

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 6 проектов федеральных законов, которые профильные комитеты Государственного Совета Республики Крым рекомендовали не поддерживать.

2.1. Концепция проекта федерального закона № 487934-7 не может быть поддержана на основании нижеследующего.

Проектом федерального закона предлагается внести изменение в часть 4 статьи 32 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 442-ФЗ), которым установить, что размер ежемесячной платы за предоставление социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания не может превышать семьдесят пять процентов величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте Российской Федерации, в котором проживает получатель социальных услуг.

В действующей редакции Федерального закона № 442-ФЗ предусмотрено, что размер указанной платы не может превышать семьдесят пять процентов среднедушевого дохода получателя социальных услуг, рассчитанного в соответствии с частью 4 статьи 31 данного Федерального закона.

Как следует из положений пункта 3 статьи 3 и статьи 15 Федерального закона № 442-ФЗ, получателем социальных услуг может быть признан не только пенсионер, но и другие лица, нуждающиеся в социальном обслуживании, в случаях, установленных статьей 15 указанного Федерального закона.

Внесение изменения относительно только отдельной категории граждан – пенсионеров поставит их в неравное положение по отношению к иным получателям социальных услуг, что повлечет нарушение

конституционной гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина (статья 19 Конституции Российской Федерации).

Также следует отметить, что проект федерального закона предлагает внести изменение относительно размера платы только за предоставление социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания (часть 4 статьи 32), не предусматривая аналогичных изменений относительно размера платы за предоставление социальных услуг в форме социального обслуживания на дому и в полустационарной форме социального обслуживания (часть 2 статьи 32), в расчете которой также применяется величина среднедушевого дохода, что может повлечь еще большую социальную напряженность среди получателей социальных услуг.

2.2. Концепция проекта федерального закона № 514212-7 не может быть поддержана на основании нижеследующего.

Правилами предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (приложение № 1 к особенностям реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050 (далее - Правила), установлено следующее:

участником основного мероприятия "Обеспечение жильем молодых семей" может быть молодая семья, в том числе молодая семья, имеющая одного ребенка и более, где один из супругов не является гражданином Российской Федерации, а также неполная молодая семья, состоящая из одного молодого родителя, являющегося гражданином Российской Федерации, и одного ребенка и более;

возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье на день принятия органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации решения о включении молодой семьи – участницы основного мероприятия в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом году не превышает 35 лет;

в случае если на момент формирования органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации списков молодых семей – претендентов на получение социальных выплат в соответствующем году возраст хотя бы одного из членов молодой семьи превышает 35 лет, такая семья подлежит исключению из списка молодых семей – участников основного мероприятия в порядке, установленном органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Проектом федерального закона предлагается установить требования к составу молодой семьи и возрасту супруга/супругов, дающие право на участие в мероприятиях по реализации государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ, связанных с предоставлением социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения, а также сохранение этого права до момента

предоставления социальных выплат независимо от достижения супругом/супругами предельного возраста, дающего право на предоставление таких выплат.

Необходимость принятия проекта федерального закона мотивирована тем, что действующие в настоящее время Правила приводят к несправедливой ситуации, когда молодая семья, поставленная в очередь, лишается права на получение социальной выплаты в случае, если возраст одного из супругов превысил 35 лет за период ожидания (нахождения в списке претендентов).

Согласно статье 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации относится к полномочиям Правительства Российской Федерации.

Также в соответствии с положениями статьи 28 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" и пункту 1 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственные программы Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации.

Кроме того, согласно пункту 3 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации по каждой государственной программе Российской Федерации ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной программы.

Таким образом, федеральным законом не могут быть изменены условия реализации государственных программ Российской Федерации, поскольку формирование этих программ и определение условий их реализации относится к компетенции Правительства Российской Федерации.

Кроме того, необходимо отметить, что Правилами, помимо требований к возрасту супругов молодой семьи, установлены и другие условия для получения социальной выплаты (признание семьи нуждающейся в жилом помещении в соответствии с Правилами и наличие у семьи определенных доходов, установленных Правилами).

2.3. Концепция проекта федерального закона № 544445-7 не поддерживается на основании следующего.

Как указано в пояснительной записке, законопроект относит к полномочиям субъектов Российской Федерации установление условий размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута (далее - размещение нестационарных торговых объектов).

По мнению авторов законопроекта, в настоящее время законодательством Российской Федерации регулируются только вопросы, связанные с включением нестационарных торговых объектов в схему их размещения, при этом не предусматриваются условия размещения таких объектов, а равно не определяются органы публичной власти, к полномочиям которых следует отнести установление указанных условий, что создает правовую неопределенность, порождает разнородную правоприменительную практику субъектов Российской Федерации и способствует возникновению судебных споров в данной сфере правового регулирования.

Однако указанные выводы опровергаются перечисленными в пояснительной записке судебными актами.

Так, согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в апелляционном определении от 18.10.2017 № 80-АПГ17-12, вопросы порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в части, не урегулированной федеральными законами, регулируются законодательством субъектов Российской Федерации.

К указанному выводу Верховный Суд Российской Федерации пришел на основании приведенных ниже правовых норм.

Согласно пункту "в" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Но предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам.

Правовое регулирование использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута предусмотрено главой V. 6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Пунктами 1 и 3 статьи 39.36 ЗК РФ предусмотрено, что размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 381-ФЗ).

Согласно частям 1–3 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в

соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Как следует из анализа приведенных законоположений в их системном единстве, федеральный законодатель, определяя основания использования земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, наряду с общими основаниями предоставления земельных участков, предусмотренными главой V. 1 ЗК РФ, в главе V. 6 ЗК РФ установил особое правовое регулирование использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частности, при размещении на них нестационарных торговых объектов: такое размещение может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов.

Однако такое положение, вопреки доводам автора законопроекта не означает, что условия размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, не могут быть установлены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 39.1 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления, или договора.

Частью 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" установлено, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

В силу подпункта 6 пункта 1 статьи 39.33 ЗК РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута в случае размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкции, а

также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

При этом пунктом 2 статьи 39.33 ЗК РФ установлено, что использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков осуществляется на основании разрешения уполномоченного органа, за исключением случаев, предусмотренных подпунктом 6 пункта 1 данной статьи, в частности в случае размещения нестационарных торговых объектов.

Таким образом, федеральный законодатель предусмотрел возможность выбора порядка реализации предоставления земель для размещения нестационарных торговых объектов в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов как с предоставлением земельного участка, так и без такого предоставления, в том числе, на конкурентной основе. Такая позиция нашла отражение также в письме Федеральной антимонопольной службы от 11.01.2016 № ИА/90/16, согласно которому предоставление права на размещение объекта нестационарной торговли в порядке и на условиях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, должно осуществляться путем проведения конкурентных процедур.

Вместе с тем, федеральное законодательство не регулирует вопросы порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не регламентирует основания и форму юридического оформления прав субъектов, осуществляющих деятельность в нестационарных торговых объектах, на использование земель в соответствии с правилами, установленными главой V.6 ЗК РФ равно как не устанавливает запрет на возможность определения такого порядка и не исключает оформление прав, в том числе, посредством заключения договора.

Согласно подпункту 69 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится реализация государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, проведение информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного товара и осуществлением торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, разработка и реализация мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, и осуществление иных полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 381-ФЗ.

Таким образом, во исполнение полномочий, предусмотренных частью 3 статьи 10 Федеральным законом № 381-ФЗ субъект Российской Федерации,

вправе урегулировать отношения, связанные с размещением нестационарных торговых объектов, потому дополнительного урегулирования указанных правоотношений федеральным законодательством не требуется.

2.4. Концепция проекта федерального закона № 550838-7 не может быть поддержана на основании следующего.

Согласно абзацу первому пункта 13 статьи 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" не допускается управление транспортными средствами на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений при осуществлении предпринимательской и трудовой деятельности, непосредственно связанной с управлением транспортными средствами.

В соответствии с абзацем вторым пункта 13 статьи 25 данного Федерального закона вышеуказанные положения не распространяются на граждан Киргизской Республики, а также граждан государств, законодательство которых закрепляет использование русского языка в качестве официального, осуществляющих предпринимательскую и трудовую деятельность на территории Российской Федерации, непосредственно связанную с управлением транспортными средствами.

Проектом федерального закона предлагается признать утратившим силу абзац второй пункта 13 статьи 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения".

Таким образом, принятие проекта федерального закона повлечет необходимость получения всеми без исключения водительского удостоверения российского образца, а перед этим как условие его получения – сдачу соответствующих экзаменов.

Вместе с тем необходимо отметить, что согласно части 4 статьи 15, части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 35 приложения 16 к Договору о Евразийском экономическом союзе, подписанному в г. Астане 29 мая 2014 года, пунктом 3 статьи 97, пунктом 1 статьи 98 указанного Договора каждое государство-член на своей территории не применяет и не вводит ограничения, связанные с наймом работников в отношении деятельности созданного, приобретенного или контролируемого юридического лица, филиала, представительства, зарегистрированного индивидуального предпринимателя.

В целях осуществления трудящимися государств-членов трудовой деятельности в государстве трудоустройства признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств-членов, без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании.

Трудящийся государства-члена имеет право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанных в документах об образовании, документах о присуждении ученой степени и (или) присвоении ученого звания, признаваемых в соответствии с настоящим Договором и законодательством государства трудоустройства.

Также следует учитывать, что пункт 13 статьи 25 Федерального закона "О безопасности дорожного движения" дополнен абзацем вторым в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2017 года № 204-ФЗ "О внесении изменения в статью 25 Федерального закона "О безопасности дорожного движения". Причиной его принятия послужил ряд проблем при обмене иностранных водительских удостоверений на водительские удостоверения российского образца.

Так, в решении Комитета Государственной Думы по транспорту и строительству от 13 апреля 2017 года № 3.13-5/19-3 указывалось, что одной из самых распространенных проблем является отказ в приеме заявлений на сдачу экзаменов в связи с отсутствием необходимой материально-технической базы в экзаменационных подразделениях ГИБДД (отсутствие соответствующего подвижного состава и оборудованных площадок (автодромов)). Фактический обмен удостоверений всеми иностранными водителями, работающими в Российской Федерации, требует значительных затрат времени на его проведение с учетом устранения имеющихся проблем в экзаменационных подразделениях ГИБДД и приведет к срывам транспортной работы в регионах и, как следствие, социальному напряжению в обществе.

2.5. Концепция проекта федерального закона № 554108-7 не поддерживается на основании следующего.

Как указано в пояснительной записке, законопроект направлен на исключение правовой неопределенности, связанной с наличием различного понятийного аппарата в Федеральном законе от 24.07.2002 № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ).

Действительно, в тексте Федерального закона № 101-ФЗ используются понятия "доля в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения" и "земельная доля".

Однако, предложенный авторами законопроекта способ приведения к единообразию понятий, используемых в Федеральном законе № 101-ФЗ, подготовлен без проведения анализа понятий, используемых законодателем для определения формы совершения сделок с такими земельными участками

с учетом особенностей государственной регистрации права общей собственности на недвижимое имущество, установленных статьей 42 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ).

Так, установленные законодателем в статье 12 Федерального закона № 101-ФЗ особенности совершения сделок с долями в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения предусматривают упрощенный порядок оформления прав на них, поскольку такие доли не выделены в натуре, их размеры исчислялись различными способами – в виде простой правильной дроби, в гектарах или баллах для различных сельскохозяйственных угодий с использованием коэффициентов, установленных субъектами Российской Федерации.

Следует отметить, что при распаевании земель бывших сельскохозяйственных предприятий доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения получали члены колхозов и работники совхозов, при этом объектом первоначальной приватизации выступали не земельные участки как объекты недвижимости, а земельный массив, в который включались все земли сельскохозяйственного предприятия разного качества и разрешенного использования, причем в ходе приватизации такие массивы подлежали не разделу в натуре, а передаче в общую собственность бывших членов колхозов и (или) работников совхозов, которые получали в собственность "земельные пай" или "земельные доли".

Таким образом, собственник такого пая (доли) считался собственником определенной части площади земельного массива, но не имел возможности выделить принадлежащую ему долю и индивидуализировать конкретное ее расположение в общем земельном массиве.

На территории Республики Крым, учитывая неоднородность земель, входящих в земельный массив сельскохозяйственного предприятия, при распаевании бывшим членам колхозов и (или) работникам совхозов передавались земельные участки одинаковой стоимости, но разные по размеру, при этом стоимость земельной доли (пая) рассчитывалась в соответствии с законодательством, действовавшим на тот период, а площадь пая определялась в условных кадастровых гектарах.

Учитывая указанные обстоятельства, законодатель посчитал возможным определить, что сделка по отчуждению земельной доли (пая) может совершаться в простой письменной форме, если право на нее возникло в результате приватизации, во всех остальных случаях по смыслу положений статьи 42 Федерального закона № 218-ФЗ сделка подлежит заключению в нотариальной форме, как сделка по отчуждению долей в праве общей собственности на недвижимое имущество, для которой предусмотрена процедура проверки законности ее содержания, а также проверки права стороны на ее совершение.

Однако, законопроект подготовлен без учета указанных выше положений действующего законодательства, что может привести к злоупотреблениям при заключении сделок по отчуждению земельных долей,

которые в случае принятия законопроекта могут совершаться в простой письменной форме, при этом уменьшаются гарантии законности совершения юридически значимых действий при заключении такой сделки.

2.6. Концепция проекта федерального закона № 554343-7 не поддерживается на основании следующего.

Проектом федерального закона предлагается внести изменения в Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ "О страховых пенсиях" (далее - Федеральный закон № 400-ФЗ), которыми установить, что право на получение страховой пенсии по старости является наследуемым, и установить механизм реализации этого права.

Федеральным законом № 400-ФЗ регулируются вопросы предоставления страховых пенсий, которые имеют страховую природу.

В понятии "страховая пенсия" (статья 3 Федерального закона № 400-ФЗ) определено целевое назначение страховых пенсий как компенсации застрахованным лицам утраченной заработной платы и иных выплат и вознаграждений в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц.

Согласно пункта 2 статьи 1112 Гражданского кодекса Российской Федерации не входят в состав наследства права и обязанности, неразрывно связанные с личностью наследодателя, в частности право на алименты, право на возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, а также права и обязанности, переход которых в порядке наследования не допускается данным Кодексом или другими законами.

Поскольку право на страховую пенсию неразрывно связано с личностью застрахованного лица, а именно его нетрудоспособностью вследствие старости или инвалидности, то наследование права на страховую пенсию является невозможным.

3. Цели и задачи проекта

Целью данного 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 Государственного Совета Республики Крым в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения.

Депутат
Государственного Совета
Республики Крым

Н. МАЛЕНКО

Депутат
Государственного Совета
Республики Крым

С. ТРОФИМОВ