

*Подготовлена в соответствии с
Постановлением Правительства
Российской Федерации
от 2 августа 2001 г. № 576
(в ред. от 13 марта 2015 г. № 222)
«Об утверждении Основных требований
к концепции и разработке проектов
федеральных законов»*

КОНЦЕПЦИЯ

**проекта Федерального закона «О государственном
и муниципальном имуществе»**

Москва. 2019 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Часть I. Предмет и цели правового регулирования	3
1. Основная идея законопроекта	3
2. Цели законопроекта	7
3. Предмет правового регулирования	9
4. Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта	13
5. Новые права и обязанности лиц, на которых распространяется действие законопроекта, в том числе с учетом ранее имевшихся	14
Часть II. Место законопроекта в системе действующего законодательства....	16
1. Отрасли законодательства, к которым относится законопроект	16
2. Положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен законопроект	16
3. Значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы	17
Часть III. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере государственной и муниципальной собственности	18
Часть IV. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации законопроекта	25
1. Социально-экономические последствия реализации законопроекта	25
2. Политические последствия реализации законопроекта	26
3. Юридические и иные последствия реализации законопроекта	26
Часть V. Информация о соответствии законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации	29

Часть I. ПРЕДМЕТ И ЦЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1. Основная идея законопроекта

Государственное и муниципальное имущество должно эффективно использоваться – это бесспорный факт. Действующее в настоящее время законодательство, к сожалению, необходимой эффективности использования государственной и муниципальной собственности не обеспечивает, да и вряд ли можно утверждать, что такое законодательство в полной мере сформировалось. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13 ставится задача повышения эффективности использования государственных активов. С этой целью должны будут использоваться механизмы целевого перераспределения объектов государственного или муниципального имущества между публичными собственниками, предусматривающие, в том числе возможность передачи имущества на иной уровень собственности. В связи с этим в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. предусматривается разработка и принятие федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе».

Проект Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» (далее – Проект) призван обеспечивать единообразное правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере государственной и муниципальной собственности.

В первую очередь в Проекте должны содержаться правовые нормы, регулирующие принадлежность любого имущества Российской Федерации на праве собственности или на ином праве, в том числе, о праве исключительной собственности Российской Федерации на имущество, изъятое из оборота. В отличие от этого применительно к имуществу, принадлежащему субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, право собственности должно носить целевой характер

в соответствии с осуществляемыми ими полномочиями. Необходимо отразить деление имущества, принадлежащего Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, на распределенное и нераспределенное (казенное). В Проекте должны найти отражение правила, касающиеся распределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. В предмет регулирования следует также включить правовые нормы, определяющие основания и порядок перехода государственного имущества и муниципального имущества от Российской Федерации к субъектам Российской Федерации или муниципальными образованиям, а также от субъектов Российской Федерации или муниципальных образований к Российской Федерации и наоборот.

Действие правовых норм, включаемых в Проект, должно быть направлено на установление единообразных правовых механизмов, определяющих принципиальные правила, касающиеся принадлежности, управления и контроля как в отношении нераспределенного (казенного), так и распределенного (находящегося на праве хозяйственного ведения у государственных и муниципальных предприятий и на праве оперативного управления у государственных казенных предприятий, государственных и муниципальных учреждений) государственного и муниципального имущества, а также управления и контроля в отношении деятельности государственных корпораций и государственных компаний, корпоративного управления и контроля в отношении деятельности хозяйственных обществ с государственным участием. В связи с этим в Проекте должны также быть сосредоточены правовые нормы, регулирующие единообразные инструменты управления и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом в корпоративных отношениях.

В Проект необходимо включить правовые нормы, определяющие общие правила, касающиеся принадлежности, управления и контроля за использованием и распоряжением обязательственными, исключительными

и иными интеллектуальными правами, на которые распространяется его действие.

Проект должен содержать правовые нормы, определяющие особенности управления и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом, находящимся за рубежом.

Необходимость обеспечения соблюдения единообразия применения правил, касающихся правовых механизмов, определяющих принадлежность, а также управление и контроль в отношении всех видов государственного и муниципального имущества, служит основанием для включения в Проект правовых норм, устанавливающих компетенцию уполномоченного федерального органа власти в сфере управления и распоряжения федеральным имуществом, компетенцию уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих функции в сфере управления и распоряжением имуществом субъекта Российской Федерации (далее – специальные государственные органы) и полномочия в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом уполномоченного Правительством Российской Федерации органа власти).

Включение в Проект правовых норм, устанавливающих компетенцию уполномоченного Правительством Российской Федерации органа и полномочия муниципальных образований в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, требуют включения в Проект корреспондирующих норм, определяющих их взаимодействие с федеральными министерствами и ведомствами, «субъектными» и муниципальными органами управления и определении роли последних в управлении государственным и муниципальным имуществом.

Этим определяется также необходимость включения в Проект правовых норм, регулирующих единообразные правила учета, оценки и контроля за использованием и распоряжением имущественными правами, принадлежащими Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. В связи с этим в Проекте должны

содержаться правовые нормы о Едином федеральном государственном реестре имущества, принадлежащего Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на праве собственности или на ином праве (далее – Единый реестр), его структуре и правилах ведения, включающих порядок предоставления сведений из Единого реестра.

Необходимость ведения Единого реестра требует определения в правовых нормах, включаемых в Проект, особенностей взаимодействия уполномоченного Правительством Российской Федерации органа власти, уполномоченных органов местного самоуправления с органами, уполномоченными на осуществление государственной регистрации прав, возникновения, перехода и прекращения прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также с органами и организациями.

В Проекте предполагается наличие правовых норм, регулирующих правила осуществления мониторинга и оценки эффективности управления государственным и муниципальным имуществом.

Наконец, в Проекте должны быть сосредоточены правовые нормы, касающиеся Единой государственной информационной системы управления, учета и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом (ЕГИС), включая требования к единому государственному portalу для взаимодействия субъектов отношений по управлению, учету и контролю за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом.

В Проекте предполагается отразить функции субъекта, организующего и осуществляющего информационное обеспечение деятельности в области управления имуществом и обеспечение функционирования ЕГИС уполномоченный Правительством Российской Федерации орган власти, права и обязанности субъектов отношений по управлению, учету и контролю за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом по информационному обеспечению в ЕГИС,

а также контроль за соблюдением правил информационного обеспечения в ЕГИС и ответственность за нарушение правил по информационному обеспечению в ЕГИС.

2. Цели законопроекта

Основными целями Проекта является установление на уровне федерального закона единых правил, включающих:

- управление, учет, мониторинг, оценка и контроль за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом;

- особенности управления, учета, мониторинга, оценки и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом в корпоративных отношениях;

- особенности управления, учета, мониторинга, оценки и контроля за использованием и распоряжением имущественными правами, принадлежащими Российской Федерации, субъектам Российской Федерации муниципальным образованиям;

- особенности управления, учета, и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом, находящимся за рубежом;

- планирование деятельности по управлению общественными отношениями, складывающимися в сфере государственной и муниципальной собственности;

- контроль за распоряжением государственным и муниципальным имуществом;

- сосредоточение указанных функций в компетенции уполномоченного Правительством Российской Федерации органа власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- сосредоточение учета государственного и муниципального имущества в Едином реестре, его структура и правила ведения;

- автоматизация учета государственного и муниципального имущества с использованием ЕГИС.

3. Предмет правового регулирования

Предметом правового регулирования Проекта являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственной и муниципальной собственности. Конституционно-правовыми формами регулирования этих отношений является определение предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления, учета, мониторинга, оценки и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом. К такого рода формам регулирования также относится установление полномочий органов власти в сфере управления, учета, мониторинга, оценки и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом на федеральном, уровне субъектов и муниципальном уровне.

Контроль за распоряжением имуществом, представляет собой очень важную обособленную часть процесса управления государственным и муниципальным имуществом. Функция контроля за распоряжением имуществом реализуется специально созданными органами государства (например, Счетной палатой РФ), а также иными органами исполнительной власти на федеральном уровне, уровнях субъектов и муниципальных образований. Применительно к предмету правового регулирования настоящего законопроекта, функция контроля за распоряжением государственным и муниципальным имуществом должна быть закреплена соответствующими государственными органами. Кроме того, следует закрепить в проекте необходимые полномочия по реализации этой функции.

Предметной особенностью Проекта применительно к нормам административного права, подлежащим включению в него, является необходимость сосредоточения указанных функций в компетенции

уполномоченного Правительством Российской Федерации органа власти, органов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по учету государственного и муниципального имущества в Едином реестре. Кроме того, для осуществления автоматизации учета государственного и муниципального имущества с использованием ЕГИС, предполагается включение в Проект норм, определяющих компетенцию соответствующих органов исполнительной власти и обеспечивающих их взаимодействие с иными субъектами отношений по управлению, учету, хранению и контролю за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом.

Гражданско-правовыми формами реализации экономических отношений государственной и муниципальной собственности выступают имущественные отношения принадлежности объектов имущества Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на праве соответственно государственной и муниципальной собственности или государственным и муниципальным предприятиям, а также государственным и муниципальным учреждениям на ином ограниченном вещном праве (право хозяйственного ведения и право оперативного управления), а также имущественные отношения, связанные с переходом прав на объекты имущества от одних лиц к другим как внутри государственной и муниципальной собственности, так и при взаимодействии субъектов государственной и муниципальной собственности и субъектов права хозяйственного ведения и права оперативного управления с иными участниками гражданского оборота.

Предметной особенностью Проекта является то, что он предназначен для правового регулирования имущественных отношений принадлежности объектов имущества Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям только в связи с определением таких объектов, как находящихся в собственности соответствующих публично-правовых образования Российской Федерации (в том числе

исключительно в государственной собственности Российской Федерации применительно к объектам, изъятым из оборота), и установлении целевого характера государственной собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также целевого характера муниципальной собственности.

Важной особенностью предмета правового регулирования проекта закона должно стать регулирование отношений по предоставлению имущества на праве аренды или безвозмездного пользования. Критерии предоставления такого имущества в аренду или в безвозмездное пользование, пределы и ограничения такого предоставления должны быть закреплены в законе. Основой для выработки таких критериев, установления пределов и ограничений служат положения Конституции Российской Федерации о целях деятельности государства: защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, Проект предполагает использование метода комплексного правового регулирования и требует включения в него как минимум специальных правовых норм конституционного, административного и гражданского права.

Для уточнения предмета и определения состава специальных правовых норм конституционного, административного и гражданского права, подлежащих включению в Проект, важным является определение общественных отношений, на которые его действие не распространяется.

Во-первых, регулирование отношений по приобретению и прекращению прав (вещных, обязательственных, интеллектуальных) на государственное и муниципальное имущество, по общим правилам определено Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ)¹. Вместе с тем, учитывая необходимость отражения в Проекте порядка и условий осуществления

¹ А в определенной мере также Бюджетным кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации и т.д.

контроля за распоряжением государственным и муниципальным имуществом, в нем должны содержаться правовые нормы, регулирующие мероприятия (порядок и условия), предшествующие совершению сделок по приобретению и прекращению прав (вещных, обязательственных, интеллектуальных) на государственное и муниципальное имущество, например, обязательно используемые при аренде, безвозмездном пользовании и др.

Кроме того, в предмет Проекта не должны входить правовые нормы о приватизации государственного и муниципального имущества, поскольку консолидация этих норм в нем не вызывается ни теоретическими разработками, ни практическими потребностями ввиду наличия специального законодательства о приватизации.

Во-вторых, действие Проекта не должно распространяться на все виды закупок государственного и муниципального имущества. Эти отношения получили достаточно подробное и современное правовое регулирование в нормах ГК РФ, в том числе о торгах, а также специального законодательства о закупках государственного и муниципального имущества. В то же время в Проекте должен найти отражение общий принцип о том, что если иное прямо не указано в федеральном законе, то все государственное и муниципальное имущество должно продаваться на конкурентных торгах.

Наконец, действие Проекта не распространяется на земельные отношения, отношения по использованию недр и природных ресурсов, поскольку в настоящее время они урегулированы нормами природоресурсных кодексов и законодательством о недрах.

4. Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта

Действие Проекта распространяется на отношения с участием:

- Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальные образования как собственников;

- органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов муниципальных образований как лиц, выступающих от имени указанных ранее собственников в пределах предоставленной им компетенции;

- корпораций с государственным участием, государственных корпораций и государственных компаний;

- государственных и муниципальных предприятий и учреждений.

5. Новые права и обязанности лиц, на которых распространяется действие законопроекта, в том числе с учетом ранее имевшихся

В Проекте будут предусмотрены новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся, всех указанных ранее субъектов отношений, входящих в предмет регулирования, поскольку Проект призван обеспечивать единообразное правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере государственной и муниципальной собственности в целом.

Особенностями Проекта в плане создания новых прав и обязанностей являются:

- определение уполномоченного Правительством Российской Федерации органа власти, уполномоченных органов местного самоуправления;

- создание для учета государственного и муниципального имущества Единого реестра, определение его структуры и правил ведения;

- создание для учета государственного и муниципального имущества ЕГИС.

Новые права и обязанности в связи с этим должны предусматриваться для уполномоченного Правительством Российской Федерации органа власти, уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Прежде всего, это права и обязанности, связанные с определением компетенции указанных органов по управлению, учету и контролю за использованием и распоряжением государственным и

муниципальным имуществом. Далее, это права и обязанности, связанные с организацией взаимоотношений между уполномоченным Правительством Российской Федерации органом власти специальными государственными органами, уполномоченными органами местного самоуправления по управлению, учету и контролю за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом, а также взаимодействие между иными органами власти.

Новые права и обязанности должны появиться в связи с созданием и ведением Единого реестра. Это права и обязанности, касающиеся всех вопросов его ведения, включая права и обязанности по предоставлению информации в отношении федерального, «субъектного» и муниципального имущества, внесению соответствующих изменений и ее исключению из реестра.

Новые права и обязанности должны возникнуть в связи с созданием ЕГИС. Это права и обязанности, связанные с взаимодействием всех субъектов отношений по управлению, учету, хранению и контролю за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом по реализации требований, предъявляемых к работе единого государственного портала ЕГИС.

Часть II. МЕСТО ЗАКОНОПРОЕКТА В СИСТЕМЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Отрасли законодательства, к которым относится законопроект

Проект будет являться комплексным межотраслевым нормативным актом, содержащим нормы публичного права – при регулировании организационно-управленческих отношений и нормы частного права, гражданского права – при регулировании имущественных отношений.

Проект содержит нормы конституционного и административного права в части, касающейся вопросов управления и эффективного использования государственной и муниципальной собственности.

Нормы Проекта наиболее тесно связаны с нормами гражданского права, регулирующего, прежде всего, имущественные отношения. Проект не предполагает дублирования или прекращения действия отдельных норм ГК РФ, он лишь дополняет его, в части регулирования имущественных отношений.

2. Положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен законопроект

Проект направлен на реализацию положений Конституции Российской Федерации, в частности, статьи 7 Конституции РФ, устанавливающей, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Очевидно, что использование государственного имущества является необходимым элементом рыночной экономики (п. 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации). Использование унитарными государственными и муниципальными предприятиями имущества дает возможность государству осуществлять свои базовые функции и обеспечивать публичные интересы.

Законопроект направлен также на реализацию положений статьи 8, статьи 9, статьи 46 Конституции Российской Федерации, гарантирующих свободу экономической деятельности, охрану государственной собственности, а также судебную защиту нарушенных прав государства.

Для реализации приведенных выше положений Конституции РФ требуется эффективное использование государственной собственности – основы функционирования всей современной рыночной экономики.

3. Значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы

Проект не противоречит федеральным конституционным законам и в случае его принятия станет системообразующим законом Российской Федерации.

Федерации в полной мере объединяющим в единый комплекс нормы права, регулирующие отношения по управлению и эффективному распоряжению и использованию государственного и муниципального имущества.

Учитывая наличие в системе права сформировавшихся массивов нормативных актов о земле, природных ресурсах, государственном и муниципальном жилищном фонде, приватизации государственного имущества, рассматриваемый законопроект не затрагивает правовое регулирование соответствующих отношений, однако органично сочетается с соответствующими нормами.

Нормативные акты, в настоящее время регулирующие отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом, например, постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», должны быть признаны утратившими силу.

Часть III. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, СКЛАДЫВАЮЩИХСЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В соответствии с п. 1. ст. 1 Договора о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. в ред. от 15 марта 2018 г.) в качестве основной цели учреждения Евразийского экономического союза указывается на обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза. При этом данный Договор исходит

из необходимости «унификации законодательства» членов ЕАЭС, то есть сближения законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных данным Договором.

В этой связи, в первую очередь, необходимо проведение работы по унификации законодательства о государственном и муниципальном имуществе с законодательством Республики Беларусь и Республики Казахстан с целью дальнейшего развития единого таможенно-тарифного регулирования, лицензирования в сфере внешней торговли, согласованной валютной политики и транспортной политики, промышленного сотрудничества.

Правовое регулирование создания, приобретения, отчуждения и иных правовых режимов государственного и муниципального имущества регулируют многочисленные законодательные акты РФ, а также принятые в их развитие нормативные акты Правительства РФ и уполномоченных органов государственной власти.

Указанные отношения достаточно детально в целом регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, а в отдельных областях правового регулирования создания, приобретения и отчуждения государственного и муниципального имущества также Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Законом РСФСР от 26 июня 1991 г. «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного

и муниципального имущества», Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и целым рядом других.

Вместе с тем, в данных законодательных актах отсутствует правовое регулирование отношений, которые складываются между органами государственной и муниципальной власти, связанные с перераспределением государственного и муниципального имущества между органами исполнительной власти РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Единственным комплексным документом, предусматривающим основные принципы разграничения публичной собственности между публично-правовыми образованиями в Российской Федерации, является Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». Учитывая то, что оно было принято тридцать лет назад и в иных экономико-правовых условиях необходим существенный пересмотр положений, данного нормативного акта с учетом современных реалий.

Кроме того, вопросам принадлежности государственного и муниципального имущества, его перераспределения между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями посвящен п. 11, 11-1 и 11-2 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ряд положений п. 11 ст. 154 указанного закона стал предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы». Правовое регулирование таких принципиальных вопросов в законе о внесении изменений и дополнений в различные федеральные законы 15-летней давности не может быть признано приемлемым.

В настоящее время отсутствует единообразие в части ведения соответствующих реестров, что приводит к несопоставимости данных учетов разного уровня государственной и муниципальной власти. Устранение указанных пробелов и является принципиальной предметной задачей разрабатываемого Проекта.

Важнейшей составляющей государственного и муниципального имущества являются природные ресурсы. В настоящее время отдельные аспекты разграничения прав на природные ресурсы, нашли отражение в различных отраслевых законодательных актах (Лесной кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах» и т.п.). В данных кодифицированных актах содержатся основополагающие, востребованные современной правоприменительной практикой положения

о правовом режиме соответствующих природных ресурсов, находящихся в публичной собственности. В этой связи необходимо избежать дублирования в Проекте норм, содержащихся в отраслевых кодексах.

В связи с этим в Проекте должен быть определен перечень объектов, принадлежащих государству и муниципальным образованиям, на которые данный законопроект не распространяется. В частности, надо включить нормы о том, что закон не регулирует отношения по поводу возникновения и оборота земельных участков, лесных и водных объектов, а также недр. Отношения, складывающиеся по поводу перечисленных природных ресурсов, регулируются соответственно земельным, водным, лесным законодательством и законодательством о недрах, если иное специально не предусмотрено Проектом.

Особого внимания заслуживает правовой статус государственных и муниципальных предприятий и государственных и муниципальных учреждений в связи с необходимостью определения современных правовых основ осуществления ими права хозяйственного ведения и права оперативного управления. В настоящее время правовой статус государственных и муниципальных предприятий урегулирован ст. 113, 114, 294, 295, 299, 300 ГК РФ, а также Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (ред. от 28 ноября 2018 г.) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Формирование данной организационно-правовой формы еще в начале 90-х годов прошлого столетия явилось вынужденным шагом в условиях перехода к рыночным отношениям. Развитие современного рынка показало неэффективность управления публичной собственностью в данных организационно-правовых формах.

Аналогичная ситуация характерна для государственных и муниципальных учреждений, правовой статус и право на закрепленное за ними обособленное имущество содержится в ст. 123-21, 123-22, 296, 297, 298, 299, 300 ГК РФ и ст. 9-1 и 9-2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «О некоммерческих организациях».

Современное российское законодательство содержит пять различных правовых режимов имущества, закрепленного за государственными и муниципальными юридическими лицами на праве оперативного управления, что не может быть признано приемлемым. Вместе с тем, в Проекте не предполагается новаций в правовом регулировании этих отношений, поскольку для их реформирования требуется детально продуманный и экспериментально проверенный поэтапный отказ от таких организационно-правовых форм юридических лиц, а также соответственно и от права хозяйственного ведения и права оперативного управления.

Международный опыт регулирования отдельных вопросов управления государственным и муниципальным имуществом указывает на необходимость специализированных законов, позволяющих повысить эффективность управления и пользования государственным и муниципальным имуществом для целей развития государства в целом. Зачастую, лучшие практики регулирования государственным имуществом становятся примерами для последующей реализации рыночных моделей.

В настоящее время специальные законы о регулировании государственного имущества есть в Португалии, Хорватии, Латвии и других странах.² Как правило, соответствующие законы об управлении государственным имуществом отдельных стран устанавливают в том числе порядок работы государственных и других органов, ответственных за управление государственным имуществом.

В 2011 г. был принят закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 г. № 413-IV ЗРК «О государственном имуществе»³. До принятия данного закона компетенция государственных органов в сфере управления государственным имуществом была закреплена в нормативных правовых актах разного уровня несистемно, что создавало определённые сложности при управлении и контроле над эффективностью управления государственным имуществом.

²https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip031_en_2.pdf

³https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30947363#pos=319;-14

Поэтому в законе Республики Казахстан дан подробный перечень и перечислены полномочия государственных органов, осуществляющих управление государственным имуществом, их компетенция и механизм взаимодействия.

В законе Республики Казахстан акционерные общества с участием государства классифицированы на контролируемые и неконтролируемые государством в зависимости от количества голосующих акций (долей), принадлежащих государству. Управление акционерными обществами должно осуществляться в соответствии с принципами корпоративного управления, в частности установлен механизм оценки результатов деятельности контролируемых акционерных обществ. Важной особенностью закона Республики Казахстан стало формирование Единого реестра государственного имущества, при ведении которого разделному учету подлежат объекты республиканского и коммунального имущества.

Вопросы управления государственным имуществом активно прорабатываются и международными организациями. Так, в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработаны документы по эффективному управлению государственным имуществом, включая Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению для предприятий с государственным участием 2015 г.⁴, Руководство по управлению рисками на государственных предприятиях 2016 г.⁵, Компендиум по лучшим национальным практикам управления государственным имуществом 2018 г.⁶ и другие рекомендации по управлению государственным имуществом.⁷ Рекомендации ОЭСР включают в себя

⁴<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1556449561&id=id&accname=guest&checksum=B330AD63D51DC1F061FF5E686158BF7B>

⁵<http://www.oecd.org/daf/ca/risk-management-by-state-owned-enterprises-and-their-ownership-9789264262249-en.htm>

⁶<http://www.oecd.org/corporate/ca/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>

⁷<http://www.oecd.org/daf/ca/corporate-governance-soes-guidance-research.htm>

предложения по обоснованию наличия государственной собственности, определению четкой структуры участия государства в предприятиях, внедрению стандартов корпоративного управления на государственных предприятиях.

Часть IV. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТА

1. Социально-экономические последствия реализации законопроекта

Государственное и муниципальное имущество является основой рыночной экономики страны, а также социального развития всего российского общества. Управление этим имуществом основывается на нормативной правовой базе, созданной в значительной степени в конце прошлого начале нынешнего века и не отвечает в полной мере тем целям и задачам, которые стоят перед экономикой в настоящее время.

Принятие законопроекта позволит:

- создать комплексную систему правового регулирования отношений по управлению государственным и муниципальным имуществом;
- определить место государственных органов в системе управления государственным и муниципальным имуществом;
- повысить эффективность использования государственного и муниципального имущества;
- создать единую систему учета государственного и муниципального имущества на основе единой электронной платформы;
- обеспечить прозрачность отношений по использованию государственного и муниципального имущества;
- повысить доходность государственного и муниципального имущества;
- обеспечить контроль за всеми сделками с государственным и муниципальным имуществом.

Реализация перечисленных выше положений позволит также решать и вопросы совершенствования налогообложения государственного и муниципального имущества за счет более эффективного его учета.

Следует также учитывать, что социально-экономические последствия реализации проекта федерального закона заключаются в совершенствовании механизма правового регулирования управления и оборота государственного и муниципального имущества без дополнительной нагрузки на бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

2. Политические последствия реализации законопроекта

Принятие законопроекта позволит решить многие вопросы имущественного взаимодействия между федерацией и субъектами федерации, а также вопросы, возникающие в деятельности муниципальных органов власти. Четкий порядок разграничения полномочий федерации и субъектов федерации, порядок передачи имущества, основания передачи имущества, порядок учета и контроля за использованием имущества и другие вопросы имущественного характера положительно отразятся на совершенствовании внутривнутриполитических отношений в Российской Федерации.

3. Юридические и иные последствия реализации законопроекта

Проект должен стать системообразующим законом в сфере правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере государственной и муниципальной собственности.

Важнейшими правовыми последствиями его принятия должны стать:

Во-первых, обеспечение единообразия в установлении правовых механизмов, определяющих принципиальные правила, касающиеся принадлежности, а также управления и контроля как в отношении нераспределенного (казенного), так и в отношении распределенного (находящегося на праве хозяйственного ведения у государственных и муниципальных предприятий и на праве оперативного управления

у государственных и муниципальных учреждений) государственного и муниципального имущества.

Во-вторых, использование единообразных правовых механизмов, определяющих принципиальные правила, касающиеся управления и контроля деятельности корпораций с государственным участием, государственных корпораций и государственных компаний.

В-третьих, определение общих правил, касающихся принадлежности, управления и контроля за использованием и распоряжением обязательственными, исключительными и иными интеллектуальными правами, на которые распространяется действие Проект.

В-четвертых, сосредоточение соответствующих функций в компетенции соответствующего уполномоченного Правительством Российской Федерации органа власти.

В-пятых, разработка и консолидация правовых норм о Едином федеральном государственном реестре имущества, принадлежащего Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на праве собственности или на ином праве, его структуре и правилах ведения, а также правовых норм о структуре и правилах ведения федеральных, «субъектных» и муниципальных государственных реестров распределенного государственного и муниципального имущества федеральными министерствами и ведомствами, «субъектными» и муниципальными органами управления и их обязанностях по предоставлению уполномоченному Правительством Российской Федерации органу власти сведений из государственных реестров распределенного государственного имущества.

В-шестых, включение в Проект правовых норм, регулирующих правила осуществления мониторинга и оценки эффективности управления государственным и муниципальным имуществом.

В-седьмых, разработка и консолидация правовых норм, касающихся Единой государственной информационной системы управления, учета,

хранения и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом (ЕГИС), в том числе требований к единому государственному portalу для взаимодействия субъектов отношений по управлению, учету, хранению и контролю за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом.

В-восьмых, включение в Проект правовых норм, определяющих особенности управления и контроля за использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом, находящимся за рубежом.

Все это обеспечит кардинальную «расчистку» многочисленных наслоений, созданных в течение длительного периода времени актами различного иерархического уровня (от правовых норм, содержащихся в различных актах кодифицированного российского законодательства, до многочисленных правил, нашедших отражение в ведомственных нормативных актах) путем включения необходимого правового материала в Проект и внесения изменений и дополнений, а также отмены указанных правовых норм в соответствующих актах российского законодательства.

Создание системообразующего закона в сфере правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере государственной и муниципальной собственности, позволит обеспечить на законодательном уровне четкую, ясную и непротиворечивую правовую регламентацию, что, в свою очередь, будет способствовать приведению российского законодательства в полное соответствие с Конституцией Российской Федерации и кодифицированным российским законодательством.

Часть V. ИНФОРМАЦИЯ О СООТВЕТСТВИИ ЗАКОНОПРОЕКТА ПОЛОЖЕНИЯМ ДОГОВОРА О ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ, А ТАКЖЕ ПОЛОЖЕНИЯМ ИНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проект, исходя из предмета правового регулирования, непосредственно не затрагивает сферу действия Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и международных договоров в рамках Евразийского экономического союза, поскольку не регулирует оборот товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов.

Однако, как отмечалось ранее, поскольку данный Договор исходит из необходимости унификации законодательства членов ЕАЭС, то есть сближения законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных данным Договором, Проект безусловно находится в русле таких унификационных процессов.

Законопроект не предусматривает регулирование, связанное с формированием соответствующих рынков (внешнеторговое регулирование, тарифное и техническое регулирование, налогообложение, валютная политика и др.), а также регулирование трансграничных рынков и отраслей экономики, предусмотренных Договором о Евразийском экономическом союзе (энергетика, транспорт, естественные монополии и др.).

Законопроект соответствует положениям иных международных договоров Российской Федерации.