

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 № 375785-7 не может быть поддержана по следующим основаниям.

Проектом федерального закона № 375785-7 предлагается внести изменения в ряд статей Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", в соответствии с которыми понятие "платные образовательные услуги" заменяется новым понятием "обучение на возмездной основе", понятие "оказание государственных услуг в сфере образования" – понятием "государственные гарантии в сфере образования"; понятие "оказание государственных и муниципальных услуг в сфере образования" – понятием "осуществление государственных и муниципальных гарантий в сфере образования", понятие "образовательные услуги" – понятием "услуги в сфере образования".

Также аналогичные изменения предлагается внести в статью 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации, Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике", Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях", Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", Федеральный закон от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака", Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

По мнению авторов проекта федерального закона, изложенному в пояснительной записке, образование как социальное благо не является имуществом, результатом выполнения работ или оказания услуг, поскольку образование – совокупность универсальных (общекультурных) и (или) профессиональных способностей (знаний, умений, навыков), формируемых и развиваемых в результате освоения образовательных программ.

Вместе с тем в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" содержится иное определение понятия "образование", при этом внесение изменений в данную правовую норму проектом федерального закона не предусмотрено.

Согласно указанной норме образование – это единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Согласно пунктам 2 и 3 статьи 2 указанного Федерального закона:

воспитание – это деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил, и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства;

обучение – это целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни.

В соответствии с частью 1 статьи 101 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" платные образовательные услуги представляют собой осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг.

Как следует из положений пункта 5 статьи 38 Налогового кодекса Российской Федерации, услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.

Также согласно положениям части 1 статьи 779 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Таким образом, понятие "платные образовательные услуги" не противоречит законодательству Российской Федерации.

Понятие "осуществление обучения на возмездной основе", которое предусматривается проектом федерального закона, по своему смыслу значительно уже содержания понятий "платные образовательные услуги", "образование", поскольку включает только процесс обучения.

Кроме того, позиция, что образование как социальное благо не является результатом оказания услуг, противоречит статье 2 проекта федерального закона, предусматривающей внесение в статью 42 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" следующего изменения: замены в пункте 2 слова "образовательных услуг" словами "услуг по обучению".

2.2. Проектом федерального закона № 376713-7 предлагается в часть 1 статьи 19.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), предусматривающую административную ответственность за нарушение установленных законодательством об образовании требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности представительствами образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг, внести изменение, заменив слова "оказание платных образовательных услуг" словами "осуществления обучения на возмездной основе".

Как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона, он направлен на исключение из законодательства Российской Федерации понятия "образовательные услуги" и вносится в пакете с проектом федерального закона № 375785-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" и другие законодательные акты Российской Федерации в части исключения понятия "образовательные услуги".

Таким образом, вышеуказанные проекты федеральных законов имеют одну и ту же цель внесения.

Так, концепция проекта федерального закона № 376713-7 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым по тем же основаниям, что и проект федерального закона № 375785-7.

2.3. Проектом федерального закона № 389853-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "О страховых пенсиях" в части снижения необходимой для назначения страховой пенсии по старости величины индивидуального пенсионного коэффициента" предлагается внести изменения в часть 3 статьи 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ "О страховых пенсиях" (далее – Федеральный закон № 400-ФЗ), а также ряд иных статей Федерального закона № 400-ФЗ, содержащих положения о величине индивидуального пенсионного коэффициента, путем снижения этой величины с 30 до 15.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к указанному проекту федерального закона его реализация потребует дополнительных расходов из бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и федерального бюджета.

Следует отметить, что проект федерального закона не содержит норм, определяющих источники и порядок исполнения расходных обязательств в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, концепция проекта федерального закона 389853-7 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.4. Концепция проекта федерального закона № 399212-7 "О внесении изменений в статьи 33 и 77 Лесного кодекса Российской Федерации" не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым по следующим основаниям.

Лесистость Крымского полуострова составляет 10,7 %, леса Крыма отнесены к защитным лесам. В лесных насаждениях Республики Крым проводится только рубки, связанные с выполнением мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов: рубки ухода за лесом и санитарно-оздоровительные мероприятия.

Территория Республики Крым является лесодефицитным регионом.

Основной задачей лесного хозяйства Крыма была и остается охрана лесов от пожаров, защита от вредителей и болезней леса, воспроизводство лесов, сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов.

Лесные массивы Крыма выполняют в основном функции защиты природных и иных объектов, противозерозионные, лечебно-оздоровительные и рекреационные функции.

На территории Республики Крым одной из основных древообразующих хвойных пород Крыма является сосна Палласа (крымская).

Сосна Палласа занесена в Красную книгу Российской Федерации, а также в соответствии с приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 5 декабря 2011 года № 513 "Об утверждении Перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается" отнесена к Перечню видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается.

Насаждения, где она является преобладающей породой, занимают в Республике Крым площадь порядка 40,4 тыс. га, или 18 % от общей площади покрытых лесом земель. Данные насаждения сосны Палласа преимущественно созданные искусственным путем.

Насаждения ели, предназначенные для ее заготовки для новогодних праздников на территории Республики Крым, отсутствуют.

Статьей 33 Лесного кодекса Российской Федерации установлено, что порядок заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд устанавливается соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Порядок заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд, а также исключительные случаи заготовки деревьев хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков определены Законом Республики Крым от 22 июня 2015 года № 112-ЗРК/2015 "О регулировании лесных отношений на территории Республики Крым".

Так, концепция проекта федерального закона № 399212-7 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.5. Концепция проекта федерального закона № 406473-7 "О внесении изменения в статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" не может быть поддержана по следующим основаниям.

Проектом федерального закона предлагается внести изменения в пункт 21 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ), уточнив норму таким образом, чтобы право на приобретение земельного участка в аренду без проведения торгов возникало лишь у собственника объекта незавершенного строительства, т.е. лица, у которого имеется право собственности на объект незавершенного строительства, зарегистрированное в установленном порядке.

Вместе с тем, авторы законопроекта не приняли во внимание позицию Верховного Суда Российской Федерации, изложенную в определениях от 27 июня 2017 года № 305-ЭС17-2608, от 19 сентября 2017 года № 305-ОС 17-7338, согласно которой Верховный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 21 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ, признал право лица, при наличии у него объекта незавершенного строительства, на заключение (продление) договора аренды земельного участка без торгов однократно для завершения строительства в случае предоставления такого земельного участка в аренду до 1 марта 2015 года и установил, что отсутствие регистрации права собственности на объект незавершенного строительства не является основанием для отказа в заключении (продлении) договора.

Поскольку на практике возникают ситуации, при которых по объективным причинам сроки строительства объекта увеличиваются, так как арендатор земельного участка, на котором осуществляется строительство, не успевает ввести в эксплуатацию объект за время действия договора аренды земельного участка, в связи с чем ему для завершения строительства объекта необходимо продлить договор аренды земельного участка.

Таким образом, регистрация права собственности на объект незавершенного строительства в этом случае только усложнит процедуру оформления прав на земельный участок и соответственно процесс завершения строительства объекта и ввода его в эксплуатацию.

Так, концепция проекта федерального закона № № 406473-7 не поддерживается профильным Комитетом Государственного Совета Республики Крым.

2.6. Концепция проекта федерального закона № 427398-7 "О внесении изменения в статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации" не поддерживается по следующим основаниям.

Проектом федерального закона № 427398-7 предлагается статью 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) дополнить подпунктом 6³, согласно которому суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение земельного законодательства зачисляются в местный бюджет по месту нахождения земельного участка по нормативу 100 процентов.

Следует отметить, что в настоящее время суммы таких штрафов поступают в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и бюджеты городов федерального значения по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа (подпункт 7 пункта 1 статьи 46 Бюджетного кодекса).

Предлагаемый в проекте федерального закона подход предусматривает в том числе, что суммы определенных административных штрафов, налагаемых уполномоченными федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации за правонарушения, выявленные без помощи должностных лиц органов местного самоуправления, будут зачисляться не в бюджеты муниципальных образований, где данные федеральные государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации расположены, а в бюджеты муниципальных образований по месту совершения административного правонарушения, что представляется необоснованным.

Предлагаемые проектом федерального закона изменение порядка зачисления сумм указанных штрафов предполагает возникновение выпадающих доходов бюджетов городских округов, городских округов с внутригородским делением, городов федерального значения. При этом в прилагаемых к проекту федерального закона материалах отсутствуют какие-либо расчеты финансовых последствий реализации предлагаемого изменения.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 65 Бюджетного кодекса формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

По этой причине исполнение расходных обязательств публично-правовым образованием не должно зависеть от поступления в доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сумм административных штрафов, которые по своей природе не являются стабильным источником дохода, достаточным для финансового обеспечения соответствующих мероприятий.

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