



Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

В.С. Рябову

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

11.12.2015 № 6681-1/15-22-0-1

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «О запрете на приобретение и (или) аренду недвижимого имущества, находящегося на территории Турецкой Республики, гражданами Российской Федерации и о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Вносит депутат Законодательного собрания В.С. Петров

Правовое управление, изучив представленный проект федерального закона (далее также – законопроект), сообщает следующее.

Законопроект предусматривает установление временного запрета на приобретение в собственность, а также аренду недвижимого имущества, находящегося на территории Турецкой Республики.

Поскольку недвижимое имущество, находящееся на территории Турецкой Республики, может приобретаться гражданами Российской Федерации в том числе и для осуществления ими предпринимательской деятельности, установление предусмотренного законопроектом запрета может привести (в ряде случаев) к ограничению права граждан Российской Федерации на осуществление предпринимательской деятельности.

Принимая во внимание положения пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 28 ноября 2015 года № 583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики», в соответствии с которым туроператорам и турагентам надлежит воздерживаться от реализации гражданам Российской Федерации туристского продукта, предусматривающего посещение территории Турецкой Республики, дополнительное установление временного запрета на аренду гражданами Российской Федерации недвижимого

имущества, находящегося на территории Турецкой Республики, исключает либо существенным образом ограничивает возможность пребывания граждан Российской Федерации на указанной территории, вследствие чего может привести (в ряде случаев) к ограничению права граждан Российской Федерации на свободу передвижения.

Основные положения, касающиеся обеспечения прав и свобод человека и гражданина, содержатся в главе 2 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации каждый гражданин может свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом. Каждый гражданин вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. 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.

Статьей 56 Конституции Российской Федерации установлено, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

При этом не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, установленное частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации право гражданина на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности ограничению не подлежит в принципе.

Иные права и свободы граждан (за исключением тех, ограничение которых запрещено в соответствии с частью 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации) могут быть ограничены в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее – Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ).

Так, в соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона № 3-ФКЗ чрезвычайное положение вводится лишь при наличии

обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам, в частности, относятся попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Согласно статье 4 Федерального конституционного закона № 3-ФКЗ чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации, который подлежит обнародованию и утверждению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 9 Федерального конституционного закона № 3-ФКЗ срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток.

Анализ положений представленного законопроекта позволяет сделать вывод о том, что они не соотносятся с нормами Федерального конституционного закона № 3-ФКЗ, поскольку предусматривают ограничение прав и свобод граждан Российской Федерации, которые могут быть реализованы ими не на территории Российской Федерации, а на территории иного государства – Турецкой Республики.

Следует отметить, что ограничения возможности приобретения иностранными гражданами недвижимого имущества (в частности, земельных участков) устанавливаются законодательными актами тех государств, на территории которых расположены соответствующие объекты недвижимости.

Так, например, в соответствии с пунктом 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

Согласно законодательству Республики Турция иностранные физические лица и торговые компании, образующие юридическое лицо и созданные за рубежом в соответствии с законодательством своей страны, обладают правом приобретать недвижимое имущество, находящееся в пределах границ Турецкой Республики. При этом, однако, принимается во

внимание факт соблюдения принципа взаимности, широко применяемого в международном праве. Основопологающим в применении принципа взаимности является признание иностранным государством за гражданами Турецкой Республики и турецкими торговыми компаниями таких же прав, какие предоставлены собственным гражданам или торговым компаниям, образующим юридическое лицо и созданным в соответствии с национальным законодательством.

Таким образом, инициатором законопроекта предпринимается попытка урегулировать вопросы, относящиеся к сфере международного права, при этом концепция законопроекта противоречит приведенным выше положениям конституционного законодательства Российской Федерации.

Кроме того, полагаем необходимым обратить внимание на следующее: как указано в пояснительной записке, «проект направлен на обеспечение безопасности граждан Российской Федерации от угрозы, исходящей из стран, не разделяющих позицию России в борьбе с террористической организацией «Исламское государство»; при этом инициатор законопроекта со ссылкой на Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» указывает на приоритетность мер по защите прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности, неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности.

Учитывая, что положения законопроекта, как указано в части 2 статьи 7, предполагается распространить на правоотношения, возникшие после вступления его в законную силу, возникает вопрос о том, каким образом инициатор законопроекта планирует обеспечить защиту прав и законных интересов граждан Российской Федерации, которые приобрели в собственность (арендовали) недвижимое имущество в Турецкой Республике до вступления в силу указанного федерального закона.

Полагаем, что случае реализации законопроекта может возникнуть ситуация, характеризующаяся наличием двух самостоятельных категорий граждан с различным правовым статусом:

1) граждане Российской Федерации, ставшие собственниками или арендаторами недвижимого имущества в Турецкой Республике до вступления в силу указанного федерального закона, сохраняющие свой статус собственников (арендаторов) недвижимого имущества, не несущие административной ответственности за нарушение установленного федеральным законом запрета и являющиеся потенциальными объектами террористической угрозы;

2) граждане Российской Федерации, ставшие собственниками или арендаторами недвижимого имущества в Турецкой Республике после вступления в силу указанного федерального закона, несущие административную ответственность за нарушение установленного запрета и продолжающие оставаться потенциальными объектами террористической угрозы (поскольку иных мер противодействия терроризму, кроме возложения мер административной ответственности на граждан Российской Федерации,

террористами не являющихся, в рассматриваемой ситуации инициатор законопроекта не предлагает).

Таким образом, законопроект, помимо всего прочего, не отвечает заявленным целям.

Отдельно следует отметить, что при внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях инициатором законопроекта не определены должностные лица и органы, уполномоченные составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных проектируемой статьей 20.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании изложенного правовое управление полагает, что представленный законопроект не может быть рекомендован для внесения в Государственную Думу Российской Федерации.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин