|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  **(МИНЮСТ РОССИИ)**  ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ  РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  ПО РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ И  СЕВАСТОПОЛЮ  Долгоруковская ул., д. 16, Симферополь, 295006  тел. +38 (06 52) 25-61-22, факс +38 (06 52) 54-63-05  Email: ru92@minjust.ru | | | |  | Председателю  Государственного Совета Республики Крым  В.А. Константинову |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | | № | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| На № | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | от | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ № \_\_\_\_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**по результатам проведения правовой экспертизы на Закон Республики**

**Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (в редакции Законов Республики Крым от 15 сентября 2014 года № 69-ЗРК, от 10 декабря 2014 года № 19-ЗРК, от 19 января 2015 года № 72-ЗРК/2015, от 20 января 2015 года № 73-ЗРК/2015, от 30 ноября 2015 года № 169-ЗРК/2015)**

Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю (далее – Главное управление) на основании [Положения](consultantplus://offline/ref=1DBDCF8066F9B7E183B3382F2304051D0C84EE0169E055EB147136DD0F882B484E6596E6522CFC21uAvDF) о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», [Положени](consultantplus://offline/ref=9E79DC89929E547AD2FFFD43337F67204E5B64ACE28A3B6BE20186DD03D2243649723835FE3C4C2Fl3U0H)я о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», проведены правовая и антикоррупционная экспертизы Закона Республики Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (в редакции Законов Республики Крым от 15 сентября 2014 года № 69-ЗРК, от 10 декабря 2014 года № 19-ЗРК, от 19 января 2015 года № 72-ЗРК/2015, от 20 января 2015 года № 73-ЗРК/2015, от 30 ноября 2015 года № 169-ЗРК/2015) (далее – Закон), на предмет соответствия действующему законодательству и выявления коррупциогенных факторов.

Поводом для проведения правовой и антикоррупционной экспертиз является внесение изменений в Закон на основании Закона Республики Крым от 30 ноября 2015 года № 169-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Предметом правового регулирования Закона являются имущественные и земельные отношения на территории Республики Крым, особенности их регулирования, а также отношения в сфере государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Республики Крым.

Закон проверен на соответствие Конституции Российской Федерации, Федеральному конституционному закону от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города Федерального значения Севастополя», с изменениями, внесенными Федеральным конституционным законом от 21.07.2014 № 12-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города Федерального значения Севастополя» (далее – Федеральный конституционный закон от 21.07.2014 № 12-ФКЗ).

Согласно Федеральному конституционному закону от 21.07.2014 № 12-ФКЗ до 1 января 2017 года на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере.

С учетом вышеизложенного, Закон принят в пределах компетенции Государственного Совета Республики Крым.

На момент проведения правовой экспертизы принятие Закона является необходимым и достаточным для урегулирования общественных отношений, являющихся предметом его издания.

Форма и текст Закона соответствуют правилам юридической техники.

Закон опубликован в газете «Крымские известия» от 01.08.2014 № 153 (5564), от 18.09.2014 № 188 (5599), от 10.12.2014 № 242 (5653), от 22.01.2015, от 05.12.2015 № 227 (5893).

В ходе проведения экспертизы выявлены следующие несоответствия федеральному законодательству.

Согласно части 2 статьи 2 Закона право собственности на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, возникшее до вступления в силу Федерального конституционного закона, на территории Республики Крым у физических и юридических лиц, включая иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, сохраняется, за исключением случаев, предусмотренных Законом № 38-3PK и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Крым.

Статьей 2-1 Закона определяется обращение в собственность Республики Крым имущества, находящегося в собственности Украины, а также профсоюзных и иных общественных организаций Украины.

Вместе с тем согласно части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

В соответствии со статьей 235 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом.

Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном статьей 306 Гражданского кодекса Российской Федерации (абзац двенадцатый статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации).

При этом в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, убытки, причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством. Споры о возмещении убытков разрешаются судом (статья 306 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Помимо этого, с точки зрения международно-правовых обязательств Российской Федерации изъятие имущества частных лиц (национализация или экспроприация) допускается при соблюдении ряда условий, включая выплату компенсации и не дискриминационный характер изъятия. Соответствующие обязательства предусмотрены, в частности, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в Соглашении о поощрении и взаимной защите инвестиций между Россией и Украиной.

2. Согласно абзацу третьему части 1 статьи 2-1 Закона право собственности на имущество, включая земельные участки и иные объекты недвижимости, прекращается у прежнего правообладателя и возникает у Республики Крым *со дня включения такого имущества в Перечень имущества,* учитываемого как собственность Республики Крым, утвержденный Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля 2014 года №2085-6/14 «О вопросах управления собственностью Республики Крым».

Вместе с тем данное положение не соотносится с пунктами 6 и 7 Постановления Государственного Совета Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1745-6/14 «О независимости Крыма», вступившими в силу *с 17 марта 2014 года,* согласно которым государственная собственность Украины, находящаяся *на день принятия названного Постановления* на территории Республики Крым, является государственной собственностью Республики Крым. Собственность профсоюзных и иных общественных организаций Украины, находящаяся на день принятия названного Постановления на территории Республики Крым, является собственностью подразделений соответствующих организаций, находящихся в Республике Крым, а если таковых не имеется - государственной собственностью Республики Крым.

3. Согласно части 3 статьи 2-1 Закона государственная регистрация прав на земельные участки и иные объекты недвижимости, указанные в части 1 настоящей статьи, осуществляется на основании выписок из Реестра имущества, находящегося в собственности Республики Крым, ведение которого осуществляется в порядке, установленном Советом министров Республики Крым.

Вместе с тем часть 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» содержит перечень документов, являющихся основанием для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Кроме того, согласно пункту 36 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» факт включения недвижимого имущества в реестр государственной или муниципальной собственности, а также факт нахождения имущества на балансе лица сами по себе не являются доказательствами права собственности или законного владения.

В связи с этим полагаем, что выписка из Реестра имущества, находящегося в собственности Республики Крым не является достаточным документом для государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

4. Согласно части 6 статьи 9 Закона, технические планы зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и помещений, указанных в части 1 статьи 2-1 настоящего Закона, могут быть подготовлены на основании деклараций о таких объектах недвижимости, составленных в соответствии с требованиями приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 13 декабря 2010 года № 628 «Об утверждении формы декларации об объекте недвижимости и требований к ее подготовке». При этом в реквизите «Правоустанавливающие, правоудостоверяющие документы на объект недвижимости (земельный участок, на котором расположено здание, сооружение, объект незавершенного строительства)» декларации указывается Постановление Государственного Совета Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1745-6/14 «О независимости Крыма».

Требуется принять во внимание, что Постановление Государственного Совета Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1745-6/14 «О независимости Крыма» не может служить правоустанавливающим документом, поскольку не содержит сведений о праве собственности конкретных лиц на конкретные объекты.

Также отмечаем, что согласно статье 17 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя действуют документы, в том числе подтверждающие право собственности, выданные государственными и иными официальными органами Украины, государственными и иными официальными органами Автономной Республики Крым, государственными и иными официальными органами города Севастополя, без ограничения срока их действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, государственных органов Республики Крым или государственных органов города федерального значения Севастополя, если иное не предусмотрено статьей 12.2 указанного Федерального конституционного закона, а также если иное не вытекает из самих документов или существа отношения.

5. Согласно пункту 1 статьи 12 Закона до принятия правил землепользования и застройки, но не позднее 1 января 2016 года запрещается совершение сделок, направленных на отчуждение земельных участков, указанных в данной части.

Вместе с тем статьей 129 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте. Законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению. Земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Кроме того, не ясно, что следует понимать под земельными участками, выделенными владельцам земельных долей (паев) *в соответствии с законодательством Российской Федерации*.

6. Согласно пункту 1 статьи 12 Закона предусмотрены исключения из правил, о запрете на совершение, указанных в данной статье сделок до принятия правил землепользования и застройки, но не позднее 1 января 2016 года.

В частности, абзацем седьмым подпункта 2 пункта 1 статьи 12 Закона устанавливается исключение для случаев отчуждения собственниками земельных участков, выделенных в натуре владельцам земельных долей (паев), и их перевод из одной категории в другую для размещения на них *значимых* для Республики Крым объектов и объектов, связанных с использованием недр, определенных Советом министров Республики Крым.

Отмечаем, что категория «значимый» имеет субъективно-оценочный характер.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (юридико - лингвистическая неопределенность) является коррупциогенным фактором, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

7. Частью 6 статьи 3 Закона устанавливается обязанность сторон по договору о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд (эмфитевзис) и по договору об установлении права застройки земельного участка (суперфиций), которые заключены до вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя», расторгнуть такие договоры и заключить договор аренды земельного участка.

Вместе с тем отмечаем, что обязательственное право (право аренды) по своему содержанию не вполне соответствует вещному. Ограниченные вещные права (право пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных потребностей и право застройки) имеют преимущества перед обязательственными (например, правом аренды), поскольку положение обладателя вещного права является более прочным.

В связи с этим представляется целесообразным установить добровольный порядок «перезаключения» договоров о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд и об установлении права застройки земельного участка, предоставив возможность сторонам сохранить юридическую силу договоров о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд и об установлении права застройки, учитывая, что проектом федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятом Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 27 апреля 2012 г., предлагается дополнить Гражданский кодекс Российской Федерации нормами о соответствующих ограниченных вещных правах (право постоянного землевладения и право застройки).

Для тех правообладателей, которые не переоформят принадлежащие им права и не заключат договор аренды вместо договора о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд и об установлении права застройки, целесообразно предусмотреть, что эти права признаются и сохраняются за ними в том же объеме, имея в виду, что недопустимо ухудшение положения обладателей вещных прав.

8. Формулировку «государственной регистрации права аренды, залога или сервитута», используемую в пунктах 7 и 16 статьи 3 Закона необходимо привести в соответствие со статьями 26, 27, 29 Федерального закона от 27 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части использования формулировок. Кроме этого, пункт 16 статьи 3 Закона после слов «договор аренды» требуется дополнить словом «залога».

9. В пункте 12 статьи 3 Закона слова «Гражданскому кодексу Российской Федерации и Земельному кодексу Российской Федерации» рекомендуется заменить словами «законодательству Российской Федерации».

10. В статье 4 Закона требуется уточнить, какие ограничения (обременения) прав имеются в виду.

11. Согласно части 3 статьи 13 Закона размер цены земельных участков и арендной платы за земельные участки, указанные в части 2 статьи 13 Закона, определяется Советом министров Республики Крым.

Вместе с тем согласно подпункту «а» 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 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» широта дискреционных полномочий - отсутствие условий и основания принятия решения органом государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора рекомендуется установить механизм определения цены земель, аналогичный предусмотренному в пункте 2 статьи 2 Федерального закона от 21 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», согласно которому при приобретении лицами, указанными в пункте 1 статьи 2 указанного Федерального закона, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности их цена устанавливается субъектами Российской Федерации в пределах двадцати процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в городах с численностью населения свыше 3 миллионов человек; двух с половиной процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности. До установления субъектами Российской Федерации цены земельного участка применяется наибольшая для соответствующей местности цена земельного участка.

Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 12.1 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» до 1 января 2017 года на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя *по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере.*

На основании вышеизложенного, предлагаем Закон Республики Крым от 31.07.2014 № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (в редакции Законов Республики Крым от 15.09.2014 № 69-ЗРК, от 10.12.2014 № 19-ЗРК, от 19.01.2015 № 72-ЗРК/2015, от 20.01.2015 № 73-ЗРК/2015, от 30 ноября 2015 года № 169-ЗРК/2015) привести в соответствие с федеральным законодательством и устранить коррупциогенный фактор.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Начальник А.В. Юрковский

Н.Р. Сейтумерова

546-323