

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»  
(ФГБОУ ВО «СГЮА»)

«УТВЕРЖДАЮ»

Ректор ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

\_\_\_\_\_ Е.В. Ильгова  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

**КРАТКАЯ АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА**

**по итогам проведения экспертно-аналитического исследования по теме:**  
«Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Судебная практика применения федеральных законов, направленных на поддержку граждан и отраслей экономики Российской Федерации в условиях распространения новой коронавирусной инфекции»

Государственный контракт № д-21/23 от 12.05.2021

Идентификационный код закупки 211770721078177070100100010000000000

Руководитель темы

\_\_\_\_\_  
(подпись, дата)

С.Ф. Афанасьев

Саратов – 2021

В соответствии с государственным контрактом на оказание услуг по проведению экспертно-аналитического исследования по теме: «Мониторинг правоприменения законодательных актов на федеральном и региональном уровнях. Судебная практика применения федеральных законов, направленных на поддержку граждан и отраслей экономики Российской Федерации в условиях распространения новой коронавирусной инфекции» (состав услуг, порядок их оказания, качественные характеристики определяются Техническим заданием) получены следующие основные выводы относительно 37 представленных Заказчиком для проведения мониторинга судебного правоприменения законов.

1. *Результаты обобщения, анализа и оценки информации о судебной практике применения законов с учетом критериев, указанных в Техническом задании, показали, что принятые законы соответствуют Конституции РФ и в целом полно регулируют надлежащие общественные отношения с учетом возможности принятия исполнительными органами государственной власти дополнительных нормативных и поднормативных актов.*

Принимая во внимание объективную оперативность принятия анализируемых законов (два этапа, а именно весенне-осенняя сессия 2020 г.), краткосрочный период их фактического действия, а также направленную специфику регулируемых общественных отношений, по большинству из них комплексная устоявшаяся судебная практика не сложилась (за исключением отдельных случаев, которые приведены ниже), в особенности, это касается привлечения к уголовной ответственности.

По некоторым нормативным правовым актам правоприменительная судебная практика как таковая отсутствует (несколько мониторинговых казусов сами по себе не могут всесторонне и отчетливо отражать характеристику спорных правоотношений, можно лишь поверхностно судить об отдельных незначительных тенденциях).

Сказанное не означает отрицание целесообразности понимания целостной картины происходящих сложных общественных процессов или хотя

бы ее частных элементов в их взаимосвязи. По некоторым особо значимым общественным векторам – законы, направленные на поддержку семей с детьми, граждан; принятые в сфере малого и среднего предпринимательства, здравоохранения и лекарственного обеспечения и др. – судебная практика стала постепенно складываться, указывая на то, каким образом вновь принятые нормативно правовые акты восприняты коллективным сознанием и конкретной правоприменительной практикой.

В частности, наиболее объемную судебную практику сформировали споры в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа; признания банкротом; возможности расторгать договоры аренды без применения штрафных санкций; в известной степени действий, реализуемых в рамках исполнительного производства и привлечения к административной ответственности:

– **Поддержка семей с детьми. Социальные выплаты:** *взыскание по искам Фонда социального страхования излишне выплаченных пособий по временной нетрудоспособности* (Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.05.2021 г. № Ф08-3404/2021 по делу № А32-39815/2020, Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.02.2021 г. № 15АП-22445/2020 по делу № А32-39815/2020 и др.); *предъявление требований о признании недействительными решений региональных отделений Фонда социального страхования о выделении (отказе в выделении) средств на осуществление (возмещение) расходов страхователя на выплату страхового обеспечения* (Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.02.2021 г. № 17АП-15900/2020-АК по делу № А60-32988/2020);

– **Занятость населения. Трудовые отношения:** правоотношения в сфере индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования; правового положения иностранных граждан в

Российской Федерации; а также эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой, судебных споров, как правило, не вызвали;

– **Малое и среднее предпринимательство:** *предъявление требований о признании действий по блокировке системы дистанционного банковского обслуживания расчетного счета незаконными (мера поддержки неизвестна банку или не принята им во внимание)* (Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.05.2021 г. № 17АП-1996/2021-ГК по делу № А60-51578/2020); *предъявление требований о признании незаконными действий административного органа по утверждению конкурсной документации (учет тарифов страховых взносов в контексте ФЗ от 01.04.2020 г. № 102-ФЗ)* (Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 12.04.2021 г. № 08АП-1105/2021 по делу № А70-16308/2020);

– **Экономика. Финансы. Исполнительные производства:** *неучет или неверное толкование в рамках заявления требований о признании субъекта предпринимательской деятельности банкротом перечня отраслей, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции* (Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2021 г. № 305-ЭС20-22243 по делу № А41-14035/2020); *предъявление административного искового заявления о признании недействующим постановления Правительства РФ 03.04 2020 г. № 435 «Об установлении максимального размера кредита (займа) для кредитов (займов), по которому заемщик вправе обратиться к кредитору с требованием об изменении условий кредитного договора (договора займа), предусматривающего приостановление исполнения заемщиком своих обязательств»* (Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 10.11.2020 г. № АПЛ20-355); *предъявление требований о признании несостоятельным (банкротом) в связи с наличием кредиторской задолженности, принимая во внимание ФЗ от 03.04.2020 г. № 106-ФЗ* (Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 25.02.2021 г. № 08АП-282/2021 по делу № А70-13345/2019); *предъявление требований*

*взыскании задолженности по кредитному договору в условиях кредитных каникул (Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 31.03.2021 г. № 88-5413/2021); предъявление требований о взыскании задолженности по договору аренды в условиях действия ФЗ от 08.06.2020 г. № 166-ФЗ (Определение Верховного Суда РФ от 17.02.2021 г. № 305-ЭС20-24208 по делу № А40-284879/2019) и др.*

Кроме того, в судебной практике возникали вопросы о том:

*– каковы особенности исполнения гражданином-должником кредитных договоров и договоров займа в период действия мер, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции? (Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.04.2020);*

*– подлежат ли уплате перевозчиком неустойка, компенсация морального вреда, штраф в случае его отказа от исполнения договора воздушной перевозки и возврата уплаченной за воздушную перевозку провозной платы в порядке и сроки, установленные п.п. 6 и 10, Положения об особенностях исполнения договора воздушной перевозки пассажира, либо в добровольном порядке до наступления такого срока? (Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.02.2021);*

*– являются ли введенные в связи с распространением на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) меры основанием для приостановления исполнительного производства? (Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории*

Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3(утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.02.2021).

Конституционным Судом РФ косвенно проверялись положения ФЗ от 08.06.2020 г. № 166-ФЗ в отношении заявлений о вынесении судебного приказа, подаваемых ресурсоснабжающими организациями, осуществляющими предоставление коммунальных услуг (энергоресурсов) гражданам. Было отмечено, что законоположения не могут расцениваться как нарушающее конституционные права и свободы заявителя (Определение Конституционного Суда РФ от 30.06.2020 г. № 1591-О).

– **Здравоохранение. Лекарственное обеспечение:** *привлечение к административной ответственности за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения* (Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 30.12.2020 г. № 16-10389/2020); *за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения* (Решение Московского городского суда от 26.10.2020 г. по делу № 7-12640/2020).

2. *Проведенный анализ публикаций в средствах массовой информации по вопросам реализации ключевых положений, представленных Заказчиком для мониторинга судебного правоприменения законодательных актов,* свидетельствует о том, что в самом общем виде законы положительно воспринимаются обществом (в особенности нормативные акты, направленные на поддержку семей с детьми и некоторых граждан; осуществление отдельных социальных и страховых выплат; возврат просроченной задолженности в период распространения коронавирусной инфекции и др.).

Такие публикации, как правило, носят доктринально-прикладной или публицистический, разъяснительно-просветительский характер, они оформляются в виде научных статей либо традиционных материалов в федеральных и региональных СМИ. Среди них также встречаются публикации, исходящие от

практикующих работников, в которых кратко поясняется алгоритм действий заявителя в случае надобности получения определенного правового результата.

Вместе с тем, в публикациях в период предвыборной кампании, снижения реальных доходов населения и бюджетов разного уровня, а также накопления просроченной задолженности социальный акцент выходит на первый план. Отсюда обсуждение проблемы поддержки семей с детьми и граждан, а также механизма правового регулирования выплат дополнительных денежных средств, возврата просроченной задолженности, внесудебного банкротства граждан или установления предельных цен на лекарства в условиях распространения коронавирусной инфекции является наиболее злободневной и чувствительной сферой общественных интересов и настроений.

В политико-социальном плане в некоторых публикациях особо отмечается, что принятые законы ориентированы далеко не на все слои населения, а лишь на отдельные категории граждан (приводятся количественные и качественные сравнения с другими государствами). Обращается внимание на то, что сами по себе предпринятые государством действия не являются комплексными и завершенными (выплаты суть недостаточны, иногда производятся в заявительном порядке и одновременно, наличествует их достаточно сложная дифференциация в зависимости от возраста, ежемесячного среднедушевого дохода, наступления тех или иных обстоятельств, указанных в законах и др.).

Например, авторы полагают нужным принять принципиальные инновационные решения, а не заниматься «косметическим ремонтом» нетранспарентной и плохо работающей схемы лекарственного обеспечения. В медицинских учреждениях не всегда хватает лекарственных средств, их приходится покупать больному, хотя формально все должно быть обеспечено. Для этого целесообразно увеличить финансирование здравоохранения (причем не увеличение взносов, а именно повышение бюджетного финансирования на эти цели).

В этой связи политиками и общественными деятелями разного уровня и партийной принадлежности предлагается осуществить дальнейшую диверсификацию мер социальной поддержки или ввести новые, иногда популистской направленности. К примеру, временно освободить всех граждан от налогов, оплаты услуг ЖКХ и погашения задолженности по кредитам. Часть из таких предложений вызывает понимание у населения или активное сочувствие у профессионального сообщества, например медицинского. Среди прочего к ним можно отнести специальные социальные выплаты медицинским работникам, оказывающим помощь пациентам (контактирующим с пациентами) с коронавирусной инфекцией.

*3. Основные результаты фактических положительных последствий принятия федеральных законов, ориентированных на поддержку граждан и отраслей экономики Российской Федерации в условиях распространения коронавирусной инфекции, заключаются в антикризисном политико-правовом государственном управлении.*

Последнее выражается в том, что все принятые законодательные акты носят адресный специальный характер или дополняют и уточняют действующее правовое регулирование. Это касается определения отраслей экономики, наиболее пострадавших от последствий коронавирусной инфекции; налогового администрирования; перераспределения финансовых потоков в пользу субъектов малого и среднего бизнеса; введения кредитных каникул; возможности внесудебного банкротства; упрощения порядка выплаты по больничным листам; поддержки наиболее уязвимых в социальном или материальном отношении групп граждан и др.

Кроме того, имеют место опосредованные результаты, например в рамках дальнейшей апробации и расширения действия пилотного проекта «Прямые выплаты», внедрения дистанционных технологий взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с населением.



Синхронно коронавирусная инфекция не только ускорила цифровую трансформацию деятельности частных предприятий и организаций, но и поставила на повестку дня вопросы, связанные с новыми сферами использования цифровых технологий, в том числе таких инструментов как дистанционное управление человеческими, товарными, финансовыми и информационными ресурсами, искусственный интеллект и др. Достаточно сказать о том, что пандемия послужила катализатором технологических изменений, затрагивающих продажу розничных товаров либо аптеками лекарств онлайн.

4. *Основные результаты фактических отрицательных последствий принятия федеральных законов, направленных на поддержку граждан и отраслей экономики Российской Федерации в условиях распространения коронавирусной инфекции, системно-структурного свойства не выявлены.*

Однако, вскрыты отдельные контрситуации, связанные с применением ряда федеральных законодательных актов. Так, в 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 08.06.2020 № 175-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством». При исчислении пособий из МРОТ районный коэффициент применяется к МРОТ, а не как ранее, к исчисленному размеру пособия. Таким образом, Закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» не в полной мере исходил из интересов застрахованных лиц. Как следствие, возникали внесудебные спорные ситуации с Фондом социального страхования. В настоящее время вопрос перестал быть остроактуальным.

Одновременно следует отметить, что на первоначальном этапе своего действия эффективность принятых федеральных законов оставляла желать лучшего. По данным социологического исследования, проведенного в апреле 2020 г. компаниями «Платформа» и Online Market Intelligence, 70 % россиян не получили эффекта от мер государственной поддержки по следующим причинам: 17 % не

подошли под формальные требования законов; 16 % столкнулись с трудностями при подаче заявок; 11 % не знали о существующих мерах из-за недостаточной информированности; 7 % не получили ответа на поданную заявку; 5 % отказались от государственной поддержки; 4 % имели трудности в связи с тем, что уполномоченный орган не знал, как реализовать те или иные меры вследствие отсутствия официальных разъяснений и поднормативных правовых актов.

Было выявлено, что отдельные возрастные группы населения (в особенности на периферии) не обладали достаточными навыками пользования цифровыми средствами и платформами для получения должной государственной услуги (например, официальным порталом «Госуслуги» и др.).

В 2021 г. часть из перечисленных причин и трудностей были нивелированы.

Кроме того, отдельные медицинские работники, оказывающие помощь пациентам (контактирующих с пациентами) с коронавирусной инфекцией, имели проблемы, сопряженные с выплатой страховой компенсации вследствие довольно сложной процедуры установления страхового случая (каждый эпизод заражения, согласно действующему правовому регулированию, обязана изучать специальная врачебная комиссия, устанавливающая взаимосвязь между заболеванием и возникшим причинением вреда, что иногда вызывает потребность обращения заинтересованного лица за судебной защитой).

Среди условно отрицательных производных последствий принятия федеральных законов, направленных на поддержку граждан и отраслей экономики Российской Федерации в условиях распространения коронавирусной инфекции, можно назвать целесообразность дальнейшей тонкой настройки расходной и доходной части федерального бюджета. По совокупной оценке экспертов, ввиду сегментированного перенаправления финансовых средств в пользу отдельных групп населения и отраслей экономики доходная часть федерального бюджета в 2021-2023 г.г. предполагается на уровне от 16 до 17% ВВП, что на 1-2 процентных пункта ниже, чем в предыдущем периоде. Доходы в 2021 г. увеличатся на 0,9 трлн.

руб., до 18,8 трлн. руб. Ожидается, что в номинальном выражении к уровню 2019 г. они вернутся только к 2022 г.

С прогностических аналитических позиций предупреждается, что в случае нового карантина стресс для федерального и региональных бюджетов сохранится, а готовность федерального центра предоставлять социальную и финансовую ресурсную поддержку может снизиться, что спровоцирует целесообразность коррекции ранее принятых федеральных адресных законов.

5. Наиболее востребованные и эффективные меры государственной поддержки с точки зрения мониторинга судебного правоприменения заключаются в получении права на кредитные каникулы – отсрочку платежей на срок до шести месяцев; возможности изменения условий кредитного договора, договора займа, а также расторгать договоры аренды без применения штрафных санкций.

По этим категориям правоотношений в абсолютном большинстве случаев органы правосудия правильно применяли вновь принятые нормативные правовые акты, иначе решения нижестоящих судов отменялись в апелляционном или кассационном порядке по мотивам незаконности и необоснованности. В части случаев имел место правильный отказ в удовлетворении заявленных требований (в частности, по причине не отнесения гражданина к той или иной социальной группе, или формального отсутствия отрасли экономики в числе отраслей, наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции).

В контексте мониторинга судебного правоприменения изложенное не означает, что иные федеральные законы содержат менее востребованные и эффективные меры государственной поддержки, коль скоро предусмотренные ими правоположения объективно не являются факторами формирования судебных споров (например, беззаявительный порядок предоставления ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка гражданам с детьми, достигшими в указанный период возраста одного года или двух лет и др.).

6. *Предложения по сохранению и развитию тех мер, которые дали наиболее действенный эффект и в дальнейшем могут быть предложены в качестве постоянных мер* в целом заключаются в возможности оставления беззаявительного порядка предоставления ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка гражданам с детьми, достигшими в указанный период возраста одного года или двух лет. Кроме того, является разумным дальнейшее совершенствование правового регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя; отдельных дополнительных мер поддержки самозанятых; снижения нагрузки на участников закупок; увеличения размера ежемесячного пособия по уходу за первым ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также применения телемедицины; рассрочки должникам-пенсионерам, если совокупный размер пенсии составляет менее 2 величин МРОТ.

7. *Предложения для упреждения в будущем возникновения негативных ситуаций и проблемных вопросов в условиях распространения новой коронавирусной инфекции*, прежде всего могут состоять в переходе к общему беззаявительному порядку получения мер государственной поддержки; совершенствовании трудового законодательства, связанного с особенностями регулирования труда дистанционных работников; упрощении механизма проведения закупок в связи с пандемией; улучшении правового регулирования особенностей медицинской помощи, оказываемой с применением телемедицинских технологий; модернизации нормативных правовых актов, посвященных банкротству, а также процессуального законодательства о порядке рассмотрения судами уголовных, гражданских и административных дел, в том числе в аспекте введения новой категории «цифровые процессуальные права и обязанности» и допустимости более широкого использования цифровых средств и платформ (в настоящее время часть из перечисленного в той или иной степени либо полностью находится вне поля правового регулирования).