

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2021 год

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, агрегаторы и маркетплейсы, охрана объектов культурного наследия, управление многоквартирными домами, государственный надзор в области транспорта и безопасности дорожного движения, занятость населения, персональные данные, геодезическая и картографическая деятельность.

Аннотация

Публикация служит обеспечению государственной политики, основанной на принципе открытости и доступности правовой информации. В Докладе обобщена информация о состоянии законодательства и практике его применения в самых разных сферах жизнедеятельности, позволяющем увидеть тенденции развития, учитывать мнения всех субъектов общественных отношений. Мониторинг правоприменения является для современной России важным видом деятельности, позволяющем обеспечивать совершенствование законодательства.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-92-103

Введение

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2021 год (далее — доклад) подготовлен по итогам реализации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (далее — Указ № 657).

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2021 год (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2020 г. № 2152-р) и методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»).

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

В частности, использовалась информация Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного

правоведения при Правительстве Российской Федерации, Санкт-Петербургского государственного университета, федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия архитектуры и строительных наук».

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

I. Мониторинг выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии с Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В 2021 году и за истекший период 2022 года Конституционный Суд Российской Федерации принял 43 постановления, требующих исполнения (в том числе в 2021 году — 26 постановлений, в 2022 году — 17 постановлений) о признании нор-

мативного акта не соответствующим Конституции Российской Федерации (полностью или частично) либо о признании нормативного акта (или отдельных его положений) соответствующим Конституции Российской Федерации, но при этом из данного Конституционным Судом Российской Федерации истолкования вытекает необходимость устранения пробелов или противоречий в правовом регулировании.

В 2021 году исполнено 20 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, за истекший период 2022 года — 9 постановлений.

По состоянию на 25 августа 2022 г. требуется исполнение 50 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. В целях исполнения 27 постановлений Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) законопроекты либо поддержало проекты федеральных законов, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы, в отношении 23 постановлений федеральными органами исполнительной власти ведется необходимая работа.

Актуальная информация о реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации размещена на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁴).

II. Мониторинг выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека

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

В связи с прекращением с 16 марта 2022 г. членства Российской Федерации в Совете Европы принят Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 183-ФЗ), которым установлено, что постановления Европейского Суда, вступившие в силу с 16 марта 2022 г., не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Федеральным законом № 183-ФЗ исключены положения об обеспечении представительства и защиты интересов Российской Федерации в Европейском Суде, в том числе предусматривающие совершенствование законодательства Российской Федерации в связи с вынесенными постановлениями Европейского Суда.

Результаты мониторинга 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, отражены в приложении № 1.

III. Мониторинг правоприменения по отраслям законодательства Российской Федерации

1. Деятельность онлайн-площадок, используемых для сбора, обработки и отображения информации в целях привлечения внимания потребителей и (или) совершения сделок (агрегаторы и маркетплейсы)

Согласно части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Установление правовых основ единого рынка находится в ведении Российской Федерации (пункт «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

По данным Росстата, ФТС России и АО «Почта России» доля интернет-торговли в Российской Федерации ежегодно растет. В период 2019—2021 годов объем интернет-торговли вырос с 630 млрд. рублей до 1,89 трлн. рублей. В 2020 году в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) зафиксирован двукратный рост объема интернет-торговли. Вместе с тем отмечается двукратное снижение объемов трансграничной электронной торговли. В январе — мае 2022 г. количество импортных отправок с товарными вложениями составило 62 млн. штук, в аналогичном периоде 2021 года — 101 млн. штук. Количество почтовых отправок с товарными вложениями на экспорт за указанный период сократилось почти в два раза.

Основными нормативными правовыми актами в сфере деятельности онлайн-площадок, используемых для сбора, обработки и отображения информации в целях привлечения внимания потребителей и (или) совершения сделок (агрегаторы и маркетплейсы) являются Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее — Закон № 2300-1), Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

В целях саморегулирования рынка интернет-торговли на площадке Минпромторга России подготовлены Стандарты по взаимодействию маркетплейсов с продавцами товаров (далее — Стандарты), которые были подписаны крупными участниками российского рынка интернет-торговли 7 июня 2022 г. в рамках проведения VIII Международного форума «Неделя российского ритейла — 2022».

Главные цели Стандартов — создание добросовестных практик взаимодействия маркетплейсов с продавцами товаров, предупреждение проявлений недобросовестной конкуренции и содействие в удовлетворении потребностей покупателей в качественных потребительских товарах.

В Стандартах урегулированы такие вопросы, как обеспечение независимости ценообразования от участия продавцов в рекламных акциях, проводимых маркетплейсами; обязанность маркетплейса размещать в открытом доступе подробную информацию о наборе оказываемых услуг и итоговой комиссии для продавца товаров, а также о требованиях к упаковке товаров; обязанность маркетплейса уведомлять продавца об ухудшающихся условиях договора (увеличении тарифов или объема обязанностей) в срок, который требуется для возврата товара со склада.

На совершенствование регулирования вопросов деятельности сервисов размещения объявлений также направлен проект федерального закона № 141597-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», внесенный депутатом Государственной Думы А.В. Горелкиным, принятый Государственной Думой в первом чтении.

В настоящее время Минцифры России совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществляется подготовка поправок Правительства Российской Федерации к указанному проекту федерального закона, в том числе предусматривающих уточнение понятия «владелец сервиса размещения объявлений», а также установление обязанностей владельцев сервисов размещения объявлений.

2. Сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на доступ к культурным ценностям и обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (части 2 и 3 статьи 44). Охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации является Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 73-ФЗ).

Согласно преамбуле Федерального закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации (далее также — ОКН) представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. В Российской Федерации гарантируется сохранность ОКН в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации.

Государственная охрана ОКН является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы правового регулирования в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН, которые требуют законодательного решения.

2.1. Неполнота правового регулирования понятия «регенерация историко-градостроительной среды»

В Федеральном законе № 73-ФЗ под охранной зоной ОКН понимается территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности ОКН в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель и земельных участков, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды ОКН (пункт 2 статьи 34).

Вместе с тем понятие «регенерация историко-градостроительной среды» законодательством Российской Федерации не определено.

Определение указанного понятия содержится в письме Минкультуры России от 28 февраля 2017 г. № 49-01.1-39-НМ, которым рекомендованы к применению Методические рекомендации по отнесению историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательных мест, не являющиеся нормативным правовым актом, обязательным к применению.

Отсутствие в законодательстве Российской Федерации понятия «регенерация историко-градо-

строительной среды» на практике приводит к неоднозначному толкованию понятия «охранная зона ОКН» и, как следствие, к отказу от установления охранных зон ОКН или к их существенному сокращению.

В настоящее время Минкультуры России совместно с региональными органами охраны объектов культурного наследия прорабатывается вопрос о необходимости внесения изменений в Федеральный закон № 73-ФЗ в целях определения понятия «регенерация историко-градостроительной среды».

2.2. Коллизия норм права в федеральных законах, регулирующих отношения при приватизации объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр ОКН

Согласно Федеральному закону № 73-ФЗ ОКН являются в том числе памятники и ансамбли, представляющие собой недвижимое имущество. В территорию ОКН могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, в том числе находящиеся в государственной или муниципальной собственности (статья 3, пункт 2 статьи 31).

В соответствии с пунктом 1 статьи 29 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Федеральный закон № 178-ФЗ) ОКН могут приватизироваться путем продажи на торгах, проводимых исключительно в форме конкурса.

Приватизация зданий, строений и сооружений осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования (пункт 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 1 статьи 28 Федерального закона № 178-ФЗ).

Вместе с тем согласно пункту 1 статьи 393 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — Земельный кодекс) продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов.

Таким образом, согласно Федеральному закону № 178-ФЗ ОКН может отчуждаться путем продажи на торгах, проводимых только в форме конкурса, вместе с занимаемым им земельным участком, а исходя из положений Земельного кодекса земельный участок должен быть продан на аукционе.

В связи с этим в целях повышения эффективности приватизации ОКН требуется устранить коллизию между Федеральным законом № 178-ФЗ и Земельным кодексом в части установления единого порядка отчуждения ОКН и занимаемых ими земельных участков.

2.3. Правовая неопределенность при реализации субъектами малого и среднего предпринимательства преимущественного права на возмездное приобретение арендуемых ОКН

Согласно статье 3 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 159-ФЗ) субъекты малого и среднего предпринимательства при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества по цене, равной его рыночной стоимости.

Однако на практике субъекты малого и среднего предпринимательства не имеют возможности реализовать указанное преимущественное право при приватизации арендуемых ими ОКН, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Статьями 20 и 29 Федерального закона № 178-ФЗ установлены особенности приватизации ОКН, в том числе возможные способы приватизации таких объектов. При этом Федеральный закон № 178-ФЗ не содержит положений о преимущественном праве субъектов малого и среднего предпринимательства на возмездное приобретение арендуемых ОКН при их приватизации, равно как и особенностей приватизации указанных объектов для субъектов малого и среднего предпринимательства.

Согласно позиции Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации положениями статей 20 и 29 Федерального закона № 178-ФЗ установлены особенности приватизации ОКН, которые являются специальными по отношению к норме статьи 3 Федерального закона № 159-ФЗ и подлежат применению при приватизации ОКН (определение от 12 сентября 2018 г. по делу № 301-КГ18-753).

Данную правовую неопределенность в части преимущественного права субъектов малого и среднего предпринимательства на возмездное приобретение арендуемых ОКН требуется устранить на законодательном уровне.

В целях решения указанных проблем Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 1040742-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Земельный кодекс Российской Федерации», внесенный сенаторами Российской Федерации. Минфином России подготовлен проект поправок Правительства Российской Федерации к данному проекту федерального закона.

3. Управление многоквартирными домами

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

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере управления многоквартирными домами, является Жилищный кодекс Российской Федерации (далее — Жилищный кодекс).

Согласно части 1 статьи 161 Жилищного кодекса управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме, постоянную готовность инженерных коммуникаций и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к предоставлению коммунальных услуг.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы правового регулирования в сфере управления многоквартирными домами, которые требуют законодательного решения на федеральном уровне.

3.1. Неполнота правового регулирования при определении управляющей организации для управления многоквартирными домами

В соответствии с частью 2 статьи 161 Жилищного кодекса собственники жилых помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из трех способов управления домом:

- непосредственное управление самими собственниками помещений в многоквартирном доме;
- управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;
- управление домом управляющей организацией.

Если способ управления многоквартирным домом не выбран или выбранный способ не реализован, управление многоквартирным домом осуществляет управляющая организация, имеющая лицензию на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и определенная решением органа местного самоуправления (часть 17 статьи 161 Жилищного кодекса).

Указанным решением в качестве управляющей организации может быть определена только та

управляющая организация, которая включена в перечень организаций для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация. Это установлено пунктом 5 Правил определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2018 г. № 1616 (далее — Правила).

В указанный перечень организаций включаются управляющие организации, представившие в уполномоченный орган заявление о включении в перечень организаций и (или) признанные участниками открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, расположенным на территории соответствующего муниципального образования (пункт 5 Правил).

Однако не всегда в муниципальных образованиях (как правило, в сельских и городских поселениях с малым количеством многоквартирных домов) указанный перечень может быть сформирован (ввиду отсутствия заявок от управляющих организаций).

В связи с этим процедура определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками не выбран способ управления многоквартирным домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация, нуждается в совершенствовании.

Решение данной проблемы прорабатывается Минстроем России в рамках проекта Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. Указанный проект предусматривает развитие институтов и моделей управления жильем, в том числе модели гарантирующих управляющих организаций по управлению многоквартирными домами.

Создание такой модели позволит обеспечить непрерывное управление многоквартирным домом на всех этапах жизненного цикла по единым стандартам и будет применяться исключительно в тех случаях, когда в многоквартирных домах не выбран или не реализован способ управления, в том числе по причине неэффективной работы предыдущей управляющей организации.

3.2. Неполнота правового регулирования в части управления многоквартирными домами, расположенными в закрытых военных городках и находящимися в собственности Российской Федерации

В соответствии с частью 2 статьи 163 Жилищного кодекса управляющие организации, выбранные по результатам открытых конкурсов, проводимых органами местного самоуправления, должны в том числе управлять многоквартирными домами, расположенными в закрытых военных городках, а также заселенными военнослужащими или сотрудниками федеральных органов государственной власти, сведения о которых являются сведениями ограниченного распространения либо составляют государственную тайну.

Однако Правила проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 г. № 75) не содержат положений о работе с информацией, составляющей государственную тайну, и иной информацией, доступ к которой ограничен федеральными законами.

В целях совершенствования правового регулирования предлагается внести в Жилищный кодекс изменения, позволяющие осуществлять управление многоквартирными домами: находящимися в ведении федерального органа исполнительной власти (федерального государственного органа), в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, все помещения в которых находятся в собственности Российской Федерации, — указанным федеральным органом либо уполномоченной им организацией (учреждением), если этим федеральным органом не принято решение об управлении таким многоквартирным домом в порядке, определенном частью 2 статьи 163 Жилищного кодекса; расположенными в закрытых военных городках, — федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся закрытые военные городки, либо уполномоченными ими организациями (учреждениями) независимо от количества квартир, находящихся в собственности Российской Федерации, если этими федеральными органами не принято решение об управлении такими многоквартирными домами в порядке, определенном частью 2 статьи 163 Жилищного кодекса.

В целях урегулирования данного вопроса планируется поручить Минобороны России разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части правового регулирования управления многоквартирными домами, все помещения в которых находятся в собственности Российской Федерации) (приложение № 4).

4. Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области транспорта и безопасности дорожного движения

В 2019—2021 годах в Российской Федерации была проведена реформа контрольно-надзорной деятельности. Цель реформы — устранить избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности посредством создания новой, современной и эффективной системы государственного контроля (надзора), направленной на снижение социально значимых рисков.

В ходе проведения реформы был принят и вступил в силу с 1 июля 2021 г. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ). Данный закон устанавливает основы организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

С целью приведения отраслевого законодательства в соответствие с Федеральным законом № 248-ФЗ принят Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которым упразднены федеральный государственный транспортный надзор и федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения и взамен установлены следующие виды государственного контроля (надзора):

- федеральный государственный контроль (надзор) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области гражданской авиации;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области железнодорожного транспорта;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения;
- надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

Порядок организации и осуществления видов государственного контроля (надзора) определяется положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утвержденным Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации (пункт 1 части 2 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ).

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы, которые планируется решить по-

средством принятия федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации.

4.1. Неполнота правового регулирования вопроса использования средств индивидуальной мобильности

В настоящее время граждане активно используют средства индивидуальной мобильности, в частности электросамокаты, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса.

В действующем законодательстве понятие «средство индивидуальной мобильности» отсутствует.

Правилами дорожного движения (утверждены постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090) не конкретизированы вопросы использования средств индивидуальной мобильности, а равно соответствующий понятийный аппарат.

В целях правового регулирования данных вопросов Минтранс России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 и в распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2020 г. № 3340-р», которым предлагается:

- ввести понятие «средство индивидуальной мобильности», под которым понимается транспортное средство, имеющее одно или несколько колес (роликов) и предназначенное для индивидуального передвижения человека посредством использования двигателя (двигателей) (электросамокаты, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса и иные аналогичные средства);
- урегулировать вопросы использования средств индивидуальной мобильности несовершеннолетними, пределов допустимой скорости движения средств индивидуальной мобильности, а также регламентировать вопросы преимущественного (приоритетного) права пешеходов, велосипедистов и средств индивидуальной мобильности в случаях совмещенного движения.

4.2. Неполнота правового регулирования при обмене информацией о гражданах, имеющих противопоказания к управлению транспортными средствами

В соответствии с пунктом 1 статьи 23 и пунктом 6 статьи 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее — Федеральный закон № 196-ФЗ) водители, не осуществляющие профессиональную деятельность по управлению транспортными средствами, должны проходить обязательное медицинское освидетельствование по истечении 10-летнего

срока действия российского национального водительского удостоверения.

Однако отсутствие межведомственного электронного взаимодействия МВД России и Минздрава России в части обмена информацией о гражданах, имеющих противопоказания к водительской деятельности, приводит к тому, что водители, у которых выявлены признаки заболеваний (состояний), являющихся медицинскими противопоказаниями либо ранее не выявлявшимися медицинскими показаниями или медицинскими ограничениями к управлению транспортными средствами, продолжают управлять ими до истечения срока действия водительских удостоверений.

В целях решения указанной проблемы Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 149503-8 «О внесении изменений в статьи 23 и 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и статью 10 Федерального закона «О персональных данных».

Законопроектом предлагается установить запрет на управление транспортными средствами для водителей, у которых при проведении медицинских осмотров и освидетельствований либо оказании медицинской помощи установлены признаки заболеваний (состояний), являющихся медицинскими противопоказаниями либо ранее не выявлявшимися медицинскими показаниями или медицинскими ограничениями к управлению транспортными средствами. Законопроект также предусматривает организацию взаимодействия МВД России и Минздрава России в части обмена информацией об оформленных, приостановленных и аннулированных медицинских заключениях, о наличии оснований для проведения внеочередного обязательного медицинского освидетельствования и о выданных водительских удостоверениях.

4.3. Неполнота правового регулирования в части обмена национальным водительским удостоверением на российское национальное удостоверение лицами, получившими вид на жительство или гражданство Российской Федерации

Согласно пункту 12 статьи 25 Федерального закона № 196-ФЗ лица, постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации, допускаются к управлению транспортными средствами на основании российских национальных водительских удостоверений, а в случае их отсутствия — на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений при соблюдении ограничений, установленных пунктом 13 статьи 25 Федерального закона № 196-ФЗ.

Так, лица, получившие гражданство Российской Федерации или вид на жительство, управляют транспортными средствами на основании ранее выданных иностранных водительских удостоверений, в том числе выданных бессрочно, что позволяет им не проходить обязательное медицинское освидетельствование, предусмотренное при замене водительского удостоверения после истечения срока его действия в соответствии с пунктом 1 статьи 23 Федерального закона № 196-ФЗ.

В целях совершенствования организационно-правовых механизмов допуска транспортных средств к участию в дорожном движении Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 140646-8 «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», которым предлагается:

- признавать недействительными иностранные национальные водительские удостоверения и международные водительские удостоверения для управления транспортными средствами на территории Российской Федерации по истечении одного года с даты получения либо приобретения их владельцем, являющимся (являвшимся) иностранным гражданином или лицом без гражданства, вида на жительство либо гражданства Российской Федерации или по истечении одного года с даты въезда для постоянного проживания в Российскую Федерацию их владельца, являющегося гражданином Российской Федерации;
- урегулировать вопросы допуска к управлению транспортными средствами на территории Российской Федерации лиц, имеющих иностранное национальное водительское удостоверение, не соответствующее требованиям международных договоров Российской Федерации или выданное в иностранном государстве, не являющемся совместно с Российской Федерацией участником международных договоров в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- закрепить возможность управления на территории Российской Федерации транспортными средствами на основании водительских удостоверений, выданных в иностранных государствах, не являющихся совместно с Российской Федерацией участниками международных договоров в области обеспечения безопасности дорожного движения, только при наличии перевода указанных удостоверений на русский язык, за исключением случаев, если в данном водительском удостоверении все записи составлены на русском языке.

5. Занятость населения

Согласно части 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации труд свободен и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы занятости населения, являются Трудовой кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон № 1032-I), Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Закон № 1032-I принят более 30 лет назад. За это время на рынке труда произошли значительные изменения, связанные в том числе с пандемией COVID-19.

В ходе мониторинга правоприменения выявлены проблемы, которые планируется решить посредством принятия нового федерального закона.

Так, в период ограничений, связанных с пандемией COVID-19, одним из заметных изменений на рынке труда стала замена работников, выполняющих работу по трудовому договору, сотрудниками, привлекавшимися под конкретные задачи для выполнения работы на условиях гражданско-правового договора.

Вместе с тем законодательством Российской Федерации не урегулированы вопросы, связанные с правовым статусом граждан, реализующих право на труд путем оказания услуг (выполнения работ) по гражданско-правовым договорам, в том числе с использованием цифровых решений, с нормированием рабочего времени и времени отдыха, порядком оплаты оказываемых услуг (выполняемых работ), предоставлением социальных гарантий (пенсионные права, доступ к различным видам пособий, в том числе по безработице, временной нетрудоспособности).

Одной из новых форм занятости, получающих все большее распространение во всем мире, становится занятость с использованием интернет-платформ. В связи с этим требуется новое правовое регулирование в области занятости, в том числе в части установления взаимных прав, обязанностей и ответственности ее участников, существенных условий пользовательского соглашения, порядка рассмотрения споров, касающихся занятости и оказания услуг с использованием цифровых решений.

Необходимо также совершенствование правового регулирования деятельности организаций, уполномоченных временно направлять своих работников к другим физическим или юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала). Данный вид деятельности является переходным между классическими трудовыми отношениями и новыми формами занятости, исходя из этого требуется определить требования к организациям, реализующим указанную форму занятости, а также правовой статус занятых таким образом лиц.

В настоящее время часть граждан, фактически осуществляющих те или иные виды деятельности, не состоит ни в трудовых, ни в гражданско-правовых отношениях с работодателем, что лишает их права на социальную и правовую защиту.

Ввиду этого требуется создание правового механизма легализации новых форм занятости, закрепление в законодательстве Российской Федерации соответствующих понятий, определение и разграничение новых полномочий органов государственной власти.

Данные вопросы планируется урегулировать в проекте федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации», разрабатываемом Минтрудом России совместно с заинтересованными органами и организациями.

6. Персональные данные

В соответствии со статьей 24 Конституции Российской Федерации сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Основным нормативным правовым актом, направленным на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке персональных данных, в том числе права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

В ходе мониторинга правоприменения выявлена необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации в области персональных данных. В этих целях принят ряд федеральных законов.

6.1. Защита прав субъектов персональных данных

В целях эффективного противодействия незаконному и принудительному получению персональных данных граждан для целей, не связанных с заключением, исполнением, изменением или расторжением договора купли-продажи, оказания услуг (выполнения работ), принят Федеральный закон от 28 мая 2022 г. № 145-ФЗ «О внесении изменения в статью 14.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанным Федеральным законом установлена административная ответственность в виде административного штрафа для должностных и юридических лиц за отказ в заключении, исполнении, изменении или расторжении договора с потребителем в связи с отказом потребителя предоставить персональные данные, за исключением случаев, если предоставление персональных данных является обязательным в соответствии с федеральными законами или иными нормативными правовыми актами либо непосредственно связано с исполнением договора с потребителем.

Для усиления защиты персональных данных граждан Российской Федерации принят Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части четырнадцатой статьи 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Указанным Федеральным законом в том числе:

- › положения Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» распространены на отношения, возникающие при обработке персональных данных граждан Российской Федерации, осуществляемой иностранными юридическими лицами или иностранными физическими лицами;
- › установлена обязанность операторов обработки персональных данных обеспечивать взаимодействие с государственной системой обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации;
- › введена обязанность операторов обработки персональных данных уведомлять в течение 24 часов уполномоченные органы о факте неправомерной или случайной передачи (предоставления, распространения, доступа) персональных данных, повлекшей нарушение прав субъектов персональных данных, а в течение 72 часов — о результатах внутреннего расследования выявленного инцидента с предоставлением сведений о лицах, действия которых стали причиной выявленного инцидента (при наличии);
- › введена обязанность операторов обработки персональных данных уведомлять уполномоченные органы о намерении передать персональные данные граждан Российской Федерации за рубеж;
- › установлен запрет для операторов обработки персональных данных отказывать в оказании услуг гражданам Российской Федерации, не давшим согласие на обработку своих биометрических персональных данных, если получение такого согласия не является обязательным;
- › введен запрет передавать третьим лицам персональные данные из Единого государственного реестра недвижимости без согласия правообладателя объекта недвижимости или лица, в пользу которого зарегистрированы ограничения права или обременения объекта недвижимости;
- › предусмотрена возможность запрета или ограничения передачи персональных данных граждан Российской Федерации за границу для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты экономических и финансовых интересов Российской Федерации, обеспечения дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты прав, свобод и интересов граждан Российской Федерации, суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации и других ее интересов на международной арене.

6.2. Совершенствование работы с персональными данными в сфере дошкольного образования

В соответствии с частью 14, пунктом 3 части 20 статьи 98 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в субъектах Российской Федерации созданы региональные информационные системы доступности дошкольного образования, в которых осуществляется обработка персональных данных, в том числе реквизитов свидетельства о рождении.

В настоящее время государственная регистрация акта гражданского состояния производится посредством составления соответствующей записи акта гражданского состояния, на основании которой выдается свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния (пункт 2 статьи 6 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»).

В связи с планируемым переходом на реестровую модель предоставления государственных услуг в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния взамен выдачи свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния на бумажных носителях Минпросвещения России подготавливается проект федерального закона «О внесении изменений в статью 98 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Законопроектом предлагается осуществлять обработку в региональных информационных системах доступности дошкольного образования таких персональных данных, как реквизиты записи акта о рождении ребенка.

Кроме того, в целях повышения оперативности межведомственного взаимодействия для подтверждения данных при обработке заявлений для направления детей в дошкольные образовательные организации предлагается в указанных региональных информационных системах обрабатывать также страховой номер индивидуального лицевого счета (при наличии) ребенка и его родителей (законных представителей).

7. Геодезическая и картографическая деятельность

Геодезия и картография находятся в ведении Российской Федерации (пункт «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие при осуществлении геодезической и картографической деятельности, является Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 431-ФЗ).

Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр» определен порядок создания, правовое положение, цели деятельности, функции, полномочия и порядок управления деятельностью публично-правовой компании «Роскадастр» (далее — Компания). В соответствии со статьей 2 указанного Федерального закона Компания создана решением Правительства Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2022 г. № 1359 «О публично-правовой компании «Роскадастр»).

Компания наделена полномочиями по осуществлению геодезической и картографической деятельности, включая поиск, сбор, хранение, обработку, предоставление и распространение пространственных данных, в том числе с использованием информационных систем, метрологическое обеспечение геодезической и картографической деятельности.

В связи с тем что Концепция развития отрасли геодезии и картографии, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 2378-р, действовала до 2020 года, Правительством Российской Федерации во исполнение указания Президента Российской Федерации от 18 мая 2022 г. № Пр-856 Росреестру совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено рассмотреть вопрос о разработке документа стратегического планирования, определяющего целевые ориентиры развития отрасли геодезии и картографии.

Мониторинг правоприменения в сфере осуществления геодезической и картографической деятельности выявил ряд проблем, требующих законодательного урегулирования, которые планируется решить посредством принятия внесенного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проекта федерального закона № 19881-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Земельный кодекс Российской Федерации» (далее — законопроект № 19881-8).

7.1. Дублирование полномочий по установлению порядка предоставления пространственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных

В Федеральном законе № 431-ФЗ выявлено дублирование полномочий Правительства Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, по установлению порядка предоставления про-

странственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных (часть 7 статьи 10 и часть 3 статьи 13).

В целях оптимизации полномочий законопроектом № 19881-8 предлагается исключить из компетенции Минобороны России соответствующее полномочие.

7.2. Отсутствие единообразной практики применения норм плотности размещения на территории Российской Федерации пунктов государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона № 431-ФЗ для обеспечения выполнения геодезических и картографических работ на территории Российской Федерации создаются и используются государственные геодезическая, нивелирная и гравиметрическая сети.

В соответствии с частью 7 статьи 8 указанного Федерального закона нормы плотности размещения на территории Российской Федерации пунктов государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей утверждаются Правительством Российской Федерации. При этом такие нормы применяются на всей территории Российской Федерации без их дифференциации по регионам.

Росреестром отмечено, что в различных субъектах Российской Федерации спрос на выполнение геодезических и картографических работ различен ввиду таких факторов, как плотность проживающего на их территории населения, структура застройки, в связи с чем пункты государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей распределены по территории Российской Федерации неравномерно, в отдельных регионах количество таких пунктов может отличаться от установленных норм, расстояние между такими пунктами разнится.

В качестве решения данной проблемы законопроектом № 19881-8 предлагается вместо норм плотности размещения пунктов государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей утверждать требования к их размещению.

7.3. Неполнота правового регулирования в области разработки федеральной сети геодезических станций

В рамках федерального проекта «Информационная инфраструктура» национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» с 2019 по 2023 год предусмотрено поэтапное создание сегментов федеральной сети геодезических станций (далее — ФСГС).

Основными целями создания ФСГС являются объединение разрозненных частных геодезических станций в единую сеть, уравненную с опорой на сеть постоянно действующих пунктов фундаментальной астрономо-геодезической сети, входящей в структуру государственной геодезической сети, и совместная обработка измерительной информации, полученной с пунктов этих геодезических станций, для обеспечения граждан, юридических лиц и органов государственной власти точными исходными данными для выполнения геодезических и картографических работ.

Вместе с тем с учетом того, что Федеральный закон № 431-ФЗ не предусматривает полномочия по утверждению требований к созданию, эксплуатации, функционированию и развитию ФСГС, дифференциальным геодезическим станциям, включаемым в ФСГС, а также по утверждению порядка функционирования информационной системы ФСГС, в рамках подготовки законопроекта № 19881-8 к рассмотрению во втором чтении прорабатывается вопрос о наделении соответствующими полномочиями Росреестра.

REPORT ON THE RESULTS OF LAW ENFORCEMENT MONITORING IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2021

Keywords: *the Constitutional Court of the Russian Federation, the European Court of Human Rights, aggregators and marketplaces, protection of cultural heritage, apartment building management, government oversight in the field of transport and traffic safety, public employment, personal data, geodetic and cartographic activities.*

Abstract. *This publication is to ensure the public policy based on the principle of openness and accessibility of legal information. The report presents a generalisation of information on the state of legislation and its practical use in various spheres of life and areas of activity, which allows to understand the tendencies of development and to take into account the opinions of all participants in social relations. Law enforcement monitoring is an important activity for today's Russia which allows to ensure improving the legislation.*

Appendices 1–4 to the Report are published in the electronic version of the journal and are freely accessible on the site of the Monitoring of Law Enforcement journal, i.e. <http://uzulo.su/mon-prav>.

