

Экспертное заключение
доктора юридических наук, профессора В.А. Томсинова
по проекту Федерального закона о технологической долине,
разработанному Минэкономразвития России

4 марта 2016 года на Федеральном портале проектов нормативных актов (www.regulation.gov.ru) был размещен текст проекта Федерального закона «О технологической долине», подготовленный Минэкономразвития РФ. В нем ничего не говорится об МГУ, однако представленная пояснительная записка к законопроекту (<https://regulation.gov.ru/projects#npr=46810>) предполагает создание указанной «технологической долины» на учебно-научной базе и на новой территории МГУ. При этом представители МГУ не привлекались к разработке данного законопроекта.

Составленный в Минэкономразвития РФ проект Федерального закона «О технологической долине» содержит нормы, которые грубейшим образом нарушают Конституцию Российской Федерации, Гражданский кодекс РФ и Земельный кодекс РФ, а также целый ряд других актов нашего Федерального законодательства. Кроме того, законопроект предполагает незаконное изъятие у МГУ земельного участка и расположенных на нем зданий, составляющих федеральную собственность и закрепленных за МГУ на праве бессрочного пользования и оперативного управления.

Предлагаемая законопроектом юридическая модель организации и функционирования технологической долины выходит за рамки действующего законодательства РФ и создает значительные риски для инвесторов. Она не только не будет способствовать достижению целей

и задач создаваемой «технологической долины», но станет серьезным препятствием для их выполнения.

Уже по одним этим причинам разработанный Министерством экономического развития РФ законопроект «О технологической долине» ни в коем случае не может быть принят в том виде, в котором он предложен. Его принятие приведет к острейшему общественному конфликту, который несомненно самым пагубным образом отразится на авторитете Правительства РФ и Президента РФ, являющегося Председателем Попечительского совета МГУ.

Проект Федерального закона «О технологической долине» составлен по образцу Федерального закона об инновационном центре «Сколково», принятого 28 сентября 2010 года. Оба закона предполагают учреждение не предусмотренного Гражданским кодексом РФ юридического лица с функциями публичной власти, действующего на определенной территории, — так называемой «Управляющей компании». Оба закона создают не предусмотренную Гражданским и Земельным кодексами РФ форму права собственности на землю. ФЗ об инновационном центре «Сколково» устанавливает в п. 1 статьи 2, что «земельные участки, находящиеся в границах территории Центра, принадлежат управляющей компании на праве собственности или на праве аренды». Подобным же образом и проект ФЗ о технологической долине предписывает (в п.1 ст. 4), что *«земельные участки, находящиеся в границах территории Долины, принадлежат управляющей компании на праве собственности или на праве аренды»*.

Основные положения проекта ФЗ о технологической долине фактически воспроизводят юридическую модель «Сколково», превращая таким образом «технологическую долину» во второе издание

«Сколково». Между тем условия осуществления этих двух инновационных проектов значительно отличаются друг от друга.

В отличие от «Сколково» проект «технологическая долина» планируется осуществить на учебной и научной базе Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. В связи с этим предполагается образовать территорию «технологической долины» из земельных участков, зданий, сооружений и строений, принадлежащих МГУ, а значит имеющих особый статус федеральной собственности. Однако в проекте ФЗ о технологической долине, составленном Минэкономразвития, это обстоятельство совершенно не учитывается.

Пункт 3 статьи 5 действующей редакции Федерального закона «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» провозглашает: «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, закрепленные за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты (здания, строения, сооружения) учебной, производственной, социальной инфраструктур, включая жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, а также клинические базы, находящиеся в оперативном управлении Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета или принадлежащие им на ином праве, *находятся в федеральной собственности и приватизации не подлежат*».

В приведенной норме не говорится прямо о земельных участках, находящихся в федеральной собственности и предоставленных МГУ на праве постоянного (бессрочного) пользования, но это явно здесь

подразумевается. Земельный кодекс РФ признает и выражает в целом ряде статей принцип, согласно которому юридическая судьба земельного участка следует за юридической судьбой расположенного на нем здания или сооружения (см., например: статью 35 Земельного кодекса, в которой устанавливается правило «перехода права на земельный участок при переходе права собственности на здание, сооружение – в ред. Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ).

Кроме того, действующая редакция Устава ФГБОУ высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» предусматривает в статье 18: «В целях обеспечения образовательной, научной и иной деятельности, направленной на реализацию возложенных на Московский университет задач, предусмотренных законодательством Российской Федерации и настоящим уставом, за Московским университетом закрепляется в оперативном управлении имущество, являющееся федеральной собственностью.

Московский университет несет ответственность за сохранность и эффективное использование закрепленного за ним в оперативном управлении имущества.

Права пользования земельными участками, предоставленными Московскому университету, *регулируются земельным законодательством Российской Федерации*».

Пункт 1 статьи 4 проекта ФЗ о технологической долине предписывает: «Земельные участки, находящиеся в границах территории Долины, принадлежат управляющей компании на праве собственности или на праве аренды.

Решение о передаче земельного участка (участков) в границах территории Долины в аренду или собственность управляющей компании, в том числе посредством внесения в уставный капитал

управляющей компании, принимается Правительством Российской Федерации».

Статья 7 проекта ФЗ о технологической долине дополняет данную статью следующим положением: «В случае если в состав территории Долины включена часть участка (участков), находящихся в государственной или муниципальной собственности, решение об утверждении границ территории Долины является решением о разделе соответствующего участка и образовании новых участков, линией раздела которых является граница территории Долины. Если в указанном случае участок до раздела принадлежал лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования, указанное право прекращается в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, только на вновь образованный участок, включенный в границы территории Долины».

Проект создания «технологической долины», представленный в проекте ФЗ, разработанного Минэкономразвития, предполагает включение в состав ее территории зданий и земельных участков, принадлежащих МГУ на праве оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования, и передачу в право собственности управляющей компании, выступающей в качестве юридического лица. Однако эти здания и земельные участки не могут быть переданы в право собственности управляющей компании в порядке, установленном статьей 7 проекта ФЗ о технологической долине. Такая передача прямо и недвусмысленно запрещена пунктом 3 статьи 5 Федерального закона № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете», в котором устанавливается, что объекты, закрепленные за МГУ и СПбГУ «на праве оперативного

управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении» находятся «в федеральной собственности и приватизации не подлежат».

Как известно, при передаче в собственность юридического лица имущество, являющееся государственной собственностью, и в том числе земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, меняют свой статус и фактически приватизируются, даже если указанное юридическое лицо на 100% принадлежит государству.

Пункт 1 статьи 214 Гражданского кодекса РФ устанавливает: «Государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность)». Пункт 2 статьи 212 Гражданского кодекса РФ определяет: «Имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований». Как видим, *«федеральной собственностью здесь называется только «имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации», следовательно – право собственности юридических лиц не считается Гражданским кодексом собственностью Российской Федерации, то есть федеральной собственностью.*

В качестве примера можно привести Устав АО «Роснано». Из ст. 4 его действующей редакции, принятой 27 января 2016 года, видно, что «единственным акционером общества (собственником 100 процентов размещенных акций общества) является Российская Федерация». Однако имущество «Роснано» все равно не имеет статуса федеральной собственности, но составляет собственность «Роснано». Статья 7 Устава «Роснано» гласит, в полном соответствии с Гражданским кодексом РФ: «Общество является юридическим лицом. Общество имеет в собственности обособленное имущество, учитываемое на его

самостоятельном балансе».

Статья 15 Земельного кодекса РФ устанавливает, что «Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с настоящим Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности».

Здания, сооружения, строения, земельные участки, принадлежащие Московскому государственному университету имени М.В. Ломоносова на праве оперативного управления, не могут находиться в частной собственности, а следовательно, не только по Гражданскому кодексу, но и по Земельному кодексу РФ, все это имущество не может быть передано в собственность юридического лица, даже если государство имеет в нем 100% долей или акций.

Пункт 2 статьи 4 проекта ФЗ о технологической долине устанавливает: «Не допускается распоряжение земельными участками, находящимися в границах территории Долины и принадлежащими управляющей компании на праве собственности или на праве аренды, за исключением случаев передачи их управляющей компанией в собственность или аренду лицам, участвующим в реализации проекта, в целях обеспечения его реализации». Это означает, что данный проект ФЗ вполне допускает передачу земельных участков в собственность частным лицам, то есть приватизацию земельных участков. И на этом основании создаваемой управляющей компании не может быть передано в собственность имущество, принадлежащее Московскому государственному университету, поскольку согласно пункту 3 статьи 5 Федерального закона «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном

университете», объекты, закрепленные за МГУ и СПбГУ «на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении» находятся «в федеральной собственности и приватизации не подлежат». А передача земельных участков, принадлежащих МГУ, управляющей компании, выступающей в качестве юридического лица, явно означает их приватизацию.

Пункт 7 статьи 4 проекта ФЗ о технологической долине предусматривает, что право постоянного (бессрочного) пользования на участки, расположенные в границах территории Долины, прекращается без заявления правообладателя. Этот порядок также не соответствует действующему российскому законодательству.

Пункт 2 статьи 4 предполагает передачу в собственность или аренду лицам, участвующим в реализации проекта решением управляющей компании. В то же время пункт 3 данной статьи гласит, что передача земельных участков, находящихся в границах территории долины, в собственность лицам, участвующим в проекте, допускается на основании акта Правительства Российской Федерации. Налицо явное противоречие.

Серьезным недостатком проекта ФЗ о технологической долине является предоставление управляющей компании функций и полномочий государственной власти. В результате, в рамках субъекта Российской Федерации создается государственное образование, обладающее всей полнотой государственной власти на части территории города Москвы. Территория «технологической долины» фактически исключается из территории Москвы, причем в порядке не соответствующем Конституции России. Пункт 2 статьи 131 Конституции РФ предусматривает, что «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается

с учетом мнения населения соответствующих территорий».

Статья 6 проекта ФЗ о технологической долине, разработанного Минэкономразвития РФ, предоставляет «управляющей компании» даже право утверждать «форму градостроительного плана земельного участка». Между тем план застройки земельного участка, находящегося в постоянном (бессрочном) пользовании МГУ и составляющем его новую территорию — за Ломоносовским проспектом, уже давно разработан и осуществляется. Он является законом, который указанный законопроект также предполагает нарушить.

Проект технологической долины, предусматривающий возведение новых учебно-научных корпусов и жилых зданий, на обширной территории, серьезно затронул интересы местных жителей, которые свое недовольство уже выплеснули в СМИ. Это недовольство коснулось уже и репутации Московского университета. «Грандиозный проект научно-технологической долины МГУ начинается со скандала, — пишет «Политика.ру» в статье «*Прикрываясь университетом*». — Большинство жителей этого московского района, где находится университет страны номер один, категорически против строительства жилья, являющегося частью проекта Долины и с которого строительство всей Долины собираются начать»¹.

Газета «Ведомости» в статье «*Научно-технологическая долина МГУ станет вторым "Сколково"*», опубликованной 6 марта 2016 года, пишет: «Депутат Гагаринского района Москвы Елена Русакова опасается, что большая часть территории будет застроена не лабораториями и учебными корпусами, а обычным коммерческим жильем — именно оно, согласно обнародованному прошлым летом проекту застройки, займет

¹ Политика.ру // <http://polytika.ru/info/36986.html>

значительную часть долины. Она напоминает, что общественные слушания, посвященные этому проекту, проходили минувшим летом с серьезными нарушениями, а строительство через жилые кварталы дороги, которая необходима для стройки, вызвало резкие протесты со стороны жителей района Раменки. “Как показывает практика, если застройщик получает инвестконтракт на условиях социального обременения, то впоследствии именно социальные обязательства остаются не исполнены”, – констатирует депутат. Тот факт, что управляющая компания фактически получит право определять инфраструктуру долины и градостроительную политику в пределах особой территории, усугубляет подобные риски, предупреждает депутат» (Ведомости. 2016. 6 марта)².

Эти скандалы покажутся легким недовольством по сравнению с той реакцией, которая последует в случае, если под прикрытием ФЗ о технологической долине будет осуществлено изъятие в собственность управляющей компании земель и зданий, находящихся в вечной федеральной собственности и принадлежащих Московскому государственному университету на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве оперативного управления. Весь проект технологической долины будет воспринят в качестве махинации, скрывающей присвоение группой чиновников ценнейших объектов федеральной собственности, а также в качестве акта ограбления Московского государственного университета, который в Уставе, утвержденном Постановлением Правительства РФ 28 марта 2008 года, определяется как «особо ценный объект культурного наследия народов Российской Федерации, исторически сложившийся крупнейший

² <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/03/04/632612-nauchno-technologicheskaya>).

российский центр образования, науки и культуры, творческое сообщество профессоров, преподавателей, научных работников, иных категорий работников и обучающихся в Московском университете».

Реализация подготовленного Минэкономразвития РФ проекта ФЗ о технологической долине в представленной редакции будет означать лишение Московского университета земельного участка, расположенного за Ломоносовским проспектом (так называемая «новая территория МГУ»). Между тем на протяжении всей истории Московского университета органами государственной власти никогда не принимались какие-либо решения по изъятию принадлежащих ему земельных участков.

Очевидно, что проект ФЗ о технологической долине должен исключить любую возможность изъятия земель, зданий, строений, сооружений из федеральной собственности, находящейся в оперативном управлении Московского государственного университета или в его постоянном (бессрочном) пользовании, или какого-либо изменения их статуса.

Лучшими вариантами решения этой проблемы было бы включение в данный законопроект оговорки о том, что он не распространяется на МГУ имени М.В. Ломоносова, или дополнение пункта 1 статьи 4 положением, по которому в право собственности управляющей компании не могут быть переданы земельные участки, здания, строения, сооружения, закрепленные за Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова на праве оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования и находящиеся в его самостоятельном распоряжении, поскольку они имеют статус федеральной собственности и приватизации не подлежат.

Любопытно, что ровно год назад Министерство экономического развития РФ, отвечая на предложение предоставить возможность «использования федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления за образовательными организациями высшего образования, в целях создания новых и повышения эффективности действующих технопарков и инжиниринговых центров», ответило, что «по итогам совещаний принято совместное решение о признании нецелесообразным внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части изменения порядка управления и передачи государственного и муниципального имущества, закрепленного за государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, технопаркам и инжиниринговым центрам, поскольку существующее правовое регулирование является достаточным для использования федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления за образовательными организациями высшего образования в целях создания новых технопарков и инжиниринговых центров, а также для повышения эффективности действующих» (См.: *Письмо Министерства экономического развития РФ Председателю Правительства РФ Д.А. Медведеву от 27 февраля 2015 года «Об использовании государственного имущества, закрепленного на праве оперативного управления, для создания технопарков и инжиниринговых центров»*).

Это была правильная позиция. Что же заставило Минэкономразвития России изменить ее и представить законопроект, противоречащий нормам Конституции РФ, Гражданскому кодексу РФ, Земельному кодексу РФ и целому ряду отдельных федеральных законодательных актов?

Проект ФЗ о технологической долине, разработанный Минэкономразвития РФ, безграмотен и по юридической технике, и по стилю изложения. Он содержит множество противоречий и двусмысленностей, которые делают невозможным его применение на практике. Это проект позорит нашу государственную власть, выставя ее бескультурной силой, стремящейся разрушить и без того хрупкий правопорядок в нашей стране.

Его принятие нанесет непоправимый вред не только развитию науки в России, Московскому государственному университету, но и авторитету государства, его главы и правительства.

На основании вышеизложенного считаю настоятельной необходимостью кардинально переработать составленный Министерством экономического развития Российской Федерации проект ФЗ «О технологической долине» с участием юристов МГУ, с учетом интересов МГУ, российской науки, российского государства и общества.

6 марта 2016 года
Доктор юридических наук,
профессор

В.А. Томсинов