



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «О внесении изменений и дополнений в Закон Пермского края «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Пермского края»

(внесен депутатом
Законодательного Собрания
Шулькиным И.Г.)

14.09.2015

№ 238-ЗКЛ

В соответствии со статьями 4, 19 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края» рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания.

По проекту закона имеются следующие замечания и предложения.

Из совокупности норм, установленных подпунктом «ж» пункта 2 статьи 5, подпунктом «д» пункта 2 статьи 21, пунктом 1 статьи 26.12 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), частью 1 статьи 39 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Федеральный закон о приватизации), следует, что в рамках управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, в том числе долями (паями, акциями) субъекта Российской Федерации в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм, представителями интересов субъектов Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ могут быть лица, замещающие соответственно государственные должности, а также иные лица.

Однако положениями статьи 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон о противодействии коррупции), введенными в действие после принятия и вступления в силу Федерального закона о приватизации, лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, а также лицам, замещающим государственные должности

субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, запрещено заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке).

Указанная правовая позиция нашла свое подтверждение в сложившейся судебной практике (см. решение Оренбургского областного суда от 05.12.2014 по делу № 3-95/2014 «О признании недействующим абзаца первого статьи 2 Закона Оренбургской области от 03.07.2003 № 332/42-III-ОЗ «О порядке управления находящимися в государственной собственности Оренбургской области акциями (долями, паями) хозяйственных обществ и использования специального права Оренбургской области на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)»; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.03.2014 № 55-АПГ14-3 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Хакасия от 31.10.2013 и удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим абзаца второй части 2 статьи 38 Закона Республики Хакасия от 25.06.1998 № 34 «Об управлении государственной собственностью Республики Хакасия»).

В то же время считаем необходимым отметить, что в Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 08.04.2015 № 47-АПГ15-6 по этому же вопросу изложена иная правовая позиция.

Данная правовая позиция заключается в том, что суд не находит оснований согласиться с тем, что статья 12.1 Федерального закона о противодействии коррупции имеет приоритетное значение, поскольку введена в действие после принятия Федерального закона о приватизации. В случае коллизии правовых норм, содержащихся в нормативных правовых актах одного уровня, применяются предписания более позднего акта при условии, что правовое регулирование осуществляется в одной и той же сфере общественных отношений. По мнению суда, указанные федеральные законы регулируют разные сферы общественных отношений.

В статье 12.1 Федерального закона о противодействии коррупции содержатся ограничения личных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, в виде запрета участвовать в управлении любыми хозяйствующими субъектами, то есть входить в состав органов управления с целью реализации личных интересов. Анализ положений Федерального закона о противодействии коррупции в их системном единстве свидетельствует о том, что федеральный законодатель не исключает возможность представления интересов субъекта Российской Федерации в органах управления хозяйствующих субъектов лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, поскольку в

таком случае действия этих лиц не содержат признаков коррупции, сформулированных в Федеральном законе о противодействии коррупции, и их поведение не может быть произвольным, поскольку объем полномочий устанавливается письменными директивами и доверенностью уполномоченного органа исполнительной власти.

Таким образом, основной вывод суда заключается в том, что лица, замещающие государственные должности субъекта Российской Федерации, могут представлять интересы субъекта Российской Федерации в органах управления хозяйствующих субъектов при условии, что их поведение не является произвольным, объем их полномочий устанавливается письменными директивами и доверенностью уполномоченного органа исполнительной власти.

Изложенное выше свидетельствует о наличии в настоящее время противоречивой судебной практики по данному вопросу.

Согласно Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству судебные решения не являются самостоятельным источником права и подлежат применению только по рассматриваемому судебным решением делу. Кроме того, определения Верховного Суда могут быть пересмотрены в установленном порядке Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

По нашему мнению, при определении представителей интересов Пермского края в органах управления хозяйственных обществ следует исходить из указанных норм, а также учитывать ограничения, установленные Федеральным законом о противодействии коррупции.

Исходя из этого, абзац четвертый части 1 статьи 1 проекта закона предлагаем изложить в следующей редакции:

«1) лица, замещающие государственные должности Пермского края, на которых не распространяются ограничения, установленные Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Руководствуясь подпунктом «ж» пункта 2 статьи 5 Федерального закона № 184-ФЗ, последним абзацем части 1 статьи 39 Федерального закона о противодействии коррупции, абзац шестой части 1 статьи 1 проекта закона предлагаем дополнить словами «и Пермского края».

Если исходить из изложенных выше норм федерального законодательства, то норма, предлагаемая в абзаце пятом части 2 статьи 1 проекта закона, соответствует полномочиям субъекта Российской Федерации, определенным нормами Федерального закона № 184-ФЗ и Федерального закона о противодействии коррупции, что подтверждается судебной практикой (см. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2013 № 18-АПГ13-11 «Об оставлении без изменения решение Краснодарского краевого суда от 26.09.2013»).

Если же исходить из правовой позиции Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 08.04.2015 № 47-АПГ15-6, то право представления интересов субъекта Российской Федерации в органах

управления хозяйственных обществ лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, может быть установлено только с одновременным установлением конкретного условия реализации полномочий таких лиц **исключительно** на основании письменных директив и доверенности уполномоченного органа исполнительной власти.

В том случае, если изложенное выше предложение государственно-правового управления в отношении абзаца четвертого части 1 статьи 1 будет учтено, то в соответствии с требованиями законодательной техники в абзаце пятом части 2 статьи 1 проекта слова «мнение, противоречащее выданной письменной директиве» следует заменить словами «особое мнение, не совпадающее с письменной директивой уполномоченного органа, письменно обосновав свою позицию».

Редакционные замечания и предложения будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления

О.П.Ходорова