

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. Проектом федерального закона № 362896-7 "О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и порядке увеличения страховой пенсии и фиксированной выплаты к страховой пенсии гражданам, осуществляющим работу и (или) иную деятельность" (об изменении порядка индексации страховых пенсий) предлагается признать утратившей силу статью 261 Федерального закона "О страховых пенсиях", устанавливающую что пенсионерам, осуществляющим работу и (или) иную деятельность, в период которой они подлежат обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", суммы страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней выплачиваются в размере, исчисленном без учета индексации (увеличения) размера фиксированной выплаты к страховой пенсии и корректировки размера страховой пенсии, имеющих место в период осуществления работы и (или) иной деятельности.

Законопроектом предлагается признать утратившими силу статьи 3 и 7 Федерального закона "О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий", а также статью 6 Федерального закона "О приостановлении действия отдельных положений Федерального закона "О страховых пенсиях", внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии и фиксированной выплаты к страховой пенсии".

Кроме того, вышеуказанным законопроектом с 1 июля 2018 года предлагается произвести для работающих пенсионеров пересмотр установленных им по состоянию на 30 июня 2018 года размеров страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней исходя из стоимости одного пенсионного коэффициента в размере 81,49 руб. и фиксированной выплаты к страховой пенсии в сумме 4 982,9 руб.

Абзацем 2 статьи 3 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" определено, что обязательное пенсионное страхование – система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения.

Корректировка размера страховой пенсии и индексация фиксированной выплаты к страховой пенсии являются компенсацией инфляционных издержек. Работающие пенсионеры имеют в виде заработной платы источник дохода, позволяющий их покрывать.

Также согласно финансово-экономического обоснования к законопроекту его реализация потребует дополнительных расходов в размере 87,07 млрд. рублей. В связи с этим необходимо учитывать, что в случае принятия закона либо иного нормативного правового акта, предусматривающего увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств (пункт 1 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Указанный законопроект не содержит соответствующих положений.

Кроме того, следует учесть, что Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов", а также Федеральным законом "О бюджете Пенсионного фонда российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" бюджетные ассигнования на указанные цели не предусмотрены.

Так, концепция проекта федерального закона № 362896-7 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.2. Концепция проекта федерального закона № 365688-7 не может быть поддержана по следующим основаниям.

Проектом федерального закона № 365688-7 "О внесении изменения в статью 279 Трудового кодекса Российской Федерации в части установления дополнительных гарантий руководителю организации в случае прекращения с ним трудового договора" предлагается дополнить статью 279 трудового кодекса Российской Федерации частью второй, согласно которой указанное в пункте 2 части 1 статьи 278 Трудового кодекса Российской Федерации

(далее – Трудовой кодекс) решение не рассматривается в качестве меры юридической ответственности и не означает, что уполномоченный орган государственной власти или орган местного самоуправления вправе действовать произвольно вопреки целям предоставленного полномочия и законным интересам государственного или муниципального учреждения, государственного или муниципального унитарного предприятия, а руководитель лишается гарантий судебной защиты.

Пунктом 2 части 1 статьи 278 Трудового кодекса определено, что помимо оснований, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами, трудовой договор с руководителем организации прекращается в связи с принятием уполномоченным органом юридического лица, либо собственником имущества организации, либо уполномоченным собственником лицом (органом) решения о прекращении трудового договора. Решение о прекращении трудового договора по указанному основанию в отношении руководителя унитарного предприятия принимается уполномоченным собственником унитарного предприятия органом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Также статьей 279 Трудового кодекса установлено, что в случае прекращения трудового договора с руководителем организации в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 278 настоящего Кодекса при отсутствии виновных действий (бездействия) руководителя ему выплачивается компенсация в размере, определяемом трудовым договором, но не ниже трехкратного среднего месячного заработка, за исключением случаев, предусмотренных Трудовым кодексом.

Как следует из пояснительной записки к вышеуказанному проекту федерального закона в основу предлагаемого законопроекта положена судебная практика. В частности, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 марта 2005 года № 3-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона "Об акционерных обществах" в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан" (далее – Постановление № 3-П от 15 марта 2005 года).

Постановлением № 3-П от 15 марта 2005 года признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 278 Трудового кодекса, поскольку названные положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативно-правового регулирования предполагают, что расторжение трудового договора в данном случае не является мерой юридической ответственности и не допускается без выплаты справедливой компенсации, размер которой определяется трудовым договором, то есть, по соглашению сторон, а в случае спора – решением суда.

Также в мотивировочной части Постановления № 3-П от 15 марта 2005 года определено, что законодательное закрепление права досрочно

прекратить трудовой договор с руководителем организации без указания мотивов увольнения не означает, что собственник обладает неограниченной свободой усмотрения при принятии такого решения, вправе действовать произвольно, вопреки целям предоставления указанного правомочия, не принимая во внимание законные интересы организации, а руководитель организации лишается гарантий судебной защиты от возможного произвола и дискриминации.

На основании статьи 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Предлагаемая проектом федерального закона правовая норма не содержит новых положений, а толкует (поясняет) содержание статьи 278 Трудового кодекса.

2.3. Проектом федерального закона № 371923-7 "О внесении изменений в статью 32 Лесного кодекса Российской Федерации (в целях дополнения перечня видов недревесных лесных ресурсов) предлагается дополнить перечень видов недревесных лесных ресурсов, заготовка и сбор которых будут осуществляться гражданами для собственных нужд, понятиями "валежник" и "древесная зелень".

Концепция вышеуказанного проекта федерального закона не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым по следующим основаниям.

Лесистость Российской Федерации составляет – 45 %, а лесистость Республики Крым – 10,7 %. Большая часть лесного фонда сконцентрирована в предгорной и горной частях полуострова.

Леса Республики Крым отнесены к категории защитных лесов, в них запрещены эксплуатационные рубки и проводятся только рубки ухода за лесом (осветления, прочистки, прореживания, проходные рубки), рубка противопожарных разрывов, дорог лесохозяйственного назначения, квартальных просек и пр., а также санитарно-оздоровительные мероприятия (санитарные рубки, уборка неликвидной древесины).

Следует также отметить, что Республика Крым является лесодефицитным регионом и потребность населения Республики Крым в топливных дровах обеспечивается за счет местного сырья только на 50 %, что обуславливает максимальное использование заготавливаемой в ходе проведения санитарно-оздоровительных мероприятий древесины.

Частью 3 статьи 29 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) определено, что для заготовки древесины предоставляются в первую очередь погибшие, поврежденные и перестойные лесные насаждения.

Упавшие на землю в лесу стволы деревьев или их сухие и гниющие ветви (валежник), по сути, являются погибшими лесными насаждениями.

В свою очередь, частью 5 статьи 30 Лесного кодекса установлено, что порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Законами большинства субъектов Российской Федерации установлены данные порядки и нормативы, которые также предусматривают, в первую очередь, разрешение заготовки гражданами для собственных нужд именно погибших, поврежденных и перестойных лесных насаждений. Аналогичные нормы предусмотрены и Законом Республики Крым "О регулировании лесных отношений на территории Республики Крым".

При реализации положений, указанных в проекте федерального закона, существует риск возникновения негативных последствий по причине некорректного определения термина "валежник" и подмены уже существующих в действующем законодательстве понятий.

Так, реализация норм вышеуказанного проекта федерального закона на территории Республики Крым может негативно отразиться на лесистости Республики Крым.

2.4. Проектом федерального закона № 386931-7 "О внесении изменения в статью 3 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (об учете при возникновении права на получение материнского (семейного) капитала усыновленных детей, которые на момент усыновления являлись пасынками или падчерицами усыновителей) предлагается внести в часть 2 статьи 3 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" изменение, позволяющее учитывать при возникновении права на дополнительные меры государственной поддержки, установленные данным Федеральным законом, усыновленных детей, которые на момент усыновления являлись пасынками или падчерицами лиц, названных в части 1 указанной статьи.

Принятие предлагаемого изменения может привести к ситуации, когда один и тот же ребенок (пасынок или падчерица) будет учтен при возникновении права на дополнительные меры государственной поддержки дважды: при принятии решения о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал как его родной матери, так и лицу, его усыновившему (удочерившему).

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту федерального закона, его реализация потребует дополнительных ассигнований из федерального бюджета.

Вместе с тем, законопроект не содержит норм, определяющих источники и порядок исполнения новых расходных обязательств, что не соответствует требованиям пункта 1 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Так, концепция проекта федерального закона № 386931-7 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.5. Концепция проекта федерального закона № 388109-7 "О внесении изменения в Федеральный закон "О страховых пенсиях" (в части установления моратория на повышение нормативного возраста выхода на страховую пенсию по старости) не может быть поддержана по следующим основаниям.

Проектом федерального закона № 388109-7 предлагается дополнить статью 35 Федерального закона "О страховых пенсиях" (далее – Федеральный закон) положениями, в соответствии с которыми на период до 1 января 2025 года устанавливается мораторий на повышение возраста, при достижении которого граждане из числа застрахованных лиц имеют право на страховую пенсию по старости, и сохраняется действие части 1 статьи 8 Федерального закона, устанавливающей право на назначение страховой пенсии по старости мужчинам, достигшим возраста 60 лет, и женщинам, достигшим возраста 55 лет.

Федеральный закон устанавливает основания возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на страховые пенсии и не содержит положений, касающихся порядка и сроков повышения возраста при достижении которого назначается страховая пенсия по старости.

В связи с этим введение моратория на повышение возраста, при достижении которого застрахованным лицам назначается страховая пенсия по старости и установление условий его отмены или продления, не являются предметом правового регулирования Федерального закона.

Так, концепция проекта федерального закона № 388109-7 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.6. Концепция проекта федерального закона № 984699-6 "О внесении изменения в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и внесении изменений в Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" не поддерживается по следующим основаниям.

Проектом федерального закона № 984699-6 предлагается внести изменения в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) и Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ), которыми ввести новый способ приватизации объектов культурного наследия, находящихся в государственной и муниципальной собственности, – продажу физическим и юридическим лицам, владеющим объектом культурного наследия на праве аренды и вложившим свои средства

в работы по его сохранению, в порядке осуществления преимущественного права на его приобретение. При этом цена объекта культурного наследия, равная его рыночной стоимости, может быть уменьшена на сумму произведенных арендатором затрат на работы по его сохранению.

Пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 178-ФЗ определено, что приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей государственного и муниципального имущества и открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Обязанность по проведению ремонта предусмотрены диспозитивной нормой права, закрепленной в пункте 2 статьи 616 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая устанавливает, что арендатор обязан поддерживать имущество в исправном состоянии, производить за свой счет текущий ремонт и нести расходы на содержание имущества.

Следует учесть, что действующим законодательством в настоящее время установлена компенсация затрат арендаторов путем зачета стоимости неотделимых улучшений арендуемого имущества в счет оплаты приобретаемого арендуемого имущества в случае, если указанные улучшения осуществлены с согласия арендодателей, как в статье 5 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" или в счет компенсации арендной платы, как предусмотрено в разделе VIII Порядка предоставления в аренду имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым, утвержденного постановлением Совета министров Республики Крым от 25 сентября 2014 года № 344.

В этой связи предложенное авторами законопроекта уменьшение рыночной стоимости продажи арендуемого объекта культурного наследия на сумму произведенных арендатором затрат нарушает баланс интересов сторон, поскольку арендатор дважды получает компенсацию вложенных им затрат на производство неотделимых улучшений объекта, что является недопустимым.

Отказ от конкурсных (аукционных) процедур, то есть закрепление административного порядка предоставления права (блага), в соответствии с подпунктом "з" 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, является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Кроме того, проектом федерального закона не определены критерии оценки первоначального состояния объекта культурного наследия на момент передачи его в аренду, а также критерии оценки объема выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия и затрат арендатора.

Отсутствие механизма, определяющего и подтверждающего затраты арендатора может повлечь получение права выкупа объекта культурного наследия арендатором, осуществившим лишь незначительную часть работ по его сохранению, в то время как, не исключено, что предыдущие арендаторы осуществили за свои средства значительно больший объем работ, но лишены преимущественного права выкупа.

Также в неравном положении при выкупе арендованного имущества могут оказаться арендаторы иных объектов культурного наследия, которые затратили значительно больше средств на работы по сохранению объекта культурного наследия, нежели арендаторы, осуществившие к моменту выкупа лишь часть работ и затративших незначительные средства.

Так могут быть созданы неравные условия приватизации объектов культурного наследия.

Кроме того, авторы законопроекта не предусмотрели внесение соответствующих изменений в главу IV Федерального закона № 178-ФЗ "Способы приватизации государственного и муниципального имущества" для определения процедуры продажи объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, физическим или юридическим лицам, вложившим свои средства в работы по сохранению объекта культурного наследия, в порядке осуществления преимущественного права выкупа.

Следует также отметить, что в настоящее время продажа объектов культурного наследия на конкурсе, по сути, устанавливает двойной контроль за исполнением покупателем обязательств по охране и восстановлению таких объектов:

- со стороны продавца – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, органы власти субъектов Российской Федерации, муниципальные образования;

- со стороны органов охраны объектов культурного наследия.

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