

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

2.1. Проектом федерального закона № 257478-7 "О внесении изменения в статью 13 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" (далее – проект федерального закона № 257478-7) предлагается дополнить статью 13 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) новой частью 12, которой предполагается предусмотреть, что в образовательных организациях учебный год начинается 1 сентября, если орган местного самоуправления соответствующего муниципального образования в силу климатических или иных условий не установит дату начала учебного года с 1 октября. Учебный год заканчивается в соответствии с учебным планом соответствующей общеобразовательной программы.

Концепция проекта федерального закона № 257478-7 не может быть поддержана в связи с нижеследующим.

Согласно пункту 6 части 3 статьи 4 Федерального закона № 273-ФЗ одной из основных задач правового регулирования отношений в сфере образования является разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Кроме того, как следует из положений части 4 статьи 4 Федерального закона № 273-ФЗ, нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать настоящему Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень

предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными настоящим Федеральным законом.

В соответствии с частью 11 статьи 13 Федерального закона № 273-ФЗ порядок организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам различных уровня и (или) направленности или по соответствующему виду образования устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

На основании указанных положений статьи 13 Федерального закона № 273-ФЗ Министерство образования и науки Российской Федерации утвердило порядки организации и осуществления образовательной деятельности:

- по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (приказ от 30 августа 2013 года № 1015);

- по образовательным программам среднего профессионального образования (приказ от 14 июня 2013 года № 464);

- по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры (приказ от 5 апреля 2017 года № 301), а также другие.

Согласно положениям указанных порядков учебный год в образовательных организациях начинается 1 сентября и заканчивается в соответствии с учебным планом соответствующей общеобразовательной программы. Начало учебного года может переноситься образовательной организацией при реализации общеобразовательной программы в очно-заочной и заочной формах обучения на срок, установленный указанными порядками.

Таким образом, дата начала учебного года определяется федеральным органом – Министерством образования и науки Российской Федерации в принимаемом им в установленном порядке нормативном правовом акте.

Положения проекта федерального закона вступают в противоречие с указанными положениями части 11 статьи 13 Федерального закона № 273-ФЗ, поскольку дату начала учебного года, при наличии уже установленного в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ федеральным органом порядка, без внесения в него изменений, предлагается устанавливать в ином порядке иному органу – органу местного самоуправления.

Согласно подпункту "и" пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 (далее – Методика), "нормативные коллизии", то есть противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного

самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, является коррупциогенным фактором.

Кроме того, поскольку проектом федерального закона не конкретизируются образовательные организации, в которых начало учебного года с 1 октября может быть установлено органами местного самоуправления, действие проектируемой статьи, в случае принятия проекта федерального закона, будет распространяться как на муниципальные, так и на государственные образовательные организации, нарушая указанный принцип разграничения полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, и может привести к принятию решений органами местного самоуправления в отношении государственных образовательных учреждений без наличия полномочий.

Согласно подпункту "а" пункта 3 Методики "принятие нормативного правового акта за пределами компетенции", то есть нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов является коррупциогенным фактором.

Следует также обратить внимание, что положения проекта федерального закона указывают на климатические и иные условия, при наличии которых орган местного самоуправления может установить дату начала учебного года с 1 октября.

Наличие неконкретного обобщающего положения "иные условия" может быть расценен как коррупциогенный фактор.

Согласно подпункту "д" пункта 3 Методики "широта дискреционных полномочий", то есть отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц) является коррупциогенным фактором.

Для достижения целей законодательной инициативы считаем возможным инициирование вопроса о:

наделении органов местного самоуправления правом внесения предложений (рекомендаций) образовательным организациям об установлении даты учебного года с 1 октября;

внесении Министерством образования и науки Российской Федерации изменений в порядок организации и осуществления образовательной деятельности, утверждаемые в соответствии с частью 11 статьи 13 Федерального закона № 273-ФЗ, которыми установить, что начало учебного года по очной, очно-заочной и заочной формам обучения может устанавливаться образовательной организацией 1 октября при наличии предложений (рекомендаций) органами местного самоуправления;

разработке и утверждении Министерством образования и науки Российской Федерации перечня оснований, при наличии которых может

быть принято решение органами местного самоуправления о внесении предложений (рекомендаций) образовательным организациям об установлении даты учебного года с 1 октября;

возможности установления указанного порядка относительно только тех субъектов Российской Федерации, в которых перенос даты начала учебного года является целесообразным или необходимым как исключительная мера в силу особенностей климатических условий и других уважительных причин.

Учитывая вышеизложенное, концепция проекта федерального закона № 257478-7 не поддерживается профильным комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.2. Проектом федерального закона № 267792-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части социальной поддержки участников войны, признанных инвалидами" (далее – законопроект № 267792-7) предлагается изложить в новой редакции подпункт "и" подпункта 1 пункта 1 статьи 2 и подпункт 1 пункта 1 статьи 23.1 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ "О ветеранах" (далее – Федеральный закон № 5-ФЗ), которым расширить круг лиц, относящихся к участникам Великой Отечественной войны, а именно: отнести к их числу лиц, награжденных знаком "Жителю блокадного Ленинграда", признанных инвалидами независимо от причины инвалидности (кроме лиц, инвалидность которых наступила вследствие противоправных действий), и наделить их правом на ежемесячную денежную выплату в размере 3088 рублей;

дополнить пункт 5 статьи 11 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) абзацем вторым, в соответствии с которым погребение участников Великой Отечественной войны, в том числе граждан, награжденных знаком "Жителю блокадного Ленинграда", указанных в подпункте "и" подпункта 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона № 5-ФЗ, не проходивших военную службу и не работавших в федеральных органах), в которых законом предусмотрена военная служба (служба), а также изготовление и установка им надгробных памятников производится за счет средств Министерства обороны Российской Федерации.

Однако, концепция законопроекта № 267792-7 не может быть поддержана в связи с нижеследующим.

Данная инициатива не отвечает концепции Федерального закона № 5-ФЗ, в частности, части 1 статьи 2 Федерального закона № 5-ФЗ, из которой следует, что к участникам Великой Отечественной войны относятся военнослужащие и иные лица, входившие в состав действующей армии, принимавшие участие в обороне Ленинграда, а также работавшие в тылу противника или на территориях других государств.

Принимая во внимание, что категории ветеранов в соответствии со статьей 1 Федерального закона № 5-ФЗ устанавливаются с учетом заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовестного труда, полагаем,

что отнесение ветеранов к той или иной категории и установление мер их социальной поддержки осуществлялось законодателем в соответствии с теми же критериями.

Отнесение к участникам Великой Отечественной войны лиц, награжденных знаком "Жителю блокадного Ленинграда", но не принимавших участие в его обороне, в боевых действиях, и не имеющих иных заслуг по защите Отечества, не будет соответствовать общеправовому принципу социальной справедливости и целям Федерального закона № 5-ФЗ.

Кроме того, расширение категории лиц, пользующихся льготами участников Великой Отечественной войны, ведет к увеличению расходов на них, однако в нарушение требований статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации в проекте федерального закона не содержатся нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств.

Поскольку отсутствуют основания для отнесения лиц, награжденных знаком "Жителю блокадного Ленинграда", к участникам Великой Отечественной войны, то отсутствуют и основания для внесения изменений в пункт 5 статьи 11 Федерального закона № 8-ФЗ, устанавливающей гарантии погребения умерших (погибших) военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, участников войны.

На основании изложенного, концепция законопроекта № 267792-7 не поддерживается профильным комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.3. Проектом федерального закона № 269379-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (далее – проект федерального закона № 269379-7) предлагается внести изменения в Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ) путем распространения гарантий, предусмотренных данным федеральным законом на лиц, находящихся в помещениях судов (военных судов) для задержанных и арестованных, лиц, находящихся в конвойных помещениях судов (военных судов).

Кроме того, проектом федерального закона предлагается присвоить членам общественных наблюдательных комиссий особый статус, устанавливающий запрет на возбуждение в отношении члена общественной наблюдательной комиссии уголовного дела без согласия руководителя следственного органа Следственного Комитета Российской Федерации,

а также на привлечение к административной ответственности в судебном порядке без получения соответствующего разрешения органов прокуратуры.

Концепция законопроекта № 269379-7 не поддерживается профильным комитетом Государственного Совета Республики Крым в связи с тем, что положения законопроекта в части установления особого порядка возбуждения уголовных дел и привлечения к административной ответственности судом в отношении членов общественных наблюдательных комиссий противоречат нормам Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Так, законопроектом предлагается установить, что без согласия руководителя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации не может быть возбуждено уголовное дело в отношении члена общественной наблюдательной комиссии.

Перечень категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам, в том числе, особый порядок возбуждения уголовных дел, определен статьей 447 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и является исчерпывающим.

В соответствии с пунктом 2 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2011 года № 962-0-0 "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Довгия Д.П. на нарушение его конституционных прав пунктом 6.2 части первой статьи 447 и пунктом 10 части первой статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", нормы главы 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в целом, предусматривают специальный – усложненный порядок возбуждения уголовных дел и производства по ним в отношении указанной категории должностных лиц, предоставляющий им дополнительные процессуальные гарантии, которые, не исключая уголовную ответственность за совершенные преступления, посредством определенного усложнения процедур уголовного преследования обеспечивают их защиту при осуществлении публичных профессиональных обязанностей.

Исходя из смысла Федерального закона № 76-ФЗ члены общественных наблюдательных комиссий не осуществляют публичных профессиональных обязанностей, а лишь оказывают содействие в реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания, осуществляя свою деятельность на общественных началах.

Кроме того, проектом федерального закона предлагается установить, что член общественной наблюдательной комиссии не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора района, города, приравненных к ним прокуроров.

Согласно части 1 статьи 120 Конституции Российской Федерации судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

В соответствии с частью 1 статьи 9 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации"

независимость судьи обеспечивается в том числе, предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия; запретом, под угрозой ответственности, чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия.

Учитывая изложенное, принятие судебного акта о привлечении члена общественной наблюдательной комиссии к административной ответственности под условием наличия согласия прокурора района, города, приравненных к ним прокуроров противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Кроме того, согласно части 2 статьи 1.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Вместе с тем, члены общественных наблюдательных комиссий не являются лицами, выполняющими определенные государственные функции, в связи с чем, применение к ним особого порядка производства по делам об административных правонарушениях является недопустимым.

Учитывая вышеизложенное, концепция проекта федерального закона № 269379-7 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.4. Проектом федерального закона № 274419-7 "О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации" (далее – законопроект № 274419-7) предлагается внести изменения в часть 1 статьи 112 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – Трудовой кодекс РФ) путем изложения ее в новой редакции, в соответствии с которой изменяется действующий перечень нерабочих праздничных дней, а именно:

исключить из него 4, 5, 6 и 8 января и включить в него 31 декабря и "18 марта – День воссоединения Крыма с Россией";

"12 июня – День России" заменить на "28 июля – День России";

"4 ноября – День народного единства" заменить на "7 ноября – День Великой Октябрьской Социалистической революции";

изменить наименование выходных дней с "Новогодние каникулы" на "Новогодние праздники".

Концепция законопроекта № 274419-7 не может быть поддержана в связи с нижеследующим.

Концепция проекта федерального закона основывается на оценке исторических событий, имеющих важное значение для Российской Федерации, а также культурных и религиозных традиций народов России.

При решении вопроса о целесообразности принятия законопроекта предлагаем исходить из того, что народ в Российской Федерации является многонациональным (преамбула Конституции Российской Федерации),

в Российской Федерации уважают "христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России" (преамбула Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях"), а также из того, что Федеральным законом от 13 марта 1995 года № 32-ФЗ "О днях воинской славы и памятных датах России" установлены памятные даты России: 28 июля – День Крещения Руси; 7 ноября – День Октябрьской революции 1917 года.

В пояснительной записке к законопроекту замена Новогодних каникул 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 8 января Новогодними праздниками 31 декабря, 1, 2 и 3 января обосновывается возможностью спокойно подготовиться к празднованию Нового года, а также поступлением к депутатам обращений граждан об отсутствии заработной платы в начале нового года из-за небольшого количества рабочих дней.

При этом каких-либо статистических данных и экономических обоснований предлагаемого переноса нерабочих праздничных дней авторами законопроекта не приводится.

Вместе с тем вопрос рационального использования работниками выходных и нерабочих праздничных дней уже отнесен к компетенции федерального законодателя или Правительства Российской Федерации.

Так, согласно части 5 статьи 112 Трудового кодекса РФ в целях рационального использования работниками выходных и нерабочих праздничных дней выходные дни могут переноситься на другие дни федеральным законом или нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации. При этом нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации о переносе выходных дней на другие дни в очередном календарном году подлежит официальному опубликованию не позднее чем за месяц до наступления соответствующего календарного года.

Кроме того, законопроект разработан без учета норм других отраслей законодательства. В частности, в соответствии со статьей 12 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ) финансовый год соответствует календарному году и длится с 01 января по 31 декабря включительно.

Согласно статье 242 Бюджетного кодекса РФ операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря, за исключением операций, указанных в пункте 2 настоящей статьи.

Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.

До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.

Принятие законопроекта может полечь трудности в осуществлении мероприятий, связанных с завершением текущего финансового года.

С учетом изложенного концепцию законопроекта не поддерживаем, за исключением признания нерабочим праздничным днем 18 марта – День воссоединения Крыма с Россией.

С учетом изложенного концепция законопроекта № 274419-7 не поддерживается.

2.5. Проектом федерального закона № 274832-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (далее – законопроект № 274832-7) предлагается внести изменения в статьи 28 и 37 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) посредством дополнения статьи 28 Федерального закона № 172-ФЗ проектируемым пунктом 51, предусматривающим общественное обсуждение проектов государственных программ Российской Федерации, а также последующих изменений в них и соответствующее дополнение статьи 37 Федерального закона № 172-ФЗ пунктом 21, предусматривающим проведение общественных обсуждений проектов государственных программ субъектов Российской Федерации и последующих изменений в них.

Концепция законопроекта № 274832-7 не может быть поддержана в связи с нижеследующим.

Регулирование вопросов общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования, к которым, в соответствии с положениями статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ относятся государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов Российской Федерации, осуществляется в соответствии с нормами статьи 13 Федерального закона № 172-ФЗ.

Согласно части 2 статьи 13 Федерального закона № 172-ФЗ форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

Частью 3 статьи 13 Федерального закона № 172-ФЗ закреплено, что замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования, должны быть рассмотрены федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, ответственными за разработку документа стратегического планирования.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации содержащий положение о том, что государственная программа подлежит

общественному обсуждению и предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов ответственных исполнителей и утверждается актом Правительства Российской Федерации. Вместе с тем, проект государственной программы, а также предложения о внесении изменений в государственную программу одновременно с внесением на рассмотрение в Правительство Российской Федерации представляются в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом "О парламентском контроле".

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1559 утверждены Правила общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования.

Вместе с тем, следует отметить, что согласно части 1 статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) публичные слушания могут проводиться для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

Следует отметить, что Федеральным законом от 30 октября 2017 года № 299-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", устанавливающим единый порядок правового регулирования вопросов в сфере стратегического планирования, часть 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, содержащая перечень вопросов, которые в обязательном порядке выносятся на публичные слушания, была дополнена пунктом 2.1, включающим в указанный перечень проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования, который также в обязательном порядке должен выноситься на публичные слушания в муниципальных образованиях.

В перспективе, совершенствование правового регулирования в данной сфере правоотношений представляется целесообразным посредством дальнейшего укрепления института публичных слушаний, поскольку возможность проведения общественных обсуждений по документам стратегического планирования, включающих в себя и государственные программы, предусмотрена нормами Федерального закона № 172-ФЗ.

Таким образом, профильный комитет отмечает существующую возможность правового решения поставленных в законопроекте задач на основе действующего законодательства Российской Федерации, в связи с чем проектируемые нормы законопроекта представляются избыточными.

Учитывая вышеизложенное, законопроект № 274832-7 не поддерживается профильным комитетом.

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 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