

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту постановления Государственного Совета
Республики Крым "О проектах федеральных законов"

1. Нормативно-правовое обоснование проекта

Проект постановления разработан в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьей 75 Конституции Республики Крым.

2. Обоснование необходимости принятия проекта

Данный проект постановления подготовлен с целью участия Государственного Совета Республики Крым в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Так, в Государственный Совет Республики Крым поступило 10 проектов федеральных законов, которые профильные комитеты Государственного Совета Республики Крым рекомендовали не поддерживать.

2.1. Проектом федерального закона № 561367-6 "О внесении изменений в статьи 7 и 15 Федерального закона "О библиотечном деле" (далее – законопроект № 561367-6) предлагается внести в статьи 7 и 15 Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ "О библиотечном деле" (далее – Федеральный закон № 78-ФЗ) изменения, в соответствии с которыми граждане наделяются правом на бесплатное получение доступа к документам из библиотечных фондов, выраженным в электронной форме, через информационно-коммуникационную сеть Интернет, в том числе в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов. Вместе с тем согласно абзацу второму части 1 статьи 1275 Гражданского кодекса Российской Федерации экземпляры произведений в электронной форме могут предоставляться во временное безвозмездное пользование только в помещении библиотеки или архива при условии исключения возможности дальнейшего создания копий произведений в электронной форме.

Кроме того, законопроектом предусматривается обязанность федеральных органов государственной власти обеспечить организацию доступа к документам из библиотечных фондов, выраженным в электронной форме, через сеть Интернет. Однако в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона № 78-ФЗ библиотеки могут быть учреждены органами государственной власти всех уровней, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами. При этом в законопроекте не уточняется, к фондам каких библиотек необходимо обеспечить доступ.

На основании изложенного концепция законопроекта № 561367-6 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета

Республики Крым – Комитетом Государственного Совета Республики Крым по культуре и вопросам охраны культурного наследия.

2.2. Проектом федерального закона № 1031799-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" в части введения государственной монополии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" (далее – законопроект № 1031799-6) предлагается внести изменения в Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции", предусматривающие введение государственной монополии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с 1 января 2017 г.

Концепция данного законопроекта не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым – Комитетом Государственного Совета Республики Крым по промышленной политике, транспорту и топливно-энергетическому комплексу (далее – Комитет) на основании следующего.

Установление государственных квот на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции повлечет снижение загрузки производственных мощностей и, как следствие, приведет к росту цен на продукцию и недоступности ее для конечного потребителя.

Распространение государственной монополии на розничную продажу алкогольной и спиртосодержащей продукции потребует значительных расходов бюджетов всех уровней, связанных с необходимостью создания соответствующей сети государственных торговых объектов или возмездного изъятия торговых объектов, находящихся в собственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей для реализации такой продукции.

Вместе с тем согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту принятие законопроекта не потребует дополнительных финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

Как следует из пояснительной записки, при введении государственной монополии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции государство получит доход в виде разницы между закупочной и розничной ценой продукции.

При этом не учтено, что в соответствии с законодательством о налогах и сборах Российской Федерации этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция являются подакцизными товарами, налогообложение которых является стабильным источником доходов бюджетов всех уровней.

Учитывая изложенное, концепция данного законопроекта не поддерживается профильным Комитетом.

2.3. Проектом федерального закона № 1031817-6 "О государственной монополии на производство и оборот табака" (далее – законопроект № 1031817-6) с 1 января 2017 года вводится государственная монополия на производство и оборот табака на территории Российской Федерации. Так, согласно законопроекту производство и оборот табака смогут осуществлять только организации, с которыми государство в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти заключило договор на производство и оборот табака согласно законодательству о контрактной системе в сфере закупок.

Концепция данного законопроекта не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым – Комитетом Государственного Совета Республики Крым по промышленной политике, транспорту и топливно-энергетическому комплексу (далее – Комитет) на основании следующего.

Согласно законопроекту государственная монополия обеспечивается в том числе путем введения лицензионного порядка производства и оборота табака. При этом законопроектом не предусматривается внесение необходимых изменений в Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

В соответствии с частью 2 статьи 1 законопроекта № 1031817-6 производство и оборот табака смогут осуществлять только организации, имеющие соответствующую лицензию, с которыми государство в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти заключило договор на производство и оборот табака.

Согласно статье 11 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" финансовое обеспечение деятельности лицензирующих органов, связанной с лицензированием, является расходным обязательством Российской Федерации. При этом в финансово-экономическом обосновании к законопроекту сообщается, что его принятие не потребует дополнительных финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

На основании изложенного Комитет не поддерживает представленный законопроект № 1031817-6.

2.4. Проектом федерального закона № 1162108-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" (далее – законопроект № 1162108-6) предлагается урегулировать вопросы, связанные с особенностями режима рабочего времени педагогических работников и оплатой их труда, в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

Концепция законопроекта не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым – Комитетом по образованию, науке, молодежной политике и спорту в связи с нижеследующим.

Регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений осуществляется, прежде всего, трудовым законодательством.

Так, частью 1 статьи 333 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) для педагогических работников установлена сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю.

В соответствии с частью 3 статьи 333 Кодекса продолжительность рабочего времени (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников, порядок определения учебной нагрузки, оговариваемой в трудовом договоре, и основания ее изменения, случаи установления верхнего предела учебной нагрузки педагогических работников в зависимости от должности и (или) специальности педагогических работников с учетом особенностей их труда определяются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Кроме того, предлагаемое законопроектом установление размера тарифных ставок, окладов (должностных окладов) педагогических работников, а также мер финансового стимулирования педагогических работников вступает в противоречие с нормами Кодекса, которым установлены общие принципы формирования заработной платы.

Так, в соответствии с частью 2 статьи 135 Кодекса системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Также законопроект не учитывает, что компенсационные и стимулирующие выплаты входят в состав заработной платы, которая устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у работодателя системами оплаты труда (статьи 129 и 135 Кодекса).

В свою очередь частью 3 статьи 99 Федерального закона уже предусмотрены гарантии обеспечения уровня заработной платы педагогических работников не ниже уровня средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации.

На основании изложенного, концепция законопроекта № 1162108-6 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.5. Проектом федерального закона № 1165805-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части индексации пенсионных выплат" (далее – законопроект № 1165805-6) предлагается установить, что 1 октября 2016 года дополнительную индексацию страховых пенсий на коэффициент 1,087. Таким образом, в совокупности с индексацией страховых пенсий с 1 февраля 2016 года на коэффициент 1,04 страховые пенсии будут

проиндексированы на 13 процентов. Также законопроектом предлагается установить с 1 октября 2016 года дополнительную индексацию размеров социальных пенсий на коэффициент 1,10. Таким образом, в совокупности с индексацией размеров социальных пенсий с 1 апреля 2016 года на коэффициент 1,04 социальные пенсии будут проиндексированы на коэффициент 1,144.

Концепцию законопроекта № 1165805-6 не поддерживает профильный Комитет Государственного Совета Республики Крым – Комитет Государственного Совета Республики Крым по труду, социальной защите, здравоохранению и делам ветеранов в связи с тем, что данным законопроектом не определены источники и порядок исполнения новых расходных обязательств, однако, согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту на его реализацию потребуются дополнительные ассигнования из федерального бюджета.

Кроме того, в целях материальной поддержки пенсионеров принят Федеральный закон от 22 ноября 2016 года № 385-ФЗ "О единовременной денежной выплате гражданам, получающим пенсию", предусматривающий осуществление в январе 2017 года единовременной выплаты пенсионерам в размере 5 тыс. рублей.

На основании изложенного концепция законопроекта № 1165805-6 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.6. Проект федерального закона № 11897-7 "О внесении изменения в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" (далее – законопроект № 11897-7) предусматривает законодательное закрепление возможности предоставления бесплатного профессионального обучения лицам, не имеющим основного общего образования.

Законопроект № 11897-7 не поддерживается Комитетом Государственного Совета Республики Крым по образованию, науке, молодежной политике и спорту в связи с нижеследующим.

Исходя из информации изложенной в пояснительной записке к законопроекту, данное изменение обусловлено необходимостью предоставления обучающимся по образовательной программе основного общего образования возможности получения квалификационных категорий, классов и разрядов по профессии рабочего или должности служащего, что противоречит частям 2 и 3 статьи 66 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" ("основное общее образование направлено на становление и формирование личности обучающегося", "среднее общее образование направлено на дальнейшее становление и формирование личности обучающегося, развитие интереса к познанию и творческих способностей обучающегося, формирование навыков самостоятельной учебной деятельности на основе индивидуализации и профессиональной ориентации содержания среднего общего образования, подготовку обучающегося к жизни в обществе, самостоятельному жизненному

выбору, продолжению образования и началу профессиональной деятельности").

Кроме того, в финансово-экономическом обосновании к законопроекту отсутствует информация о том, что для его реализации потребуются дополнительные бюджетные ассигнования, что противоречит статье 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Учитывая изложенное, концепция проекта федерального закона № 11897-7 не поддерживается.

2.7. Проектом федерального закона № 22852-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения размера и периода выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком" (далее – законопроект № 22852-7) предусматривается увеличить размер и период выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения ребенком возраста трех лет.

Законопроект № 22852-7 не поддерживается Комитетом Государственного Совета Республики Крым по труду, социальной защите, здравоохранению и делам ветеранов в связи с тем, что увеличение продолжительности выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком потребует дополнительных ассигнований из федерального бюджета и бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации. Кроме того, законопроектом не предусмотрены источники и порядок исполнения соответствующих расходных обязательств.

2.8. Законопроектом № 22875-7 "О внесении изменения в статью 36 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" (далее – законопроект № 22875-7) предлагается предусмотреть, что минимальный размер норматива для формирования стипендиального фонда не может быть ниже минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ).

Концепция законопроекта № 22875-7 не поддерживается Комитетом Государственного Совета Республики Крым по образованию, науке, молодежной политике и спорту в связи с тем, что в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" МРОТ применяется для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также для иных целей обязательного социального страхования. Применение МРОТ для других целей не допускается.

2.9. Законопроектом № 24277-7 "О внесении изменения в пункт 3 статьи 14 Федерального закона "О ветеранах" (далее – законопроект 24277-7) предлагается внести изменения, предусматривающие распространение мер социальной поддержки, предоставляемых инвалидам боевых действий, на военнослужащих и лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, ставших инвалидами вследствие заболевания, полученного при исполнении обязанностей военной службы.

Законопроект № 24277-7 не поддерживается Комитетом Государственного Совета Республики Крым по труду, социальной защите, здравоохранению и делам ветеранов в связи с нижеследующим.

Согласно статье 4 Федерального закона 12 января 1995 года № 5-ФЗ "О ветеранах" к инвалидам боевых действий относятся, в частности, военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Отечества или исполнении обязанностей военной службы на фронте, в районах боевых действий; лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и органов государственной безопасности, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при исполнении служебных обязанностей в районах боевых действий.

Из данной нормы следует, что данный Федеральный закон относит к инвалидам боевых действий лиц, получивших ранение, контузию, увечье или заболевание при исполнении своего долга по защите Отечества, при выполнении служебных обязанностей в районах боевых действий.

Статья 14 Федерального закона 12 января 1995 года № 5-ФЗ "О ветеранах" устанавливает меры социальной поддержки в том числе инвалидов боевых действий. При этом в силу пункта 3 статьи 14 Федерального закона 12 января 1995 года № 5-ФЗ "О ветеранах" данные меры поддержки распространяются на военнослужащих и лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей).

Таким образом, законодатель распространил указанные меры поддержки на граждан, подвергающихся особому риску при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей). Предусмотренное законопроектом распространение названных мер социальной поддержки на лиц, ставших инвалидами вследствие заболевания, полученного при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), не соответствует концепции Федерального закона 12 января 1995 года № 5-ФЗ "О ветеранах". Учитывая изложенное, концепция проекта федерального закона № 24277-7 не поддерживается.

2.10. Проектом федерального закона № 25018-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (далее – законопроект № 25018-7) предусматривается отмена субсидиарных видов голосования – досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям и вне помещения для голосования при проведении выборов депутатов

государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительного органа муниципального образования.

Законопроект № 25018-7 поддерживается Комитетом Государственного Совета Республики Крым по вопросам государственного строительства и местного самоуправления исходя из следующего.

Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 1, 2 и 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32, часть 1), право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Приведенные конституционные положения соотносятся со статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в силу пункта "b" которой каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, и статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая в целях реализации гражданами права на свободные выборы предусматривает обязанность государства проводить их с разумной периодичностью путем тайного голосования в условиях, обеспечивающих свободное волеизъявление народа.

Признаваемая и гарантируемая демократическими правовыми государствами возможность участия граждан в формировании органов народного представительства на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании находит свое нормативное воплощение также в положениях Всеобщей декларации прав человека (статья 21), Европейской хартии местного самоуправления (статья 3) и Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (статья 1).

Определяя порядок реализации гражданами активного избирательного права, названный Федеральный закон предусматривает, что голосование на выборах как его важнейшая составляющая осуществляется, по общему правилу, посредством заполнения избирателем избирательного бюллетеня в день голосования в помещении для голосования на избирательном

участке по месту жительства, где он включен в список избирателей (статьи 17, 61, 63 и 64), и одновременно – учитывая наличие или возможность возникновения обстоятельств, препятствующих или существенным образом затрудняющих совершение избирателем указанных действий именно в данный день и в данном месте, – устанавливает исключения из этого общего правила, в частности позволяющие участвовать в голосовании в день выборов по открепительным удостоверениям и вне помещения для голосования (статьи 62 и 66), предоставляющие возможность голосования по почте (пункт 14 статьи 64), а также досрочного голосования (пункт 1 статьи 65).

Цель введения таких дополнительных организационно-правовых механизмов – в максимальной степени обеспечить избирателям возможность отдать свои голоса на выборах сообразно собственным предпочтениям, не допуская несоразмерных обременений, не создавая непреодолимых препятствий и имея при этом в виду, что для выявления подлинного волеизъявления избирателей при установлении итогов голосования и определения результатов выборов ни один из поданных голосов не должен остаться неучтенным, – в полной мере согласуется со статьями 2, 3 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного концепция данного законопроекта не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

3. Цели и задачи проекта

Целью проекта постановления является представление в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации отзывов на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения.

4. Финансово-экономическое обоснование

Реализация данного проекта постановления не потребует финансирования из Федерального бюджета и бюджета Республики Крым.

5. Прогноз последствий принятия проекта

Принятие данного проекта постановления позволит обеспечить участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения.

Председатель Комитета
Государственного Совета
Республики Крым
по законодательству

С. ТРОФИМОВ