязью России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу обеспечения информационных прав граждан, развития электронной торговли и электронного документооборота в сфере государственного управления, в том числе в пределах действия Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ "Об электронной подписи" (далее - Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ), Федерального закона от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ "Об электронной цифровой подписи" (далее - Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ), Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации", Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (далее - Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ), нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Справочно: При этом отмечается, что в сфере обеспечения информационных прав граждан осуществляется мониторинг правоприменительной практики также в отношении Федерального закона от 27 июля 2007 г. № 152-ФЗ "О персональных данных". Однако, учитывая, что планом мониторинга правоприменения на 2012 год предусмотрено представление результатов мониторинга применения этого Федерального закона отдельным пунктом (пункт 12), в докладе правоприменение указанного Федерального закона не анализируется.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ регулируются правоотношения, затрагивающие вопросы использования электронных подписей при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций, при совершении иных юридически значимых действий физическими и юридическими лицами, а также федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

В большинстве случаев, установленных указанными нормативными правовыми актами, приняты необходимые нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ и Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (подпункт "б" пункта 8 методики) установлено, что до настоящего времени не реализовано 2 положения Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (приложение № 12).

Обобщение результатов мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в области обеспечения информационных прав граждан, развития электронной торговли и электронного документооборота в сфере государственного управления показало, что положения Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ и соответствующие нормативные правовые акты применяются единообразно без нарушений, хотя существуют отдельные проблемы в правоприменительной практике.

Исследуемый Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ и связанное с ним законодательство принимались с 2002 по 2011 год. Указанный интервал времени характеризуется бурным развитием информационных технологий, ускоренным развитием связанных с ними общественных отношений и, как следствие, интенсификацией правового регулирования. В связи с этим практика применения указанных нормативных правовых актов имеет различный характер и объем.

В частности, совпадающую сферу регулирования имеют Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ и Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ, что является следствием одновременного действия двух законов в

течение переходного периода до 1 июля 2013 г. (момента утраты силы Федерального закона от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ).

При изучении положений указанных законов по показателю наличия единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах (подпункт "б" пункта 10 методики) установлено следующее.

Принимая во внимание, что Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ утрачивает силу с 1 июля 2013 г., возможно появление терминологических противоречий и образование правовых коллизий, когда в различных нормативных правовых актах будет упоминаться несуществующий термин (к примеру, понятие "электронная цифровая подпись" применяется в Федеральном законе от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ "О клиринге и клиринговой деятельности" и др.).

Таким образом, представляется необходимым Минкомсвязи России поручить подготовить соответствующие проекты нормативных правовых актов, исключаящие из текстов нормативных правовых актов термин "электронная цифровая подпись".

При анализе результатов мониторинга правоприменения Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики) выявлено отсутствие правовой определенности по вопросу о том, в каком порядке и с учетом каких критериев будет определяться размер платы, взимаемой удостоверяющими центрами за оказание услуг по созданию сертификатов ключей проверки электронных подписей и их выдачу лицам, обратившимся за получением таких сертификатов, за выдачу по обращению заявителей средств электронной подписи, содержащих ключ электронной подписи и ключ проверки электронной подписи (в том числе созданные удостоверяющим центром), создание по обращениям заявителей ключей электронных подписей и ключей их проверки, проверку уникальности ключей проверки электронных подписей в реестре сертификатов, осуществление по обращениям участников электронного взаимодействия проверки электронных подписей. Кроме того, для удостоверяющих центров, в роли которых выступают органы государственной власти, особую актуальность приобретает вопрос о том, каким образом надлежит распорядиться средствами, поступившими в виде платы за оказанные ими услуги.

Отсутствие надлежащего законодательного регулирования указанной проблемы может повлечь неоднородную правоприменительную практику.

В связи с этим полагаем целесообразным поручить Минкомсвязи России с участием заинтересованных органов подготовить проект федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ в части устранения выявленного пробела в правовом регулировании, а при необходимости также проекты подзаконных актов Правительства Российской Федерации.

В ходе анализа правоприменительной практики Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ выявлены также проблемы, связанные с совершением физическими лицами гражданско-правовых сделок, защитой их прав перед контрагентами, приданием неоспоримой юридической силы документам, подписанным электронной подписью.

В настоящее время существуют также проблемы обеспечения юридической значимости электронных документов. Актуальность ее связана с необходимостью создания единого пространства доверия электронной подписи для унифицированного оказания государственных услуг в электронном виде и обеспечения электронного взаимодействия органов государственной власти, органов судебной власти, органов прокуратуры, нотариата, а также формирования единого информационного пространства судов и нотариата.

В связи с этим Минюстом России, Минкомсвязью России, а также иными заинтересованными органами государственной власти и уполномоченными организациями с участием Федеральной нотариальной палаты разработан проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части установления правового режима электронного документа и обеспечения его юридической значимости для органов судебной власти, органов прокуратуры и нотариата, в том числе при оказании государственных услуг в электронном виде).

Принятие этого федерального закона позволит устранить существующие в настоящее время пробелы правового регулирования.

Статья 185 УПК РФ предусматривает возможность наложения ареста на почтово-телеграфные отправления при наличии достаточных оснований полагать, что предметы, документы и сведения, содержащиеся в бандеролях, посылках и иных почтово-телеграфных отправлениях, имеют значение для уголовного дела.

Вместе с тем развитие электронных технологий предоставляет возможность большинству населения обмениваться информацией в электронном виде. Однако нормы, касающиеся допустимости и процедуры наложения ареста на электронные отправления, в УПК РФ отсутствуют, что вызывает затруднения при осуществлении предварительного расследования.

В то же время, учитывая существо такого процессуального действия как арест, с одной стороны, и технологические особенности обмена информацией в электронной форме, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, с другой стороны, проблема возможности применения ареста в отношении "электронных отправлений" требует дополнительного изучения и при наличии такой возможности - подготовки соответствующих изменений в УПК РФ. Изучение указанной проблемы и при необходимости подготовку проекта федерального закона предлагается поручить МВД России и Минкомсвязи России.

Одним из основных способов совершенствования электронного документооборота является его стандартизация. Она позволяет более эффективно организовать работу с документами в сфере управленческой деятельности. В Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании" установлено, что стандартизация необходима для обеспечения технической и информационной совместимости, сопоставимости экономико-статистических данных, рационального использования ресурсов и др. Стандартизация должна осуществляться в соответствии с принципами добровольного применения стандартов, причем при разработке стандартов должны учитываться интересы всех заинтересованных лиц.

Вместе с тем возможности, заключенные в механизме стандартизации, при осуществлении правового регулирования обмена информацией в электронном виде, в том числе с применением информационно-телекоммуникационных сетей, используются не в полной мере. В связи с этим полагаем целесообразным поручить Минкомсвязи России изучить эффективность применения механизма стандартизации в сфере информационных технологий и при необходимости подготовить проект акта Правительства Российской Федерации, направленный на активизацию использования стандартизации в указанной сфере.

В соответствии с проведенным анализом по иным показателям, предусмотренным методикой, информация о наличии системных проблем в правоприменении в сфере обмена информацией в электронном виде (в пределах рассмотренных нормативных правовых актов) отсутствует.

Межрегиональные автомобильные перевозки

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга правоприменения на 2011 год Минтрансом России, Минрегионом России, ФАС России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской

Федерации проведен мониторинг правоприменения по вопросам межрегиональных автомобильных перевозок, в том числе в пределах действия части второй Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ "О транспортной безопасности" (далее - Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ), Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" (далее - Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта), Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112 (далее - Правила перевозок пассажиров и багажа), нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В большинстве случаев, установленных указанными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приняты необходимые нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ и Уставом автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 2 положения Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (приложение № 13) и 1 положение Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (приложение № 14).

По результатам мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные отношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

По результатам мониторинга правоприменения по показателям, предусмотренным методикой, выявлен ряд проблем, которые требуют законодательного урегулирования.

В соответствии с подпунктом "о" пункта 8 и подпунктом "г" пункта 10 методики при мониторинге правоприменения законодательства в сфере организации транспортного обслуживания населения выявлено наличие противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные

отношения, принятых в разные периоды, а также отсутствие единообразной практики применения нормативных правовых актов в части установления порядка утверждения (согласования) расписания регулярных перевозок пассажиров и багажа.

Согласно статье 2 Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, а также пункту 3 Правил перевозок пассажиров и багажа предусмотрено, что регулярные перевозки пассажиров и багажа осуществляются по расписаниям.

Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Минтранса России от 8 января 1997 г. № 2 (зарегистрирован в Минюсте России 14 мая 1997 г., регистрационный № 1302), разработка графика (расписания) движения для осуществления перевозок по действующим маршрутам возложена на владельцев автобусов (пункт 5.2.2).

Пунктом 6 порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации, утвержденного приказом Минтранса России от 14 августа 2003 г. № 178 (далее - приказ Минтранса России № 178) (зарегистрирован в Минюсте России 4 сентября 2003 г., регистрационный № 5044), предусмотрено, что для решения вопроса по открытию регулярного маршрута перевозчик разрабатывает расписание движения автобусов.

При этом порядок утверждения (согласования) расписания регулярных перевозок пассажиров и багажа, а также форма расписания движения автобусов указанными нормативными правовыми актами не определены.

Однако в настоящее время наряду с вновь принятыми актами действуют Правила организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденные приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31 декабря 1981 г. № 200, которыми определяется, что расписания составляются автотранспортными предприятиями (пункт 52), а также порядок их утверждения и согласования.

Кроме того, действуют Временные правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Российской Федерации, утвержденные Минтрансом России 29 сентября 1997 г., регулирующие аналогичные вопросы.

Таким образом, действуют несколько правовых актов, регламентирующих по-разному порядок утверждения (согласования) расписания регулярных перевозок пассажиров и багажа, что создает правовую неопределенность и требует систематизации.

В целях обеспечения единообразного применения на практике нормативных правовых актов, регламентирующих рассматриваемые

правоотношения, необходимо поручить Минтрансу России в рамках работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР подготовить предложения, направленные на упорядочение законодательного регулирования вопроса утверждения расписания регулярных перевозок пассажиров и багажа.

При мониторинге правоприменения приказа Минтранса России № 178 в соответствии с подпунктом "ж" пункта 8 методики установлена неполнота в правовом регулировании общественных отношений, связанных с формированием сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации.

Так, приказом Минтранса России № 178 регламентирован порядок формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации (далее - порядок формирования сети регулярных автобусных маршрутов) и утверждены соответствующие бланки документов.

Указанный нормативный правовой акт принят в соответствии с подпунктом 45 пункта 9 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1038, которое признано утратившим силу.

В настоящее время действует Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, в котором полномочие Минтранса России по формированию сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации отсутствует.

Кроме того, в соответствии с пунктами 15 и 16 порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов 1 экземпляр паспорта маршрута представляется в Управление автомобильного и электрического пассажирского транспорта Минтранса России, которое на основании утвержденных паспортов маршрутов формирует общий реестр регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации.

Вместе с тем Управление автомобильного и электрического пассажирского транспорта Минтранса России отсутствует в структуре центрального аппарата Минтранса России, утвержденной приказом Минтранса России от 30 июня 2009 г. № 102а.

Пунктами 7 и 8 порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов установлено, что для решения вопроса об организации регулярного автобусного маршрута между субъектами Российской Федерации рассматривается определенный перечень документов, которые регистрируются и подлежат экспертизе. При положительном завершении экспертизы они направляются в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации,

с территории которого начинается маршрут, для принятия решения о возможности его открытия.

Однако орган, проводящий экспертизу документов при открытии автобусного маршрута и направляющий документы в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в случае положительного завершения экспертизы не определен в порядке формирования сети регулярных автобусных маршрутов.

Пунктом 9 порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов предусмотрено, что после получения согласия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации на открытие маршрута оформленный паспорт маршрута, расписание движения автобуса и ходатайство о согласовании открытия маршрута направляются в субъекты Российской Федерации, по территории которых будет проходить или заканчиваться вновь открываемый маршрут.

В порядке формирования сети регулярных автобусных маршрутов не определено количество экземпляров паспорта маршрута и расписания движения. При этом в пункте 15 указано, что 1 экземпляр паспорта маршрута представляется в Управление автомобильного и электрического пассажирского транспорта Минтранса России.

На практике это может привести к тому, что в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по территории которых проходит или заканчивается открывшийся маршрут, паспорта маршрутов будут отсутствовать.

В порядке формирования сети регулярных автобусных маршрутов также отсутствуют механизмы внесения изменений в межрегиональный маршрут и необходимая процедура согласования таких изменений, включая внесение таких изменений в реестр Минтранса России, что создает правовую неопределенность при применении на практике порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов (подпункт "ж" пункта 8 методики).

Кроме того, не установлены критерии, определяющие результат (положительное или отрицательное заключение) экспертизы (подпункты "е", "ж", "и" пункта 8 методики).

С учетом изложенного приказ Минтранса России № 178 требует переработки.

Справочно: Вместе с тем следует отметить, что указанные проблемы будут урегулированы проектом федерального закона "Об организации регулярных перевозок пассажиров"

и багажа автомобильным транспортом по межрегиональным маршрутам и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", внесенным 15 августа 2012 г. Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга правоприменения на 2011 год ФНС России, МВД России и высшими исполнительными органами государственной власти Алтайского, Краснодарского и Приморского краев, Калининградской области проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр в пределах действия Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ), УК РФ, КоАП РФ, Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее - Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 1130 "О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах" (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 1130), нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ с 1 июля 2009 г. в Российской Федерации деятельность по организации и проведению азартных игр разрешена исключительно на территориях игорных зон "Азов-Сити" (Краснодарский край, до 18 ноября 2011 г. также на территории Ростовской области), "Янтарная" (Калининградская область), "Приморская" (Приморский край), "Сибирская монета" (Алтайский край). Указанная деятельность может осуществляться только на основании разрешения, выдаваемого органом управления игорной зоной, являющимся уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположена игорная зона.

Соответствующие акты Правительства Российской Федерации о создании указанных игорных зон были приняты.

Однако по состоянию на 1 декабря 2011 г. начали свою деятельность только 2 игорные зоны - "Азов-Сити" на территории Краснодарского края и "Приморье" на территории Приморского края. На территории игорной зоны "Азов-Сити" осуществляют деятельность по организации и проведению азартных игр 2 юридических лица - ООО "Роял Тайм" (разрешение от 25 августа 2010 г. № 03-1, выданное органом управления игорной зоной - Управлением экономики и целевых программ Краснодарского края) и ООО "Шамбала" (разрешение от 29 сентября 2010 г. № 03-2, выданное органом управления игорной зоной - Управлением экономики и целевых программ Краснодарского края).

На территории игорной зоны "Приморье" осуществляет деятельность одно юридическое лицо - ООО "Первая игровая компания Востока" (разрешение от 6 октября 2011 г. № 05-1, выданное органом управления игорной зоной - Управлением по развитию туристско-рекреационной особой экономической и игорной зон Приморского края).

На ситуацию по созданию игорных зон повлияли изменения, внесенные в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ Федеральным законом от 3 ноября 2010 г. № 281-ФЗ "О внесении изменений в статью 9 Федерального закона "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", которыми Ростовская область исключена из субъектов Российской Федерации, на территории которых создается игорная зона. Кроме того, отменен ранее установленный запрет ликвидировать созданную игорную зону раньше чем по истечении 10 лет с момента ее создания.

Юридические лица не заинтересованы инвестировать денежные средства в строительство зданий, строений, сооружений на территориях игорных зон, рискуя понести убытки и не имея при этом законодательной гарантии на функционирование в дальнейшем игорных зон и запрета на ликвидацию созданных игорных зон в течение определенного времени.

В большинстве случаев, установленных Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации (7 постановлений Правительства Российской Федерации) и уполномоченного федерального органа исполнительной власти (2 приказа Минфина России).

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ (подпункт "б" пункта 8

методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 2 его положения (приложение № 15).

В ходе мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих указанные отношения, коррупциогенные факторы не выявлены.

При изучении практики переоформления лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, расположенных на территориях субъекта Российской Федерации, законодательством которого осуществление такой деятельности на его территории запрещено, по показателю, предусмотренному подпунктом "а" пункта 10 методики, выявлено наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ с 1 июля 2009 г. вне игорных зон может быть организована исключительно деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах на основании лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 1130 лицензирование данной деятельности осуществляет ФНС России. В настоящее время лицензию ФНС России на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах имеют 19 юридических лиц.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право установить запрет деятельности по организации и проведению азартных игр на территории субъекта Российской Федерации без ограничения срока действия таких запретов. По данным ФНС России, такие решения о запрете азартных игр приняло 45 процентов субъектов Российской Федерации.

На практике ФНС России осуществляет переоформление лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, законодательством которого осуществление указанной деятельности на его территории запрещено.

Переоформление лицензий, в том числе в случае добавления новых адресов в лицензию, осуществляется ФНС России в соответствии с требованиями Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г.

№ 1130, в которых установлены конкретные лицензионные требования к соискателю лицензии и лицензиату и основания для отказа в предоставлении лицензии. В соответствии с указанными актами наличие решения о запрете на территории субъекта Российской Федерации деятельности по организации и проведению азартных игр не является основанием для отказа в переоформлении лицензии или возврата документов без рассмотрения.

Для обеспечения соблюдения запрета деятельности по организации и проведению азартных игр на территории субъекта Российской Федерации, установленного органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ, необходимо поручить Минфину России разработать проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в законодательство Российской Федерации о лицензировании в части установления возврата документов без рассмотрения заявителю при наличии решения субъекта Российской Федерации о запрете на его территории деятельности по организации и проведению азартных игр.

При анализе правоприменительной практики по показателям, установленным пунктами 8 - 10 методики, выявлена проблема применения положений Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ в части соблюдения запрета на использование информационно-телекоммуникационных сетей в деятельности по организации и проведению азартных игр.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ деятельность по организации и проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - сеть "Интернет"), а также средств связи, включая подвижную связь, запрещена.

Указанный запрет должен распространяться на деятельность, направленную на заключение основанных на риске соглашений о выигрыше с участниками азартных игр и (или) на организацию заключения таких соглашений между двумя или несколькими участниками азартной игры (пункт 6 статьи 4 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ).

Вместе с тем на практике указанной деятельностью считается также обмен информацией, например, по вопросу учета общей суммы ставок, определения суммы выигрыша, который осуществляется между кассой букмекерской конторы (тотализатора) и обособленными пунктами приема ставок букмекерской конторы (тотализатора) посредством информационно-телекоммуникационных сетей и средств связи.

Указанные действия букмекерской конторы (тотализатора) непосредственно не направлены на заключение соглашений о выигрыше с участниками азартных игр и (или) организацию заключения таких соглашений между участниками азартной игры.

С учетом сложившейся правоприменительной практики необходимо поручить Минфину России и ФНС России внести предложения об уточнении сферы действия запретов на использование информационно-телекоммуникационных сетей и средств связи в деятельности игорных заведений.

При анализе положений Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ по показателю, установленному подпунктом "з" пункта 8 методики, выявлена коллизия норм права.

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ с 3 ноября 2011 г. установил бессрочное действие лицензий, что повлекло за собой правовую коллизию относительно срока банковской гарантии.

В соответствии с частью 10 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах допускается только при наличии у организатора азартных игр в букмекерской конторе или тотализаторе банковской гарантии исполнения обязательств перед участниками азартных игр, срок действия которой равен сроку действия имеющейся у организатора азартных игр лицензии на осуществление указанной деятельности.

Вместе с тем согласно статье 432 ГК РФ гарантийное обязательство без указания срока его действия следует считать не возникшим.

Таким образом, со дня вступления в силу Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ, установившего бессрочность действия лицензий (с 3 ноября 2011 г.), получить бессрочную банковскую гарантию исполнения обязательств перед участниками азартных игр для организаторов азартных игр не представляется возможным.

Справочно: В связи с этим Правительством Российской Федерации разработан проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ в части изменения срока, на который выдается банковская гарантия, в связи с установлением бессрочного действия лицензий (№ 59315-6), который 3 июля 2012 г. принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

С 6 августа 2011 г. Федеральным законом от 20 июля 2011 г. № 250-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" введена дифференцированная уголовная и административная ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр с использованием игрового оборудования вне игорной зоны либо с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети "Интернет", средств связи, а также подвижной связи.

Уголовная ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр, предусмотренная статьей 171² УК РФ, наступает только в случае, если указанные действия сопряжены с извлечением дохода в крупном и особо крупном размерах.

Согласно примечанию к статье 169 УК РФ применительно к статье 171² УК РФ доходом в крупном размере признается доход в сумме, превышающей 1 миллион 500 тысяч рублей, в особо крупном размере - 6 миллионов рублей.

Вместе с тем на практике доказывание извлечения от незаконной организации и проведения азартных игр дохода в установленных в настоящее время крупном и особо крупном размерах осложнено, поскольку эта деятельность незаконна и финансовая документация организаторами азартных игр не ведется. В связи с чем доказать образование одновременно указанного размера дохода от преступной деятельности не представляется возможным. Специфика данного преступления заключается в том, что, как правило, доход в указанном размере извлекается организаторами в результате накопления выручек, полученных за определенный период времени, который может быть выражен в днях или месяцах в зависимости от места осуществления деятельности.

При анализе информации по показателю количества и характера зафиксированных правонарушений, а также количества случаев привлечения виновных лиц к ответственности (подпункт "г" пункта 8 методики) с 6 августа 2011 г., по сведениям МВД России, возбуждено 7 уголовных дел на основании материалов, полученных подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел, итоговые решения по которым до настоящего времени не приняты.

Для обеспечения привлечения к уголовной ответственности за незаконную организацию и проведение азартных игр необходимо поручить МВД России, Минфину России, ФНС России с участием Следственного комитета Российской Федерации разработать проект федерального закона о внесении изменений в УК РФ в части пересмотра квалифицирующего признака за незаконные организацию и проведение азартных игр.

При рассмотрении указанной сферы по показателям, предусмотренным методикой, в ходе мониторинга правоприменения иные системные проблемы, требующие корректировки законодательства Российской Федерации, не выявлены.

Государственное регулирование деятельности
в сфере кадастрового учета при предоставлении
государственных и муниципальных услуг

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга правоприменения на 2011 год Минэкономразвития России и Росреестром проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу государственного регулирования деятельности в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг в пределах действия Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" (далее - Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ) и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Актуальность исследования законодательства в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг обусловлена значением кадастра как информационного ресурса, сведения которого используются при проведении государственной кадастровой оценки земель, совершении сделок с земельными участками, а также при осуществлении государственного и муниципального управления земельными ресурсами. При этом кадастровый учет является основным инструментом описания земельного участка как объекта права и налогообложения.

В большинстве случаев, установленных Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Между тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 2 его положения (приложение № 16).

В ходе мониторинга в нормативных правовых актах, регулирующих предоставление государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета, коррупциогенные факторы не выявлены.

В ходе мониторинга правоприменения законодательства в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг был выявлен ряд коллизий, возникающих при реализации положений Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (подпункт "з" пункта 8 методики).

Согласно части 2 статьи 14 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости, предоставляются в виде:

копии документа, на основании которого сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости;
кадастровой выписки об объекте недвижимости;
кадастрового паспорта объекта недвижимости;
кадастрового плана территории;
в ином виде, определенном органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений.

Указанным в части 12 статьи 14 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ органам, организациям и должностным лицам, в том числе судам, правоохранительным органам, судебным приставам-исполнителям, имеющим в производстве дела, связанные с объектами недвижимого имущества и (или) их правообладателями, указанные сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости, предоставляются бесплатно, за исключением копий документов, на основании которых сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости, поскольку бесплатное предоставление указанным лицам этих копий Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ не предусмотрено.

Вместе с тем отдельными федеральными законами (например, Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации", Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности", Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 18-ФЗ "О судебных приставах") предусмотрена возможность безвозмездного получения информации, документов и их копий судами, правоохранительными органами, органами прокуратуры.

Таким образом, на практике возникают коллизии в части применения положений статьи 14 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ и норм указанных федеральных законов относительно безвозмездного получения сведений из государственного кадастра недвижимости в виде копий

документов, на основании которых сведения об объекте недвижимости внесены в государственный кадастр недвижимости.

Справочно: Указанное противоречие решено в проекте внесенного 12 марта 2012 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации федерального закона № 54480-6 в части исключения из части 12 статьи 14 положений о видах сведений, предоставляемых из государственного кадастра недвижимости на безвозмездной основе.

В 2009 году Федеральным законом от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ) в том числе признан с 1 марта 2010 г. утратившим силу пункт 1 части 1 статьи 22 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ, предусматривающий представление документа, подтверждающего уплату государственной пошлины за осуществление кадастрового учета, или копии документа, подтверждающего в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах наличие оснований для освобождения от уплаты указанной пошлины (при постановке на учет объекта недвижимости), для включения сведений об объекте недвижимости в государственный кадастр недвижимости, а также внесены изменения в часть 9 статьи 45 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ, предусматривающие, что вместо выписки об объекте недвижимости выдается его кадастровый паспорт.

Однако до настоящего времени в пункте 1 части 8 статьи 45 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ содержится ссылка на пункт 1 части 1 статьи 22 указанного закона.

Также до настоящего времени в пункте 2 части 8 статьи 45 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ содержится ссылка на предоставление выписки о соответствующем объекте недвижимости, что не корреспондируется с положениями части 9 статьи 45.

В целях приведения в соответствие положений статьи 45 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ с положениями Федерального закона от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ необходимо подготовить поправки к законопроекту № 54480-6 для урегулирования выявленных в ходе осуществления мониторинга противоречий.

В ходе мониторинга законодательства в указанной сфере с учетом показателя, отражающего количество жалоб, обращений, предложений,

связанных с применением нормативных правовых актов, уточнена процедура представления межевого плана в орган кадастрового учета (подпункт "с" пункта 8 методики).

Форма межевого плана и требования к его подготовке, примерная форма извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков утверждены приказом Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 (зарегистрирован в Минюсте России 15 декабря 2008 г., регистрационный № 12857) (далее - приказ Минэкономразвития России № 412).

Ранее в приказе Минэкономразвития России № 412 (пункт 16) было установлено, что межевой план оформляется в виде бумажного документа или на электронном носителе в виде электронного документа.

Вместе с тем в Минэкономразвития России поступали многочисленные обращения кадастровых инженеров по вопросу необходимости представления межевого плана на электронном носителе в виде электронного документа (подпункт "с" пункта 8 методики).

Справочно: Учитывая указанные обращения, приказом от 25 января 2012 г. № 32 (регистрационный номер от 3 апреля 2012 г. № 23699) внесены изменения в пункт 16 приказа Минэкономразвития России № 412, предусматривающие, что в случае представления заявления о государственном кадастровом учете земельного участка в виде бумажного документа, межевой план также оформляется в виде бумажного документа и в электронной форме на электронном носителе.

В ходе мониторинга правоприменения выявлено отсутствие единообразной практики применения пункта 1 части 5 статьи 27 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ в части применения предельного минимального размера земельного участка, установленного в соответствии с земельным законодательством для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования (вопрос о возможности применения предельных размеров земельных участков, установленных для случаев предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности) (подпункт "к" пункта 8 методики).

В целях обеспечения единообразной практики, связанной с определением минимального размера земельного участка, Минэкономразвития России

письмом от 17 октября 2011 г. № 22781-ИМ/Д23 был разъяснен указанный порядок.

При анализе правоприменительной практики в сфере кадастрового учета по показателям, предусмотренным методикой, иные существенные проблемы правового характера не выявлены.

Таможенное регулирование

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга правоприменения на 2011 год ФТС России, Минэкономразвития России и ФАС России проведен мониторинг правоприменительной практики по вопросу таможенного регулирования в пределах действия Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ), нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти.

Вступление в силу в июле 2010 г. Таможенного кодекса Таможенного союза (далее - Таможенный кодекс) повлекло необходимость обновления законодательства Российской Федерации о таможенном деле и его приведение в соответствие с положениями Таможенного кодекса, являющегося международным договором государств - членов Таможенного союза.

Базовым законодательным актом Российской Федерации в сфере таможенного дела, обеспечивающим реализацию принципов таможенного администрирования, установленных актами таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, является Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ.

Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ направлен на создание в Российской Федерации удобных и предсказуемых механизмов таможенного регулирования, которые, обеспечивая должный уровень эффективности таможенного контроля, позволят повысить инвестиционную привлекательность страны и в результате станут фактором экономического роста.

Со дня вступления в силу Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (29 декабря 2010 г.) следует отметить такие позитивные моменты в таможенной деятельности, как оперативность решения вопросов в связи с введением электронного декларирования, принятие мер по улучшению качества работы программного обеспечения, отвечающего за электронное

декларирование товаров, активное взаимодействие с представителями делового сообщества.

В большинстве случаев, установленных Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и ФТС России.

Вместе с тем при анализе информации по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 3 его положения (приложение № 17).

При анализе практики применения отдельных норм Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики).

Согласно части 16 статьи 152 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ требование об уплате таможенных платежей (уточненное требование об уплате таможенных платежей) может быть передано руководителю или иному уполномоченному представителю организации или физическому лицу лично под расписку или иным способом, подтверждающим факт и дату получения требования. Если указанные лица уклоняются от получения этого требования, оно направляется по почте заказным письмом и считается полученным по истечении 6 дней со дня его отправления.

В настоящее время на практике существует возможность направить лицу требование об уплате таможенных платежей по почте заказным письмом только в случае уклонения его от получения этого документа. При этом Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ не раскрывает понятие "уклонение".

Предлагается пересмотреть такую практику и предусмотреть также направление уведомления об оплате таможенных платежей по почте заказным письмом независимо от факта уклонения лицом от получения требования.

Частью 3 статьи 186 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ предусмотрено, что товары обращаются в федеральную собственность на основании помещения товаров под таможенную процедуру отказа в пользу государства со дня передачи таможенным органам товаров по акту приема-передачи.

Порядок осуществления таможенными органами действий, связанных с выдачей разрешения на помещение товаров под таможенную процедуру отказа в пользу государства, утвержден приказом ФТС России от 21 февраля 2011 г. № 357 "Об утверждении порядка осуществления таможенными органами

действий, связанных с выдачей разрешения на помещение товаров под таможенную процедуру отказа в пользу государства" (зарегистрирован в Минюсте России 18 марта 2011 г., регистрационный № 20191). Указанным приказом форма акта не установлена.

Не утверждены также формы актов в случаях, предусмотренных частями 5 и 6 статьи 189 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ, в которых предусматривается составление акта при возврате задержанных товаров и документов.

В настоящее время таможенные органы в произвольной форме составляют как акт приема-передачи товаров, так и акты возврата задержанных товаров и документов, что сопряжено с определенными временными издержками для должностных лиц таможенных органов и третьих лиц, участвующих в подписании таких актов, и, как следствие, нарушает единообразную практику при совершении таможенных процедур.

Таким образом, для обеспечения единообразия при осуществлении передачи товаров по акту приема-передачи и возврата задержанных товаров и документов по соответствующим актам необходимо предусмотреть в Федеральном законе от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ норму, предоставляющую уполномоченному федеральному органу исполнительной власти право на утверждение формы указанных актов.

В соответствии с частью 1 статьи 198 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ местами временного хранения товаров признаются склады временного хранения и иные места (например, отдельные помещения в местах международного почтового обмена, место хранения неполученного или невостребованного багажа, перемещаемого в рамках договора авиационной или железнодорожной перевозки пассажира, место разгрузки товаров в пределах территории морского (речного) порта, железнодорожные пути и контейнерные площадки и другие).

Частью 6 статьи 198 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ предусмотрено, что основанием для отказа таможенными органами в выдаче разрешения на временное хранение в иных местах является неоднократное привлечение к административной ответственности лиц за совершение административных правонарушений в области таможенного дела, предусмотренных статьями 16.1, 16.2, частью 1 статьи 16.9, статьями 16.11, 16.13, 16.14, 16.19 и частями 2 и 3 статьи 16.23 КоАП РФ.

При этом некоторые из указанных составов административных правонарушений не связаны с деятельностью лиц по временному хранению товаров. Например, статья 16.1 КоАП РФ определяет ответственность за

незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки, статья 16.2 - недекларирование либо недостоверное декларирование товаров, 16.11 - уничтожение, удаление, изменение либо замену средств идентификации, 16.19 - несоблюдение таможенной процедуры.

В целях совершенствования таможенного администрирования в части 6 статьи 198 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ предлагается указать только следующие административные правонарушения, которые связаны с временным хранением товаров, и за неоднократное совершение которых лицу будет отказано в выдаче указанного разрешения:

недоставка товаров, выдача (передача) без разрешения таможенного органа либо утрата товаров или недоставка документов на них (часть 1 статьи 16.9);

совершение грузовых или иных операций с товарами, находящимися под таможенным контролем, без разрешения или уведомления таможенного органа (статья 16.13);

нарушение порядка помещения товаров на хранение, порядка их хранения либо порядка совершения с ними операций (статья 16.14);

непредставление в таможенный орган отчетности (статья 16.15);

незаконное осуществление деятельности в области таможенного дела (части 2 и 3 статьи 16.23).

Предлагается также ограничить применение указанной нормы суммой наложенных административных штрафов в размере 500 тыс. рублей и более.

Аналогичные нормы, касающиеся состава административных правонарушений и суммы штрафов, уже установлены статьей 69 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ.

В соответствии с частью 4 статьи 237 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ таможенный орган назначения обязан в течение 1 часа с момента представления перевозчиком документов, указанных в пункте 3 статьи 225 Таможенного кодекса, зарегистрировать подачу документов и прибытие транспортного средства в место доставки товаров и незамедлительно после регистрации выдать перевозчику письменное подтверждение о прибытии транспортного средства. При этом форма письменного подтверждения утверждена приказом ФТС России от 2 июня 2011 г. № 1175 "Об утверждении формы подтверждения о прибытии транспортного средства и внесении изменений в приказ ГТК России от 8 сентября 2003 г. г. № 973" (зарегистрирован в Минюсте России 24 июня 2011 г., регистрационный № 21160).

Выдача подтверждения о прибытии в письменной форме необходима для подтверждения факта прибытия товаров и транспортных средств в место доставки и контроля за совершением таможенных операций, связанных с помещением товаров на склады временного хранения.

Вместе с тем пункт 6 статьи 225 Таможенного кодекса предусматривает исключение, при котором не требуется помещения товаров на склады временного хранения и соответственно выдачи письменного подтверждения о прибытии транспортного средства, перевозящего этот товар, в случае завершения таможенной процедуры в месте убытия в отношении товаров, вывозимых с таможенной территории Таможенного союза.

Для подтверждения завершения процедуры таможенного транзита предлагается предусмотреть в Федеральном законе от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ положение о проставлении отметок на транзитной декларации или иных документах, признаваемых в качестве такой декларации. Кроме того, в Федеральном законе от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ необходимо указать случай, при котором не требуется выдачи письменного подтверждения о прибытии транспортного средства.

На практике при применении таможенных процедур переработки на таможенной территории имеются проблемы, связанные с началом исчисления сроков для окончательной выверки количества продуктов переработки.

Частью 8 статьи 177 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ определена обязанность лиц (декларантов) по представлению в таможенный орган отчетности об окончательной выверке количества продуктов переработки, отходов и остатков, указанного в разрешении на переработку товаров на таможенной территории, после завершения таможенной процедуры переработки на таможенной территории в соответствии с пунктом 1 статьи 249 Таможенного кодекса, но не позднее 30 дней со дня выпуска последней партии продуктов переработки.

Согласно части 6 статьи 252 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ, если иностранные товары ввозятся в Российскую Федерацию и (или) продукты переработки вывозятся из Российской Федерации несколькими товарными партиями, окончательная выверка количества продуктов переработки, указанного в разрешении на переработку товаров, производится не позднее 30 дней со дня истечения срока их переработки на таможенной территории.

Таким образом, для декларантов и таможенных органов установлен одинаковый срок для окончательной выверки количества продуктов переработки.

Аналогичные нормы содержатся и при применении таможенной процедуры переработки вне таможенной территории (часть 10 статьи 177, часть 2 статьи 262 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ).

В отдельных случаях, например, в случае подачи отчетности декларантом в последний день установленного 30-дневного срока, таможенный орган не сможет осуществить окончательную выверку.

В связи с этим в статьях 252 и 262 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ предлагается установить срок проведения окончательной выверки таможенным органом количества продуктов переработки не позднее 30 дней со дня представления декларантом в таможенный орган отчетности об окончательной выверке полученного количества продуктов переработки, образовавшихся отходов и остатков.

Согласно части 11 статьи 106 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ на период проведения дополнительной проверки выпуск товаров не осуществляется, если изменение кода товара, указанного в декларации, влияет на применение запретов и ограничений.

На практике не только код товара может оказывать влияние на применение запретов и ограничений в отношении ввозимого (вывозимого) товара, но и характеристики товара (наименование, химический состав, технические свойства), указанные в таможенной декларации.

При изменении кода товара и его характеристик требуется внесение изменений в таможенную декларацию.

Для изменения такой практики необходимо предусмотреть, что выпуск товара не осуществляется на период проведения дополнительной проверки, если изменения, внесенные в таможенную декларацию, влияют на применение запретов и ограничений.

В соответствии с частью 3 статьи 186 Таможенного кодекса и частью 2 статьи 210 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ перевозчик, в том числе таможенный перевозчик, или экспедитор, если он является лицом государства - члена Таможенного союза, может быть декларантом только при заявлении таможенной процедуры таможенного транзита.

В настоящее время при таможенной процедуре таможенного транзита в случае повреждения товаров или транспортных средств при осуществлении международной перевозки вследствие аварии или действия непреодолимой силы и иных обстоятельств, исключающих их экономический оборот на территории Таможенного союза, перевозчик не может принять меры для вывоза поврежденных товаров или транспортных средств с территории

Таможенного союза или помещения их под таможенную процедуру уничтожения.

В такой ситуации утилизация остатков груза или транспортного средства часто возлагается на федеральный или муниципальный бюджеты, поскольку в таможенном законодательстве не определены лица, ответственные за уничтожение поврежденного товара или его реэкспорта.

Для урегулирования этого вопроса в статье 210 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ предлагается возложить указанные функции на декларантов товаров при таможенной процедуре таможенного транзита.

В соответствии с частями 3, 5 и 6 статьи 323 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ при получении должностным лицом таможенного органа телесного повреждения, исключающего для него в дальнейшем возможность заниматься служебной деятельностью, ему выплачивается единовременное пособие. Выплата производится за счет средств федерального бюджета с последующим взысканием этих сумм с виновных лиц. Решение о выплате пособий принимается начальником таможенного органа по месту службы потерпевшего на основании приговора суда или постановления следственных органов о прекращении уголовного дела или приостановлении предварительного следствия, а также постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в связи со смертью подозреваемого.

В настоящее время сохраняет юридическую силу Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2011 г. № 737-О-О, в котором возможность получения должностными лицами таможенных органов единовременного пособия связывается с самим фактом причинения им телесных повреждений при исполнении служебных обязанностей, исключающих дальнейшее продолжение службы, как на основании процессуальных документов, вынесенных в рамках уголовного судопроизводства, так и документов, подтверждающих факт получения телесных повреждений.

С учетом судебной практики и положения УПК РФ, предусматривающего в качестве судебных решений в том числе постановление и определение суда, в части 6 статьи 323 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ предлагается дополнить основания для выплаты единовременного пособия (помимо постановления следственных органов и приговора суда) определением и постановлением суда.

При осуществлении мониторинга таможенного законодательства также выявлены ошибки юридико-технического характера (подпункт "и" пункта 8 методики).

Согласно части 1 статьи 262 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ декларант не реже 1 раза в 3 месяца представляет в таможенный орган отчетность, содержащую сведения о выполнении требований и условий применения таможенной процедуры переработки товаров вне таможенной территории в соответствии с частями 7 и 8 статьи 177 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ.

Вместе с тем частями 7 и 8 статьи 177 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ предусмотрен порядок представления отчетности о выполнении требований и условий применения таможенной процедуры переработки товаров на таможенной территории, в то время как порядок представления отчетности о выполнении требований и условий применения таможенной процедуры переработки товаров вне таможенной территории предусмотрен частями 9 и 10 статьи 177 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ.

С целью устранения неточностей в части 1 статьи 262 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ следует изменить ссылку с учетом положений частей 9 и 10 статьи 177 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ.

Терминологию Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ требуется привести в соответствие с Таможенным кодексом. Например, в пункте 5 части 4 статьи 71 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ слова "таможенной границы Российской Федерации" заменить словами "таможенной границы Таможенного союза".

Отсутствие содержания некоторых терминов позволяет расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления (подпункт "н" пункта 8 методики). Например, в статьях 21, 86, 87, 232, 270 и 283 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ упоминается термин "проверка товаров", однако его содержание не определено ни таможенным законодательством Российской Федерации, ни таможенным законодательством Таможенного союза.

Таким образом, в целях совершенствования таможенного законодательства и устранения выявленных проблем в правоприменении необходимо поручить ФТС России совместно с Минэкономразвития России и Минфином России подготовить проект федерального закона "О внесении

изменений в Федеральный закон "О таможенном регулировании в Российской Федерации" с учетом предложений, сформулированных по результатам мониторинга.

Рыболовство

В соответствии с пунктом 11 плана мониторинга правоприменения на 2011 год Росрыболовством, ФАС России, Минфином России, высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменительной практики в сфере рыболовства в пределах Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" (далее - Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ) (в том числе в пределах действия постановлений Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264 "О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключении такого договора" (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264), от 24 декабря 2008 г. № 986 "О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о заключении такого договора" (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 986), от 30 декабря 2008 г. № 1078 "О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства и заключении такого договора" (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078), от 14 февраля 2009 г. № 136 "О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства и заключении такого договора" (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 136), от 29 декабря 2010 г. № 1181 "Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета рыбохозяйственным организациям и индивидуальным предпринимателям для возмещения части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2008 - 2012 годах на

строительство и модернизацию рыбопромысловых судов"¹ (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 1181), от 29 декабря 2010 г. № 1182 "Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета рыбохозяйственным организациям и индивидуальным предпринимателям для возмещения части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2008 - 2012 годах на строительство и модернизацию объектов рыбоперерабатывающей инфраструктуры, объектов хранения рыбной продукции"² (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 1182)).

По результатам мониторинга в большинстве случаев, установленных Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем при анализе Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт "б" пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 6 его положений (приложение № 18).

С учетом обобщенной информации, поступившей из органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики), а именно пробел законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в части отсутствия механизма реализации многоцелевого использования рыбопромыслового участка, предусмотренного статьей 18 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ.

Так, в соответствии с частью 3 статьи 18 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ рыбопромысловый участок может использоваться одновременно для осуществления одного или нескольких видов рыболовства (любительское, спортивное и прибрежное рыболовство).

Вместе с тем правила организации и проведения конкурсов не предусматривают проведение конкурса при предоставлении рыбопромыслового участка для использования нескольких видов рыболовства.

Также не установлены приоритеты по определению вида рыболовства, в отношении которого следует проводить конкурс на предоставление

¹ В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 1172.

² В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 1170.

рыбопромыслового участка, в случае, например, если участок имеет многоцелевое назначение.

Нормативными правовыми актами не урегулирован порядок предоставления участков для осуществления нескольких видов рыболовства.

В настоящее время конкурсы на предоставление рыбопромыслового участка для использования нескольких видов рыболовства не проводятся, так как различные виды рыболовства имеют определенную специфику их осуществления.

Таким образом, положения части 3 статьи 18 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ на практике не применяются.

В связи с этим предлагается разработать законопроект, предусматривающий дополнение статьи 18 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ частью, устанавливающей механизм многоцелевого использования рыбопромыслового участка.

Кроме того, по результатам анализа выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики).

Изучено правоприменение постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078, регулирующего вопросы предоставления рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства.

Указанным постановлением утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства (далее - Правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078) и Правила подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для организации любительского и спортивного рыболовства (далее - Правила подготовки и заключения договора, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078).

По информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на практике возникают проблемы по реализации указанного нормативного правового акта в связи с выявленной неполнотой правового регулирования общественных отношений в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078 (подпункт "ж" пункта 8 методики).

Так, пунктом 5 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации

от 30 декабря 2008 г. № 1078, установлено, что в состав комиссии по проведению конкурса в обязательном порядке включаются представители Росрыболовства (его территориальных органов), ФАС России (ее территориальных органов) и органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В тех случаях, когда организатором конкурса выступает Росрыболовство, состав комиссии по проведению конкурса формируется таким образом, что в нее включается не менее 50 процентов представителей Росрыболовства или его территориальных органов.

Таким образом, мнение представителей субъекта Российской Федерации, на территории которого располагаются распределяемые участки, не всегда учитывается из-за их меньшего субъектного состава.

В связи с этим организатор конкурса может принять решение по конкурсу без учета интересов субъекта Российской Федерации, на территории которого располагается распределяемый участок. То есть органы государственной власти субъектов Российской Федерации в этом случае осуществляют лишь совещательную функцию.

Вместе с тем согласно статье 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых располагаются рыбопромысловые участки, заинтересованы в их сохранении и недопущении причинения вреда соответствующим водным биологическим ресурсам.

В целях недопущения нарушения баланса интересов собственников участков и субъектов Российской Федерации, на территории которых они находятся, состав комиссии предлагается формировать на паритетных началах, предусмотрев внесение соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078 в части формирования состава комиссии.

Пунктом 53 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078, установлено, что на основании результатов оценки и сопоставления заявок комиссия присваивает каждой заявке (относительно других по мере уменьшения суммы критериев оценки) порядковый номер. Заявке, в которой содержатся лучшие условия, присваивается номер 1.

Вместе с тем указанный пункт не предусматривает варианта решения ситуации, когда по результатам оценки и сопоставления заявок у нескольких участников конкурса окажутся одинаковые оценки.

В связи с этим целесообразно дополнить Правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078, положением, предусматривающим присвоение меньшего порядкового номера той заявке на участие в конкурсе, которая поступила ранее других заявок на участие в конкурсе по одному лоту, содержащих одинаковые условия заключения договора.

В ходе изучения положений законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов по наличию коллизии норм права (подпункт "з" пункта 8 методики) установлены следующие коллизии в различных нормативных правовых актах.

В соответствии с пунктом 1 статьи 33³ Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ по договору о предоставлении рыбопромыслового участка одна сторона - орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне - юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу (вылов) водных биологических ресурсов на рыбопромысловом участке.

Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 986 в конкурсе на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка могут принимать участие как общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, так и физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Соответственно если лицо, относящееся к малочисленным народам, станет победителем конкурса, то с ним должен быть заключен договор.

В связи с этим предлагается внести изменения в части корреляции между собой положений Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 986.

Изучено правоприменение постановления Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264, регулирующего вопросы предоставления рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства. Постановление принято в соответствии со статьей 33³ Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ.

Указанным постановлением утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства (далее - Правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264) и Правила подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства (далее - Правила подготовки и заключения договора, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264).

Согласно подпунктам "в" и "г" пункта 28 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264, к заявке на участие в конкурсе прилагаются документы, подтверждающие наличие у заявителя права собственности или аренды на береговые производственные объекты, позволяющие производить переработку водных биологических ресурсов, не обремененные правами третьих лиц и расположенные в границах 1 муниципального образования соответствующего субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен или к территории которого прилегает рыбопромысловый участок (далее - рыбоперерабатывающие заводы), а также документы, подтверждающие возможный суточный объем выпуска готовой рыбной продукции на рыбоперерабатывающем заводе.

Непредставление всех предусмотренных указанными пунктами документов является одним из оснований для недопуска заявителя к участию в конкурсе (пункт 15 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264), однако значительная часть субъектов промышленного рыболовства внутренних пресноводных водных объектов не имеют мощностей по переработке рыбы.

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 октября 2010 г. № 7171/10 определено, что комиссия обязана отказать претенденту в допуске к участию в конкурсе исходя из смысла и буквального толкования пункта 15 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264, при несоответствии претендента или представленной им заявки и документов пунктам 12 и 27 - 29 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264.

Таким образом, следуя указанной норме и учитывая судебную практику, субъекты промышленного рыболовства, не имеющие рыбоперерабатывающего завода, расположенного в границах муниципального образования субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен или к территории которого прилегает рыбопромысловый участок, не должны допускаться к участию в конкурсе.

Согласно докладам, поступившим из органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанная норма не позволяет участвовать в конкурсе юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которые ранее промыслом рыбы не занимались и на момент проведения конкурса не имеют рыбоперерабатывающего завода.

Справочно: Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 368 в подпункты "в" и "г" пункта 28 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264, были внесены изменения в целях приведения положений указанных подпунктов в соответствие с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (далее - Федеральный закон от 27 июля 2012 г. № 210-ФЗ). При этом указанные изменения не повлияли на решение данной проблемы.

В целях эффективного использования водных биологических ресурсов, а также создания благоприятных условий для добросовестной конкуренции между пользователями Минсельхозом России совместно с Росрыболовством разработан проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающий внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264 в части совершенствования механизма проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключения такого договора.

Указанным проектом постановления предлагается включить в том числе в пункт 51 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264, норму, в соответствии с которой в случае отсутствия у заявителя документов, подтверждающих право собственности или аренды на рыбоперерабатывающий завод, критерий "возможный суточный объем

выпуска готовой рыбной продукции на рыбоперерабатывающем заводе" предполагается оценивать комиссией с коэффициентом 0.

Таким образом, к участию в конкурсе будут допущены в том числе те заявители, у которых нет перерабатывающих мощностей. А в случае возможности переработки соответствующие имущественные права должны соответствовать сроку заключения договора.

При этом необходимо учитывать, что рыболовство это лишь начальный этап в цепи добычи, переработки, транспортировки и реализации водных биологических ресурсов. Критерий наличия у заявителя перерабатывающих мощностей стимулирует развитие инфраструктуры прилегающих к рыбопромысловому участку населенных пунктов, а также позволяет вовлекать в хозяйственную деятельность население, проживающее в них, что в целом благоприятно сказывается на социально-экономическом развитии прибрежных территорий Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 136, принятым в соответствии со статьей 33³ Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ, установлен порядок предоставления рыбопромыслового участка для товарного рыбоводства.

Указанным постановлением утверждены Правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства (далее - Правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 136) и Правила подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства (далее - Правила подготовки и заключения договора, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 136).

В ходе мониторинга правоприменения постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 136 выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики).

Подпунктом "г" пункта 28 Правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 136, установлено, что заявитель к заявке на участие в конкурсе прилагает план развития рыбоводного хозяйства на заявленный период действия договора с прилагаемыми к нему расчетами планируемых к реализации объемов водных биологических ресурсов.

Действующая редакция указанного подпункта не позволяет оценить корректность составления заявителем плана развития рыбоводного хозяйства и расчетов планируемых объемов выращивания водных биологических ресурсов.

В связи с этим необходимо проработать вопрос о целесообразности утверждения типовой формы или иных положений, которые позволят конкретизировать его содержание и создадут прозрачные критерии оценки заявок на участие в конкурсе.

Вместе с тем полагаем, что отсутствие таких требований к документам позволит принимать решение по результатам оценки заявок на участие в конкурсе по усмотрению конкурсной комиссии, что создаст условия для проявления коррупции.

В ходе проведения мониторинга правоприменения в сфере рыболовства субъектами Российской Федерации выявлены схожие проблемы в применении на практике постановлений Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264, от 30 декабря 2008 г. № 1078, от 14 февраля 2009 г. № 136 и от 24 декабря 2008 г. № 986 (далее - постановления).

Так, в правилах организации и проведения конкурса (раздел "Оценка и сопоставление заявок"), утвержденных постановлениями, установлено, что организатор конкурса в течение 1 рабочего дня со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок передает победителю конкурса 1 экземпляр протокола и проект договора.

Вместе с тем в правилах подготовки и заключения договора, утвержденных постановлениями, установлено, что организатор конкурса в течение 5 рабочих дней со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок передает победителю конкурса 1 экземпляр протокола и проект договора для подписания.

В связи с этим целесообразно внести изменения в правила подготовки и заключения договора, утвержденные постановлениями, в части установления срока передачи организатором конкурса 1 экземпляра протокола оценки и сопоставления заявок победителю конкурса в течение 5 рабочих дней со дня его подписания.

При проведении мониторинга постановлений выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики).

Так, положениями правил организации и проведения конкурса, утвержденных постановлениями, предусмотрено, что председатель комиссии (в случае его отсутствия - заместитель председателя комиссии) проводит заседания комиссии, принимает решения по процедурным вопросам и подводит итоги конкурса, своевременно и должным образом уведомляет

членов комиссии о месте, дате и времени проведения заседания комиссии (раздел "Общие положения").

Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют более 50 процентов ее членов.

Решения комиссии принимаются открытым голосованием простым большинством голосов членов комиссии, присутствующих на заседании. Каждый член комиссии имеет 1 голос.

Члены комиссии участвуют в заседаниях лично и подписывают протоколы заседаний комиссии.

Вместе с тем, учитывая практику проведения конкурсов, имеются случаи равенства голосов присутствующих на заседании членов комиссии при решении вопроса о допуске или о недопуске заявителей к участию в конкурсе.

Во избежание указанных случаев целесообразно дополнить правила организации и проведения конкурса, утвержденные постановлениями, положением, предусматривающим право решающего голоса председателя комиссии (в случае его отсутствия - его заместителя).

В соответствии с подпунктом "б" пункта 5 Правил подготовки и заключения договора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264, подпунктом "б" пункта 5 Правил подготовки и заключения договора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 1078 и подпунктом "б" пункта 5 Правил подготовки и заключения договора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 136, основаниями для заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка являются документы, подтверждающие перечисление в бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен или к территории которого прилегает рыбопромысловый участок (на территории муниципального образования которого расположен или к территории муниципального образования которого прилегает рыбопромысловый участок), платы за предоставление рыбопромыслового участка в размере, указанном в заявке на участие в конкурсе.

Вместе с тем положения статей 50 и 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с нормами статей 41 и 42 этого Кодекса устанавливают, что доходы от использования имущества, находящегося в федеральной собственности, являются неналоговыми доходами федерального бюджета с установленным нормативом зачисления - 100 процентов.

Осуществление промышленного и прибрежного рыболовства осуществляется путем изъятия водных биологических ресурсов из среды их

обитания, то есть путем использования имущества, находящегося в федеральной, региональной, муниципальной или частной собственности.

Таким образом, доходы от поступлений за предоставление рыбопромыслового участка для осуществления промышленного и прибрежного рыболовства должны в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации зачисляться в бюджет публично-правового образования, являющегося собственником соответствующего водного объекта.

Учитывая изложенное, положения о зачислении платы за предоставление рыбопромыслового участка, вносимой победителем конкурса в бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен или к территории которого прилегает рыбопромысловый участок, не соответствуют бюджетному законодательству Российской Федерации.

В настоящее время Минсельхозом России совместно с Росрыболовством подготовлены изменения в постановления Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264, от 30 декабря 2008 г. № 1078 и от 14 февраля 2009 г. № 136, предусматривающие перечисление доходов от поступлений за предоставление рыбопромыслового участка для осуществления промышленного и прибрежного рыболовства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в бюджет публично-правового образования, являющегося собственником соответствующего водного объекта.

В постановлениях Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 1181 и от 29 декабря 2010 г. № 1182 выявлена неполнота правового регулирования общественных отношений (подпункт "ж" пункта 8 методики), в частности выявлены несоответствия отдельным положениям Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

Так, подпункты "а" и "ж" пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 1181 и подпункты "а" и "ж" пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 1182 противоречат подпункту 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ в части необходимости предоставления заемщиком субсидии выписки из Единого государственного реестра юридических лиц (для юридических лиц) или из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (для индивидуальных предпринимателей) и справки из налогового органа об отсутствии у заемщика просроченной задолженности по налогам, сборам.

Вместе с тем частью 6 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ установлен закрытый перечень документов, представляемых в

форме документа на бумажном носителе или в форме электронного документа, в который указанные документы не входят.

Таким образом, нормативно не устранены препятствия для осуществления межведомственного информационного взаимодействия.

Кроме того, в постановлениях Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 1181 и от 29 декабря 2010 г. № 1182 выявлено отсутствие норм, предоставляющих заявителю возможность подачи заявления на предоставление субсидий в электронной форме, в том числе в виде электронного документа, подписанного электронной подписью или с использованием федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)", что предусмотрено Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

В связи с этим необходимо внести соответствующие изменения в постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 1181 и от 29 декабря 2010 г. № 1182.

По результатам проведенного мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области рыболовства, выявлен ряд проблем в сфере осуществления любительского рыболовства, препятствующих эффективному развитию указанной отрасли в субъектах Российской Федерации.

Действующая редакция Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ не в полном объеме решает вопросы комплексного подхода к государственному управлению и правового регулирования осуществления и развития любительского рыболовства, обеспечения прав граждан Российской Федерации на получение услуг в области любительского рыболовства, осуществления общественного контроля в области любительского рыболовства, обеспечения устойчивой эксплуатации, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, среды их обитания, а также устойчивого управления ими, что приводит к ограничению прав рыболовов-любителей на свободную и бесплатную рыбалку.

В связи с этим требуется принятие федерального закона о любительском рыболовстве, разработка которого в настоящее время осуществляется Минсельхозом России и Росрыболовством совместно с другими заинтересованными ведомствами.

В соответствии с проведенным анализом иных показателей, предусмотренных методикой, информация о наличии системных проблем в правоприменении в сфере рыболовства (в пределах рассмотренных нормативных правовых актов) отсутствует.

Результаты мониторинга правоприменения,
проведенного институтами гражданского общества

Согласно положениям Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 мониторинг правоприменения законодательства Российской Федерации может осуществляться в инициативном порядке, в том числе с участием институтов гражданского общества.

Наиболее активными участниками проведения мониторинга выступили Торгово-промышленная палата Российской Федерации и ООО "Пепеляев групп" (далее - эксперты), которые представили предложения по совершенствованию налогового законодательства.

По информации, представленной экспертами, существует ряд проблем при применении налогового законодательства, требующих законодательного решения на федеральном уровне.

Полагаем, что наиболее актуальными из них являются определение статуса письменных разъяснений Минфина России, совершенствование процедур досудебного разрешения налоговых споров, предоставление льгот участникам особой экономической зоны (далее - ОЭЗ) в Калининградской области, учета неотделимых улучшений, произведенных арендатором в арендованные основные средства, и затрат на создание и реконструкцию объектов инфраструктуры, а также проблемы налогообложения субъектов малого предпринимательства.

Так, согласно пункту 1 статьи 34² Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) Минфин России дает письменные разъяснения налоговым органам, налогоплательщикам, ответственному участнику консолидированной группы налогоплательщиков, плательщикам сборов и налоговым агентам по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. При этом подпунктом 5 пункта 1 статьи 32 Кодекса установлена обязанность налогового органа руководствоваться письменными разъяснениями Минфина России.

В письме Минфина России от 7 августа 2007 г. № 03-02-07/2-138 указывается, что письменные разъяснения Минфина России, предоставленные по запросам конкретных налогоплательщиков, не обязательны для исполнения субъектами налоговых правоотношений и не подлежат обязательной публикации, а в случае их опубликования должны восприниматься субъектами налоговых правоотношений наряду с иными публикациями специалистов в этой области. Также Минфин России сообщает, что положение Кодекса о том, что налоговые органы обязаны руководствоваться письменными разъяснениями Минфина России, обязывает налоговые органы

руководствоваться только теми его разъяснениями, предоставленными конкретным заявителям, которые адресованы непосредственно ФНС России.

В результате на практике налоговые органы зачастую игнорируют "неудобные" для них разъяснения, направленные в адрес конкретных налогоплательщиков.

В целях обеспечения прав налогоплательщиков экспертам представляется необходимым определить статус писем Минфина России, а также предусмотреть их обязательное опубликование на официальном сайте Минфина России в сети "Интернет" путем внесения изменений в статьи 32 и 34² Кодекса.

В настоящее время актуальным является вопрос совершенствования процедуры досудебного урегулирования налоговых споров.

Экспертами предлагается рассмотреть возможность:

обязательной досудебной процедуры обжалования актов налоговых органов, действий или бездействия должностных лиц налоговых органов;

увеличения срока на подачу налогоплательщиком апелляционной жалобы на не вступившее в законную силу решение налогового органа о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения с 10 дней до одного месяца;

кассационного обжалования в ФНС России решений, вступивших в силу (при этом подача кассационной жалобы не лишает права налогоплательщика на подачу заявления в суд);

получения пояснений налогоплательщиков по дополнительно представляемым на стадии обжалования актов налогового органа ненормативного характера документам (информации), которые, по мнению налогоплательщика, могут свидетельствовать о том, что обжалуемый акт не соответствует законодательству о налогах и сборах.

Действующий в Калининградской области режим ОЭЗ устанавливает ряд налоговых льгот и преференций для тех предприятий, которые осуществляют инвестиционные проекты на территории области и зарегистрированы в ОЭЗ в качестве ее резидентов. Ключевым из налоговых преимуществ, предоставленных резидентам ОЭЗ, является льготная ставка налога на прибыль в отношении доходов, полученных от реализации инвестиционных проектов в

ОЭЗ. Порядок и условия применения льготной ставки налога на прибыль определены в статье 288¹ Кодекса.

Так, согласно пунктам 4 и 5 статьи 288¹ Кодекса в налоговой базе по налогу на прибыль от осуществления инвестиционного проекта учитываются только доходы от реализации товаров, работ, услуг. При этом в расчете этой налоговой базы расходами признаются как расходы от реализации, так и внереализационные расходы.

Таким образом, льготная ставка применяется только к прибыли, полученной от реализации инвестиционного проекта, а не ко всей прибыли предприятия-налогоплательщика. При этом внереализационные доходы, которые непосредственно связаны с реализацией инвестиционного проекта, учитываются резидентами ОЭЗ в Калининградской области при формировании налоговой базы, подлежащей налогообложению в установленном порядке.

Подобный подход, по мнению правоприменителей, приводит к "асимметричности" при исчислении налога, когда имеющие один и тот же источник возникновения доходы и расходы учитываются в расчете разных налоговых баз, облагаемых по разным ставкам налога. Это не только влечет повышенную налоговую нагрузку и снижает инвестиционную привлекательность региона, но и в целом ставит под угрозу режим существования ОЭЗ в Калининградской области, поскольку создает существенные налоговые обременения для инвесторов.

Экспертам представляется, что в сложившейся ситуации наиболее эффективным способом устранения негативной правоприменительной практики является корректировка статьи 288¹ Кодекса.

Федеральным законом от 29 июня 2012 г. № 97-ФЗ "О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" внесены изменения в статью 288¹ Кодекса, предусматривающие, что в расчете налоговой базы резидентов ОЭЗ учитываются в том числе курсовые разницы, связанные с деятельностью при реализации инвестиционного проекта.

Однако эти поправки не решают проблем, связанных с налогообложением иных внереализационных доходов, связанных с реализацией инвестиционного проекта резидентами ОЭЗ.

Возможным решением проблемы, по мнению экспертов, является уточнение статьи 288¹ Кодекса в части суммовых разниц, субсидий и иных видов внереализационных доходов.

В соответствии со сложившейся практикой выбор и согласование состава арендаторов осуществляется на начальной стадии строительства торговых (офисных) центров, что позволяет спроектировать и построить такие центры в соответствии с текущими потребностями рынка и наиболее полно удовлетворить интересы конкретных арендаторов. Достигнутые сторонами договоренности по аренде помещений в этом случае закрепляются в предварительных договорах аренды (с элементами договора об использовании помещений), заключаемых в отношении конкретных площадей на стадии строительства центра. Учитывая, что обе стороны предварительного договора прямо заинтересованы в скорейшем начале эксплуатации строящегося центра, помещения, в отношении которых заключены предварительные договоры аренды, зачастую предоставляются будущим арендаторам под отделку уже на стадии строительства здания.

После приемки помещений они для организации собственной предпринимательской деятельности выполняют в них отделочные работы, руководствуясь внутренними потребностями и разработанным ими дизайном. Поскольку на момент начала производства будущими арендаторами отделочных работ здание еще не является объектом недвижимого имущества в соответствии с нормами гражданского законодательства, то есть формально не может являться объектом аренды (глава 34 ГК РФ), возникает вопрос о порядке налогообложения таких затрат как со стороны арендатора, так и со стороны арендодателя. При этом действующие нормы Кодекса прямо регулируют только налоговые последствия выполнения работ арендатором в отношении имущества, являющегося объектом аренды, не выделяя налоговые последствия проведения арендатором работ до момента регистрации права собственности арендодателя на объект недвижимости.

Анализ складывающейся судебной практики свидетельствует о том, что налоговые органы включают стоимость затрат арендаторов на выполнение работ в доход владельцев зданий и относят соответствующие результаты к собственному имуществу арендодателя, доначисляя налоги на прибыль и на имущество. С другой стороны, соответствующие затраты исключаются из состава расходов арендаторов, и арендатору доначисляется налог на добавленную стоимость (далее - НДС) безвозмездно переданных арендодателю результатов работ.

Основанием указанных доначислений является отсутствие регистрации права собственности на построенное здание за арендодателем на момент выполнения арендаторами соответствующих работ. При этом экономическая

обоснованность налогообложения таких операций налоговыми органами не учитывается.

Экспертам представляется, что в отношении отделочных работ, осуществляемых будущим арендатором на стадии строительства объекта недвижимости до его ввода в эксплуатацию и оформления права собственности (при условии заключения в дальнейшем договора аренды), должен применяться такой же порядок налогообложения, который установлен Кодексом для аналогичных отношений в рамках договора аренды.

В частности, согласно подпункту 32 пункта 1 статьи 251 Кодекса при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде капитальных вложений в форме неотделимых улучшений арендованного имущества, произведенных арендатором. При этом в соответствии со статьями 256 и 258 Кодекса такие капитальные вложения признаются амортизируемым имуществом и если их стоимость не возмещается арендодателем, они амортизируются арендатором в течение срока действия договора аренды. Поскольку по соглашению сторон соответствующие капитальные вложения производятся будущим арендатором в рамках предварительного договора аренды, они не должны учитываться в составе доходов арендодателя, так как после заключения основного договора аренды должны амортизироваться арендатором в общем порядке. Период выполнения работ в этом случае может влиять только на определение даты начала начисления арендатором амортизации по таким капитальным вложениям (не ранее даты ввода объекта в эксплуатацию или даты заключения основного договора аренды), но не может препятствовать учету произведенных будущим арендатором затрат как таковому.

Судебная практика по этому вопросу в части споров между налоговыми органами и арендаторами на сегодняшний день складывается в основном в пользу налогоплательщиков-арендаторов, при этом суды ссылаются на отсутствие в Кодексе такого требования к признанию расходов, как наличие у арендодателя зарегистрированного права собственности на здание. В отношении арендодателей единообразие в судебной практике отсутствует.

Актуальность описанной проблемы является значительной, так как рассматриваемая ситуация затрагивает большую часть девелоперов, инвестирующих в строительство крупных торговых и офисных центров, а также торговых и иных компаний, арендующих соответствующие помещения и несущих затраты по их отделке до государственной регистрации права собственности на построенные объекты.

В связи с этим заслуживает внимания вопрос о целесообразности внесения отдельных уточнений в статьи 251, 256 и 258 Кодекса в части признания амортизируемым имуществом капитальных вложений в будущий объект аренды и отнесения их к доходам, не учитываемым при определении налоговой базы.

В настоящее время у организаций-застройщиков при реализации ими инвестиционных контрактов на строительство (реконструкцию) недвижимого имущества (жилых и нежилых зданий) возникают расходы, связанные с определенными дополнительными обременениями перед органами государственной власти, органами местного самоуправления или специализированными организациями.

Так, в рамках инвестиционного контракта могут быть предусмотрены дополнительные обременения в виде несения расходов организациями по строительству вспомогательных объектов инженерной и иной инфраструктуры, которые после возведения (завершения строительства) передаются органам государственной власти, органам местного самоуправления или специализированным организациям, осуществляющим использование или эксплуатацию объектов по назначению.

Главой 25 "Налог на прибыль организаций" Кодекса не предусмотрено каких-либо отраслевых особенностей обложения налогом на прибыль доходов и расходов, возникающих в ходе строительства объекта недвижимости.

В таких условиях, отмечается экспертами, поскольку передача указанных объектов напрямую не связана с возникновением у государственного или муниципального органа власти или специализированной организации обязательств по обеспечению строительства (передачи имущества в пользу застройщика), на основании пункта 2 статьи 248 Кодекса в целях налогообложения прибыли можно рассматривать подобную передачу как безвозмездную.

Расходы, связанные с безвозмездной передачей имущества (работ, услуг, имущественных прав) в соответствии с пунктом 16 статьи 270 Кодекса, не уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль организаций.

С другой стороны, без несения этих расходов осуществление организацией строительной деятельности становится практически невозможной.

В рамках инвестиционного контракта у организаций, осуществляющих строительную деятельность, возникают и другие дополнительные обременения перед органами государственной власти, органами местного самоуправления в виде:

передачи части построенных жилых или нежилых помещений в пользу органа государственной власти или органа местного самоуправления;

передачи расходов в виде стоимости реконструкции, модернизации, дооборудования объектов жилищного, социального и коммунально-бытового назначения инженерной и иной инфраструктуры органам государственной власти, органам местного самоуправления, специализированным организациям, осуществляющим использование или эксплуатацию объектов по назначению;

передачи выполненных работ, оказанных услуг в пользу органа государственной власти, органа местного самоуправления;

перечисления денежных средств на счета государственных органов власти или органов местного самоуправления, в том числе на развитие инженерной, социальной и иной инфраструктуры;

иных дополнительных обременений.

Учитывая, что для таких организаций расходы в виде дополнительных обременений являются условием осуществления деятельности налогоплательщика, экспертами предлагается внести необходимые изменения в Кодекс.

В сфере налогообложения субъектов малого предпринимательства на практике возникает проблема включения в доход налогоплательщика-арендодателя, применяющего упрощенную систему налогообложения (далее - УСН) с объектом налогообложения "доходы", суммы компенсации за оплату коммунальных услуг и электроэнергии, которую получает арендодатель от арендатора.

Минфин России в письмах от 10 февраля 2009 г. № 03-11-09/42, от 17 ноября 2008 г. № 03-11-05/274 и от 5 сентября 2007 г. № 03 11 05/215 указывает, что сумма компенсации за оплату коммунальных услуг и электроэнергии, которую получает арендодатель от арендатора, должна включаться арендодателем в доход, облагаемый единым налогом при УСН.

Необходимость этого обусловлена особенностями применения УСН с объектом налогообложения "доходы", так как у налогоплательщика отсутствует возможность учета произведенных им расходов. В результате этого у таких налогоплательщиков налогооблагаемая база увеличивается на сумму коммунальных платежей, которую они обязаны перечислить поставщикам коммунальных услуг, что ставит их в менее выгодные условия ведения предпринимательской деятельности по сравнению с другими налогоплательщиками.

Вместе с тем по указанному вопросу существует противоречивая судебная практика. Федеральный арбитражный суд Поволжского округа в постановлении от 4 октября 2007 г. № А57-9388/06 поддерживает позицию Минфина России. Однако Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в определении от 29 января 2008 г. № 18186/07 указал, что суммы компенсации коммунальных платежей, полученные от арендатора, не являются доходом арендодателя.

Экспертам представляется, что при исчислении налогооблагаемой базы арендодатель не должен учитывать расходы на оплату электроэнергии, коммунальных услуг и услуг связи в отношении предоставляемого в аренду имущества, компенсируемые арендаторами и лицами, которым имущество передано по договору безвозмездного пользования.

В статье 346¹⁶ Кодекса установлен закрытый перечень расходов, которые при определении объекта налогообложения уменьшают полученные доходы. Медицинские расходы работников организаций в указанном перечне не предусмотрены.

Минфин России позволяет учитывать налогоплательщикам по УСН такие затраты в качестве материальных расходов (письмо от 25 мая 2007 г. № 03-11-04/2/139).

Согласно подпункту 5 пункта 1, пункту 2 статьи 346¹⁶ Кодекса налогоплательщики вправе уменьшать полученные доходы на сумму произведенных материальных расходов. При этом материальные расходы учитываются в порядке, предусмотренном для исчисления налога на прибыль организаций статьей 254 Кодекса.

Так, согласно перечню, приведенному в статье 254 Кодекса, в состав материальных расходов включаются затраты налогоплательщика на услуги сторонних организаций по контролю за соблюдением установленных технологических процессов и по техническому обслуживанию основных средств (подпункт 6 пункта 1 статьи 254 Кодекса).

В связи с чем, по мнению правоприменителей, привязка медицинских расходов к материальным расходам на практике представляется некорректной.

Вместе с тем, поскольку проведение регулярных медицинских осмотров работников является условием деятельности организации, эксперты полагают разумным прямо прописать их в составе расходов, уменьшающих полученные доходы, предусмотренных статьей 346¹⁶ Кодекса.

Отмечается, что отсутствие прямого указания на возможность учета подобных расходов при расчете единого налога подталкивает владельцев

предприятий к экономии на рассматриваемых медицинских расходах, что является прямой угрозой безопасности работников.

Правоприменители указывают на отсутствие четкой позиции по вопросу возможности учета при определении налоговой базы по УСН стоимости товаров, приобретенных в период применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (далее - ЕНВД), но реализованных в период применения УСН.

Кодекс не содержит однозначного ответа по этому вопросу.

В связи с противоречивой позицией, содержащейся в письмах Минфина России от 7 февраля 2007 г. № 03-11-05/21 и от 24 апреля 2007 г. № 03-11-04/3/127, а также с отсутствием судебной практики этот вопрос требует законодательного урегулирования.

По мнению экспертов, целесообразно предоставить налогоплательщику право учитывать стоимость указанных товаров при расчете единого налога на УСН, так как в период уплаты ЕНВД они никакого дохода налогоплательщику не принесли.

В целях возможности учета стоимости товаров, приобретенных в период применения налогоплательщиком ЕНВД и реализованных при применении УСН, в порядке, аналогичном порядку, предусмотренному для налогоплательщиков, переходящих на УСН с общего режима налогообложения (по мере реализации товара), предложено рассмотреть целесообразность дополнения пункта 2¹ статьи 346²⁵ Кодекса.

В ходе проведения мониторинга правоприменения рассматриваемой сферы правоотношений экспертами выявлена проблема учета НДС, который организация, применяющая УСН, выставила своим покупателям.

По разъяснениям Минфина России, в соответствии с пунктом 5 статьи 173 Кодекса в случае выставления налогоплательщиком, применяющим УСН, покупателю счета-фактуры с выделением суммы НДС вся сумма налога, указанная в счете-фактуре, подлежит уплате в бюджет (письма Минфина России от 10 февраля 2006 г. № 03-11-04/2/33, от 23 марта 2007 г. № 03-07-11/68, от 5 октября 2007 г. № 03-11-05/238, от 16 мая 2011 г. № 03-07-11/126).

При этом в письмах Минфина России от 1 ноября 2007 г. № 03-11-04/2/269, от 11 января 2008 г. № 03-11-05/02, от 14 апреля 2008 г. № 03-11-02/46, от 13 марта 2008 г. № 03-11-04/2/51 содержится вывод о том, что главой 26² Кодекса уменьшение доходов, полученных налогоплательщиком, применяющим УСН, на сумму НДС, уплаченную в бюджет по счету-фактуре, выставленному покупателю товаров (работ, услуг),

не предусмотрено. В связи с этим при определении налоговой базы по налогу, уплачиваемому при применении УСН, налогоплательщики, выставяющие покупателям товаров (работ, услуг) и имущественных прав счета-фактуры с выделением суммы НДС, должны учитывать доходы от реализации с учетом сумм НДС, полученных от покупателей.

Однако суды принимают противоположную позицию. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 1 сентября 2009 г. № 17472/08 указал, что в соответствии со статьей 41 Кодекса доходом признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки, и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить. Сумма НДС, которая получена налогоплательщиком УСН от покупателя товаров (работ, услуг), не является экономической выгодой, поскольку налог подлежит перечислению в бюджет. Следовательно, она не должна учитываться в составе доходов при определении налоговой базы по налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН. Аналогичный вывод содержится в постановлениях Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14 августа 2009 г. № А32-18246/2008-46/245, Федерального арбитражного суда Уральского округа от 12 ноября 2007 г. № Ф09-9123/07-С3, Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 17 августа 2006 г. № А65-6256/2006 и Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 октября 2005 г. № А66-1094/2005.

Во избежание появления аналогичных решений судебных органов целесообразно рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в Кодекс.

Пунктом 2 статьи 346²⁰ Кодекса органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право регулирования размера налоговых ставок по УСН в пределах от 5 до 15 процентов в зависимости от категорий налогоплательщиков.

Однако определение понятия "категория налогоплательщиков" в Кодексе отсутствует.

В письме Минфина России от 2 июня 2009 г. № 03-11-11/96 указано, что из сущности этого понятия следует, что в каждой конкретной категории налогоплательщиков отражаются наиболее общие признаки и существенные свойства, характерные только для соответствующей совокупности налогоплательщиков.

В письме Минфина России от 27 февраля 2009 г. № 03-11-11/29 дано более развернутое разъяснение - в каждой конкретной категории

налогоплательщиков отражаются наиболее общие признаки и существенные свойства, характерные только для соответствующей совокупности налогоплательщиков, что позволяет определять категории налогоплательщиков в зависимости от видов экономической деятельности в промышленности, сельском хозяйстве и других отраслях экономики, размеров предприятий (микро-, малые и средние предприятия), категорий заказчиков (потребителей) работ или услуг (государственный и муниципальный заказ, услуги для населения и др.) и места расположения (удаленные, малозаселенные, депрессивные в экономическом развитии районы и др.).

Вместе с тем, по мнению экспертов, во избежание разночтений на практике указанный термин должен не регулироваться письмами Минфина России, которые не являются указаниями для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а закрепляться пунктом 2 статьи 11 или пунктом 2 статьи 346²⁰ Кодекса.

Для получения всесторонней информации о практике применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и оценки предложений, поступивших от экспертов, к рассмотрению указанных проблем также был привлечен Минфин России.

Минфином России отмечено отсутствие необходимости изменения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Вместе с тем полагаем, что проблемы, обозначенные правоприменителями, а также пути их решения заслуживают внимания.

Кроме того, указанные предложения экспертов, за исключением определения статуса письменных разъяснений Минфина России, были поддержаны ФНС России.

В связи с этим по результатам мониторинга правоприменения Минфину России и ФНС России целесообразно поручить рассмотреть с участием представителей экспертного сообщества соответствующие предложения и в случае необходимости разработать проект федерального закона "О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации".

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 на основании результатов мониторинга правоприменения за 2011 год подготовлены предложения для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2013 год (приложение № 19).