



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург, 191124

Тел. (812) 630-21-85
E-mail: mail@lenoblzaks.ru

14.05.2019 № 2098-1/19-06-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

И.Ф. Гилязову

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменений в некоторые областные законы в части управления и распоряжения государственным имуществом Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в некоторые областные законы в части управления и распоряжения государственным имуществом Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает следующее.

Законопроект внесен с формальным соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Как следует из пояснительной записки, законопроект разработан в целях приведения отдельных положений областного закона от 19 января 2001 года № 4-оз «Об отдельных вопросах управления и распоряжения государственным имуществом Ленинградской области» (далее – областной закон № 4-оз) и областного закона от 12 мая 2010 года № 22-оз «О казне Ленинградской области» (далее – областной закон № 22-оз) в соответствие с действующим законодательством.

Разработчиком законопроекта предлагается распространить действие областного закона № 4-оз в части порядка управления государственным имуществом Ленинградской области на земельные участки, находящиеся в государственной собственности Ленинградской области, в целях осуществления их учета, включения в реестр государственного имущества

Ленинградской области и осуществления контроля за использованием указанных земельных участков по целевому назначению.

Законопроект разработан в пределах полномочий органов государственной власти Ленинградской области в соответствии с подпунктом «ж» пункта 2 статьи 5 и статьей 26¹² Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем к законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Подпунктом «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта предлагается понятие «государственное имущество казны Ленинградской области» изложить в новой редакции, согласно которой под государственным имуществом казны Ленинградской области понимается движимое и недвижимое государственное имущество Ленинградской области, не закрепленное за государственными предприятиями и государственными учреждениями, **а также земельные участки, не предоставленные государственным учреждениям, государственным казенным предприятиям Ленинградской области.**

Исходя из предложенного определения земельные участки, не предоставленные государственным учреждениям и государственным казенным предприятиям Ленинградской области, составляют государственное имущество казны Ленинградской области.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 4 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с указанным Кодексом (статьи 294, 296). Средства соответствующего бюджета и **иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.**

Таким образом, в соответствии с вышеназванной федеральной нормой в государственной казне может быть государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями.

Вместе с тем, кроме земельных участков, предоставленных государственным учреждениям и государственным казенным предприятиям Ленинградской области, могут быть также земельные участки, которые предоставлены иным лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, обязательственном праве.

Однако из предложенного подпунктом «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта определения не ясно, входят или не входят в состав государственного имущества казны Ленинградской области земельные

участки, предоставленные иным лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, обязательственном праве.

Одновременно отмечаем, что в рассматриваемой норме законопроекта в части слов «недвижимое имущество..., а также земельные участки» содержится внутреннее противоречие, поскольку в силу положений пункта 1 статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации земельные участки относятся к недвижимому имуществу.

Вышеперечисленные замечания имеются также к пункту 1 статьи 2 законопроекта, которым вносится аналогичное изменение в абзац первый статьи 1 областного закона № 22-оз, в котором закреплено понятие казны Ленинградской области.

2. Согласно части 1 статьи 2 областного закона № 4-оз в редакции законопроекта (см. подпункт «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта) указанный областной закон регулирует отношения, возникающие в процессе управления и распоряжения государственным имуществом Ленинградской области, участниками которых являются органы государственной власти Ленинградской области, предприятия (учреждения), за которыми государственное имущество Ленинградской области закреплено на праве хозяйственного ведения (оперативного управления) или которым государственное имущество предоставлено на праве постоянного (бессрочного) пользования, обязательственном праве, а также юридические и физические лица, которым государственное имущество Ленинградской области передано или предоставлено во временное владение и пользование или во временное владение, пользование и распоряжение.

Очевидно, что под **государственным имуществом, предоставленным на праве постоянного (бессрочного) пользования, обязательственном праве**, в части 1 статьи 2 областного закона № 4-оз в редакции законопроекта подразумеваются **земельные участки**, предоставленные на праве постоянного (бессрочного) пользования или обязательственном праве (см. пункт 1, подпункт «б» пункта 5, подпункт «а» пункта 7, пункт 13 статьи 1, пункты 1 и 2, подпункт «б» пункта 3 и подпункт «б» пункта 4 статьи 2 законопроекта).

В связи с этим в рассматриваемой норме предлагаем слова «государственное имущество предоставлено» заменить словами «земельные участки предоставлены».

3. Согласно пояснительной записке к законопроекту, действие областного закона № 4-оз предлагается распространить на порядок управления земельными участками, находящимися в собственности Ленинградской области.

Вместе с тем в результате предложенной подпунктом «б» пункта 2 статьи 1 законопроекта редакции абзаца первой части 2 статьи 2 областного закона № 4-оз (дополнение словом «распоряжение» после слов «фондов Ленинградской области,») действие областного закона № 4-оз будет

распространяться также на порядок управления **лесами и иными природными объектами**», что свидетельствует о внутреннем противоречии.

4. Рассматривая изменение, предусмотренное подпунктом «б» пункта 3 статьи 1 законопроекта в часть 2 статьи 4 областного закона № 4-оз, в соответствии с которым по решению Правительства Ленинградской области подготовка к продаже и продажа государственного имущества Ленинградской области, относящегося к казне Ленинградской области, осуществляется уполномоченным органом по управлению государственным имуществом казны или специализированной организацией, единственным учредителем которой является Ленинградская область, полагаем необходимым отметить следующее.

С 1 июня 2019 года вступает в силу пункт 3 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (см. указанный федеральный закон в редакции Федерального закона от 1 апреля 2019 года № 45-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»»), согласно которому органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно осуществляют функции по продаже государственного имущества, а также своими решениями поручают **юридическим лицам, указанным в подпункте 8¹ пункта 1 указанной статьи, организовывать от имени собственника в установленном порядке продажу приватизируемого имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, и (или) осуществлять функции продавца такого имущества.** Перечень таких юридических лиц утверждается Правительством Российской Федерации.

Указанные изменения не нашли отражения в законопроекте.

Вместе с тем с учетом предполагаемой даты вступления в силу законопроекта (в случае его принятия) вышеназванные положения федерального законодательства вступят в силу, и с 1 июня 2019 года часть 2 статьи 4 областного закона № 4-оз в части, касающейся осуществления подготовки к продаже и продажи государственного имущества Ленинградской области, относящегося к казне Ленинградской области, специализированной организацией, единственным учредителем которой является Ленинградская область, не будет соответствовать пункту 3 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Предлагаем дополнить законопроект положениями, предусматривающими вышеназванные изменения, внесенные Федеральным законом от 1 апреля 2019 года № 45-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», с учетом даты вступления их в силу с 1 июня 2019 года.

5. Рассматривая изменение, предложенное пунктом 4 статьи 1 законопроекта в статью 5 областного закона № 4-оз, регулиющую вопросы

государственной регистрации прав на недвижимое государственное имущество Ленинградской области, отмечаем следующее.

Поскольку регулирование вопросов государственной регистрации прав на недвижимое имущество в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» является прерогативой федерального законодателя, регулирование указанных вопросов законом субъекта Российской Федерации может быть расценено как превышение пределов компетенции регионального законодателя и коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1996 года № 96 («принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»).

В связи с указанным полагаем возможным изложить в предложенной редакции статью 5 областного закона № 4-оз в целом, а не часть 1 указанной статьи. Одновременно предлагаем дополнить ее словами «в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

6. В результате изменений, предложенных пунктом 5 статьи 1 законопроекта в часть 1 статьи 7 областного закона № 4-оз, объектами учета реестра государственного имущества Ленинградской области являются земельные участки, составляющие государственное имущество казны Ленинградской области, и **земельные участки, предоставленные на праве постоянного (бессрочного) пользования лицам, предусмотренным статьей 39⁹ Земельного кодекса** Российской Федерации.

Таким образом, объектами учета реестра государственного имущества Ленинградской области являются **земельные участки, предоставленные на праве постоянного (бессрочного) пользования лицам, предусмотренным статьей 39⁹ Земельного кодекса** Российской Федерации (а именно: органам государственной власти и органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным); казенным предприятиям; центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий).

Вместе с тем в соответствии с подпунктом «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта **владельцами объектов учета являются юридические лица, которым земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования, обязательственном праве.**

Таким образом, имеется несогласованность указанных взаимосвязанных положений законопроекта.

Кроме того, из пункта 5 статьи 1 законопроекта не ясно, являются ли объектами учета земельные участки, которые предоставлены лицам не на праве постоянного (бессрочного) пользования, а на обязательственном праве.

7. Согласно части 3 статьи 15 областного закона № 4-оз в редакции законопроекта (см. подпункт «б» пункта 7 статьи 1 законопроекта) имущество, на законных основаниях приобретенное предприятием (учреждением), полученное безвозмездно или произведенное им, составляет государственную собственность Ленинградской области и считается поступившим в хозяйственное ведение (оперативное управление) предприятия (учреждения) **с момента отражения этого имущества на счетах бухгалтерского учета** этого предприятия (учреждения). Право хозяйственного ведения (оперативного управления) недвижимым имуществом возникает у предприятия (учреждения) **с момента государственной регистрации этого права.**

Рассматриваемые положения законопроекта затрагивают (при этом не дублируют) вопросы, регулируемые федеральными законами (Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральным законом от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и другими), в связи с этим регулирование указанных вопросов в областном законе № 4-оз, полагаем, находится за пределами компетенции регионального законодателя и может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1996 года № 96 («принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»).

Кроме того, указанное регулирование не согласуется с положениями частей 1 и 2 статьи 299 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 2 статьи 11 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в части момента поступления имущества в хозяйственное ведение (оперативное управление) и момента возникновения права хозяйственного ведения и права оперативного управления).

8. В части 2 статьи 17 областного закона № 4-оз в редакции законопроекта (см. подпункт «б» пункта 9 статьи 1 законопроекта) фактически воспроизводятся положения пункта 2 статьи 296 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением или казенным предприятием либо приобретенное учреждением или казенным предприятием за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. Имуществом, изъятым у учреждения или казенного предприятия, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению.

Полагаем, что необходимость внесения изменения, предложенного подпунктом «б» пункта 9 статьи 1 законопроекта, отсутствует.

Кроме того, в отличие от действующей редакции какого-либо регулирования предложенная норма не содержит, поскольку не ясно, при каких обстоятельствах собственник вправе изъять и распорядиться изъятим государственным имуществом.

9. Пунктом 10 статьи 1 законопроекта предлагается установить правовое регулирование вопросов, связанных с порядком продажи государственного имущества, закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями Ленинградской области на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления (статья 19¹), на торгах.

Вместе с тем отмечаем неопределенность предложенного статьей 19¹ правового регулирования, в том числе в части слов: «продавец вправе объявить о проведении нового аукциона **в установленном порядке**» (см. часть 5), «посредством публичного предложения **в соответствии с действующим законодательством**» (см. часть 6) и «осуществляет продажу такого имущества без объявления цены **в соответствии с действующим законодательством**» (см. часть 8), поскольку не ясно, в каком порядке осуществляется продажа имущества в случаях, указанных в названных положениях статьи.

Кроме того, в частях 6 и 8 статьи 19¹ не указано, кто осуществляется продажу имущества.

Также отмечаем несогласованность наименования статьи 19¹ «Порядок **возмездной передачи** государственного имущества Ленинградской области, закрепленного за предприятиями (учреждениями) на праве хозяйственного ведения (оперативного управления) в собственность юридических и физических лиц» с содержанием данной статьи, в которой речь идет о порядке **продажи** указанного имущества.

10. Изменения, предусмотренные пунктами 1, 2, подпунктом «б» пункта 3, подпунктом «б» пункта 4, пунктами 5 и 7 статьи 2 законопроекта, взаимосвязаны с изменениями, предусмотренными в областной закон № 4-оз. В связи с этим они подлежат пересмотру при устранении замечаний к областному закону № 4-оз.

11. Изменение, предусмотренное подпунктом «а» пункта 4 статьи 2 законопроекта, фактически не изменяет действующую редакцию пункта 1 части 1 статьи 7 областного закона № 22-оз, регулирующего вопросы передачи объектов казны Ленинградской области государственным унитарным предприятиям Ленинградской области на праве хозяйственного ведения, государственным казенным предприятиям Ленинградской области и государственным учреждениям Ленинградской области на праве оперативного управления.

В связи с этим предлагаем исключить указанное изменение.

12. С учетом положений пункта 1 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому 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, не ясно обоснование необходимости внесения изменения, предложенного подпунктом «в» пункта 4 статьи 2 законопроекта.

13. Необходимость внесения изменения, предложенного подпунктом «б» пункта 5 статьи 2 законопроекта, предусматривающего дополнение пункта 7 части 2 статьи 8 областного закона № 22-оз словами «, в том числе земельных участков», полагаем, отсутствует, поскольку объектами имущественной части казны Ленинградской области являются также земельные участки (см. часть 4 статьи 3 областного закона № 22-оз).

14. Полагаем, отсутствует необходимость внесения предложенного пунктом 6 статьи 2 законопроекта изменения, предусматривающего дополнение части 2 статьи 9 областного закона № 22-оз после слова «объекты» словами «движимого и недвижимого имущества».

15. С учетом положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и части 5 статьи 33 Устава Ленинградской области в статье 3 законопроекта необходимо слова «со дня» заменить словами «через 10 дней после».

Замечания к законопроекту, изложенные в настоящем заключении, не носят исчерпывающий характер. К законопроекту имеются также иные замечания, в том числе многочисленные замечания юридико-технического характера, которые в настоящем заключении не приводятся в связи с необходимостью существенной доработки законопроекта.

Вместе с тем наличие замечаний к законопроекту не препятствует его принятию в первом чтении.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин