

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

О проекте закона Иркутской области № ПЗ-301 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области»

В соответствии со статьей 66 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Принять проект закона Иркутской области № ПЗ-301 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» в 1-м чтении.

2. Комитету по собственности и экономической политике Законодательного Собрания Иркутской области продолжить работу над указанным проектом закона Иркутской области с учетом предложений и замечаний в виде поправок для рассмотрения во 2-м чтении.

3. Установить предельный срок направления поправок к указанному проекту закона Иркутской области – 4 мая 2018 года.

Председатель  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

С.Ф. Брилка

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Комитет по собственности и экономической политике

## РЕШЕНИЕ

13.04.2018

№ 06/111-р

г. Иркутск

О проекте закона Иркутской области № ПЗ-301 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области»

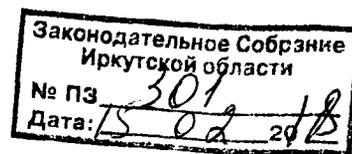
Рассмотрев и обсудив проект закона Иркутской области № ПЗ-301 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области», в соответствии со статьями 13 и 60 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области комитет

### РЕШИЛ:

- внести проект закона Иркутской области № ПЗ-301 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области с предложением о его принятии в первом чтении и продолжении работы над ним для рассмотрения его во втором чтении.

Председатель комитета

 О.Н. Носенко



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Депутат  
второго созыва (2013 – 2018 гг.)**

15.02.2018 № Б/И

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

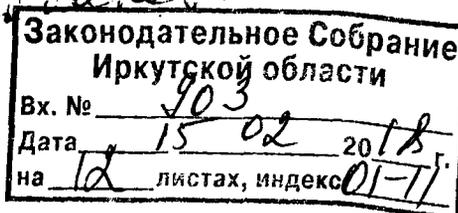
Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
С.Ф. Брилке

Уважаемый Сергей Фатеевич!

В соответствии со статьей 53 Устава Иркутской области, статьей 44 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», статьей 55 Регламента Законодательного собрания Иркутской области вносим в порядке законодательной инициативы проект Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области».

Приложение на 11 листах

*С.Ф. Брилка*  
*Брилка С.Ф. АДП*  
*12 мая / Бабкин Р.Л.*  
*Иркутск, Иркутская обл. А - ИР*



## ЗАКОН ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

### О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ «О ПОРЯДКЕ УПРАВЛЕНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ» И В ЧАСТЬ 2 СТАТЬИ 15 ЗАКОНА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ «О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ»

#### Статья 1

Внести в Закон Иркутской области от 6 декабря 2011 года № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области, 2011, № 37; 2012, № 46, т. 1; 2013, № 55, т. 2; Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области, 2013, № 4, т. 2; 2014, № 13, т. 1, № 14; 2015, № 31; 2017, № 46, т. 1; Областная, 2017, 16 июня; Областная, 2018, 17 января) следующие изменения:

1) дополнить статьями 1.1 и 1.2 следующего содержания:

«Статья 1.1. Цели управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области

Управление и распоряжение государственным имуществом Иркутской области осуществляется в целях:

1) оптимизации состава и структуры государственной собственности Иркутской области в интересах обеспечения устойчивого социально-экономического развития Иркутской области и повышения благосостояния и улучшения качества жизни населения Иркутской области;

2) формирования и обеспечения материальной основы осуществления полномочий органов государственной власти Иркутской области;

3) обеспечения сохранности объектов государственной собственности Иркутской области;

4) увеличения неналоговых доходов бюджета Иркутской области;

5) повышения эффективности бюджетных расходов, связанных с содержанием объектов государственной собственности Иркутской области;

6) повышения инвестиционной привлекательности Иркутской области.

Статья 1.2. Принципы управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области

Управление и распоряжение государственным имуществом осуществляется в соответствии с принципами:

1) законности;

2) подотчетности и подконтрольности;

3) целевого использования объектов областной государственной собственности;

4) целесообразности, рациональности, эффективности;

5) открытости;  
6) оперативности, достоверности и полноты учета имущества, находящегося в областной государственной собственности.»;

2) в статье 4:

дополнить пунктом 2.1 следующего содержания:

«2.1) утверждает порядок учета имущества, находящегося в областной государственной собственности;»;

дополнить пунктом 3.1 следующего содержания:

«3.1) принимает, руководствуясь требованиями, предусмотренными пунктом 12 приложения к настоящему Закону, решения по вопросам:

а) согласия на распоряжение областными государственными унитарными предприятиями недвижимым имуществом, которое принадлежит им на праве хозяйственного ведения, а также имуществом, которое закреплено за ним на праве оперативного управления;

б) согласия на распоряжение областными государственными учреждениями имуществом, которое закреплено за ним на праве оперативного управления;

в) распоряжения имуществом юридическими лицами, решения об учреждении (об участии в юридическом лице) которых приняты в соответствии с частью 2 статьи 11.1 настоящего Закона;»;

дополнить пунктом 4.2 следующего содержания:

«4.2) утверждает порядок списания имущества, находящегося в областной государственной собственности;»;

3) главу 2 дополнить статьей 4.1 следующего содержания:

«Статья 4.1. Государственные программы Иркутской области и (или) ведомственные целевые программы в сфере управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области.

В целях организации деятельности по управлению и распоряжению государственной собственностью Иркутской области в Иркутской области могут приниматься государственные программы Иркутской области и (или) ведомственные целевые программы. При разработке указанных государственных программ Иркутской области и (или) ведомственных целевых программ учитываются требования, предусмотренные пунктами 5 – 7, 9 и 10 приложения к настоящему Закону.»;

4) наименование главы 4 изложить в следующей редакции:

**«Глава 4. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В ОРГАНАХ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ. УПРАВЛЕНИЕ ОБЛАСТНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УНИТАРНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ И ОБЛАСТНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ. УЧРЕЖДЕНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТЬЮ (УЧАСТИЕ В ЮРИДИЧЕСКОМ ЛИЦЕ ОТ ИМЕНИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ) ИНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ;»**

5) статью 10 дополнить частью 6 следующего содержания:

«6. Не допускается распоряжение областным государственным имуществом, закрепленным за государственным унитарным предприятием на

праве хозяйственного ведения, а также имуществом, которое закреплено за ним на праве оперативного управления, если в результате такого распоряжения соответствующее областное государственное унитарное предприятие становится учредителем (участником) коммерческой корпоративной организации с долей участия в ней менее 51 % от размера уставного (складочного) капитала или учредителем (участником) некоммерческой организации.»;

6) статью 11 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Не допускается распоряжение имуществом, закрепленным за областным государственным учреждением на праве оперативного управления, если в результате такого распоряжения соответствующее областное государственное учреждение становится учредителем (участником) коммерческой корпоративной организации с долей участия в ней менее 51 % от размера уставного (складочного) капитала или учредителем (участником) некоммерческой организации.»;

7) главу 4 дополнить статьей 11.1 следующего содержания:

«Статья 11.1. Учреждение Иркутской областью (участие в юридическом лице от имени Иркутской области) иных юридических лиц

1. Решение об учреждении (об участии в юридическом лице) от имени Иркутской области юридического лица, не являющегося областным государственным унитарным предприятием или областным государственным учреждением, принимается Правительством Иркутской области.

2. Учреждение Иркутской областью (участие в юридическом лице от имени Иркутской области) юридического лица, допускается в случае, если Иркутская область обладает более чем 50 % прав участия (членства) в нем (для корпоративного юридического лица), а также если такое юридическое лицо создается в организационно-правовой форме фонда или автономной некоммерческой организации, при соблюдении следующих условий:

1) соответствующее юридическое лицо не может являться учредителем (участником) коммерческих корпоративных организаций с долей участия в них менее 51 % от размера уставного (складочного) капитала, а также являться учредителем (участником) некоммерческих организаций;

2) соответствующее юридическое лицо не может действовать на основании типового устава, утвержденного уполномоченным государственным органом в соответствии с пунктом 2 статьи 52 Гражданского кодекса Российской Федерации.

3. Юридические лица, учрежденные в соответствии с настоящей статьей в целях осуществления мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, могут быть созданы только в организационно-правовых формах областных государственных учреждений, за исключением случаев, когда в соответствии с федеральными законами предусмотрено, что такие юридические лица должны быть созданы в другой организационно-правовой форме.»;

8) в статье 12:

- в абзаце 1 слово «Учет» заменить словами «1. Учет»;

- дополнить частью 2 следующего содержания:

«2. Распоряжение имуществом, находящимся в областной государственной собственности, осуществляется только после постановки соответствующих объектов областной государственной собственности на учет в порядке, установленном Правительством Иркутской области.»;

9) статью 13:

- дополнить частями 2.2. - 2.5. следующего содержания:

«2.2. Отчет о распоряжении областной государственной собственностью не позднее следующего рабочего дня после дня его представления в Законодательное Собрание Иркутской области подлежит размещению на официальном портале Иркутской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

2.3. Правительство Иркутской области представляет не позднее 15 апреля текущего года в Контрольно-счетную палату Иркутской области отчет о распоряжении областной государственной собственностью.

2.4. Контрольно-счетная палата Иркутской области проводит экспертно-аналитическое мероприятие по определению достоверности сведений, содержащихся в отчете о распоряжении областной государственной собственностью и его соответствие требованиям установленным настоящим законом. По итогам экспертно-аналитического мероприятия Контрольно-счетная палата Иркутской области готовит заключение на отчет о распоряжении областной государственной собственностью в срок, не превышающий 1,5 месяца.

2.5. Отчет о распоряжении областной государственной собственностью с проектом решения Законодательного Собрания Иркутской области направляются в Общественный Совет при Законодательном Собрании Иркутской области для организации общественных обсуждений в течение 3 рабочих дней со дня его представления в Законодательное Собрание Иркутской области.

Общественные обсуждения проводятся до рассмотрения отчета о распоряжении областной государственной собственностью Законодательным Собранием Иркутской области.

Инициатором общественного обсуждения является Законодательное Собрание Иркутской области.

Организатором общественного обсуждения является Общественный Совет при Законодательном Собрании Иркутской области.

Организатор обеспечивает проведение процедуры общественного обсуждения отчета о распоряжении областной государственной собственностью с проектом решения Законодательного Собрания Иркутской области путем размещения соответствующих документов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Общественное обсуждение проводится в течение тридцати календарных дней со дня размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» текста Отчета о распоряжении областной государственной

собственностью с проектом решения Законодательного Собрания Иркутской области.

По результатам общественного обсуждения Общественный Совет при Законодательном Собрании Иркутской области подготавливает итоговый документ в форме протокола общественного обсуждения, который не позднее десяти рабочих дней после окончания общественного обсуждения направляется в Законодательное Собрание Иркутской области, Правительство Иркутской области и обнародуется в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

- часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Законодательное Собрание Иркутской области рассматривает отчет о распоряжении областной государственной собственностью не позднее 1 октября текущего года в порядке, установленном Регламентом Законодательного Собрания Иркутской области.»

- дополнить частью 3.1. следующего содержания:

«3.1. При рассмотрении отчета о распоряжении областной государственной собственностью на заседании Законодательного Собрания Иркутской области заслушивается первый заместитель Губернатора Иркутской области – председатель Правительства Иркутской области.»

Статья 2

Внести в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области» (Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области, 2009, № 15; 2010, № 20, т. 2, № 22, т. 1; 2011, № 32, т. 1, № 37; 2012, № 47, т. 1, № 49; 2013, № 57, т. 2; Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области, 2013, № 5, т. 1; 2014, № 6, № 9, т. 1, № 10, № 15, т. 1; 2015, № 24 – 25, т. 1, № 28, т. 1; 2016, № 37) следующие изменения:

1) дополнить пунктом 5.1 следующего содержания:

«5.1) об учреждении (об участии в юридическом лице) от имени Иркутской области юридических лиц, не являющихся областными государственными унитарными предприятиями или областными государственными учреждениями;»;

2) дополнить пунктами 6.1 и 6.2 следующего содержания:

«6.1) согласия на распоряжение областными государственными унитарными предприятиями недвижимым имуществом, которое принадлежит им на праве хозяйственного ведения, а также имуществом, которое закреплено за ним на праве оперативного управления; согласия на распоряжение областными государственными учреждениями имущества, которое закреплено за ним на праве оперативного управления; распоряжения имуществом - юридическими лицами, решения об учреждении (об участии в юридическом лице) которых приняты в соответствии со статьей 11.1 Закона Иркутской области от 6 декабря 2011 года № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области»;

6.2) утверждения и представления в Законодательное Собрание Иркутской области отчета Правительства Иркутской области о распоряжении областной государственной собственностью;».

**Статья 3**

1. Настоящий Закон вступает в силу через десять календарных дней после дня его официального опубликования.

2. Порядок и формы участия Иркутской области в юридических лицах подлежат приведению в соответствие с требованиями статьи 11.1 Закона Иркутской области от 6 декабря 2011 года № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (в редакции настоящего Закона) не позднее 30 июня 2018 года.

Губернатор Иркутской области

С.Г. Левченко

г. Иркутск

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2018 года

№ \_\_\_\_-ОЗ

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области»

### *1. Субъект права законодательной инициативы*

Проект закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» (далее – проект закона) вносится группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 53 Устава Иркутской области.

### *2. Правовые основания принятия проекта закона*

Правовым основанием принятия проекта закона являются положения Конституции Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72, статья 73, части 2 и 4 статьи 76), Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (подпункт «ж» пункта 2 статьи 5, пункт 1 статьи 26.12), Устава Иркутской области (глава 5, пункты 7 и 17 части 1 статьи 46, часть 1 статьи 66).

### *3. Состояние правового регулирования в данной сфере. Обоснование целесообразности принятия проекта закона*

В настоящее время порядок управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области определяется Законом Иркутской области от 6 декабря 2011 года № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (далее – Закон № 123-ОЗ). Закон № 123-ОЗ характеризуется содержательной неполнотой, которая проявляется в отсутствии в нем некоторых общих, системообразующих правовых предписаний, а также конкретного регулирования по ряду важных вопросов управления имущественным комплексом Иркутской области. Кроме того, представляются неоптимальными некоторые положения Закона № 123-ОЗ, которые определяют распределение правотворческих полномочий между Правительством Иркутской области и органом исполнительной власти Иркутской области, специально уполномоченным в области управления и распоряжения областной государственной собственностью.

Анализ содержания Закон № 123-ОЗ во взаимосвязи с практикой его применения позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию его положений.

1. В настоящее время в Законе № 123-ОЗ не определены цели и принципы управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области. Представляется, что отсутствие таких общих норм лишает работу с областным имущественным комплексом необходимой системности и стратегического видения, сводя ее в значительной степени лишь до уровня принятия конкретных тактических управленческих решений.

Регулирующий потенциал таких норм может быть достаточно значительным. Они могут определять основы регулирования тех или иных правоотношений в сфере управления областной собственностью, не вторгаясь чрезмерно в подзаконное регулирование. В качестве примера такого подхода можно предложить закрепление принципов открытости управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области, а также оперативности, достоверности и полноты учета имущества, находящегося в областной государственной собственности – эти принципы в совокупности предполагают раскрытие информации, которая содержится в настоящее время в реестре государственной собственности Иркутской области, фактически, в закрытом виде.

2. Часть важных вопросов, касающихся правового регулирования управления областной собственностью, в настоящее время отнесена к компетенции министерства имущественных отношений Иркутской области как исполнительного органа государственной власти, специально уполномоченного в данной сфере. Между тем представляется очевидным, что управление областной собственностью представляет из себя не узковедомственную работу, а общеобластную управленческую задачу управленческого уровня. Исходя из этого целесообразно рассмотреть вопрос о передаче Правительству Иркутской области полномочий по регулированию порядка учета имущества, находящегося в областной государственной собственности, а также порядка списания имущества, находящегося в областной государственной собственности.

3. Одной из важных проблем текущего состояния имущественного комплекса Иркутской области является усложненность и недостаточная прозрачность схем движения публичных имущественных ресурсов (что проявляется, в частности, в практике деятельности Корпорации развития Иркутской области и других созданных в последнее время «институтов развития»). Отчасти такое положение сложилось потому, что в Иркутской области, по сути, отсутствует правовое регулирование процесса и условий принятия решений об участии Иркутской области, а также областных государственных унитарных предприятий и областных государственных учреждений в других юридических лицах – акционерных обществах, фондах и т.п. Существующие нормативные предписания, прежде всего, те, которые имеются в Законе № 123-ОЗ, носят предельно общий характер, фактически лишь фиксируя управленческие полномочия Правительства Иркутской

области. Отсутствуют ограничения на такое участие Иркутской области в деятельности юридических лиц, в том числе в виде передачи им определенного государственного имущества, когда Иркутская область не имеет в этих юридических лицах решающего влияния.

С учетом этих обстоятельств предлагается дополнить Закон № 123-ОЗ положениями, определяющими:

- порядок и условия принятия Правительством Иркутской области решений об учреждении (об участии в учреждении) от имени Иркутской области юридических лиц, не являющихся областными государственными унитарными предприятиями или областными государственными учреждениями;

- особенности принятия решений по вопросам распоряжения имуществом, закрепленным за областными государственными унитарными предприятиями и областными государственными учреждениями.

4. В целях дальнейшего развития порядка представления и рассмотрения отчета Правительства Иркутской области о распоряжении областной государственной собственностью предлагается закрепить в Законе № 123-ОЗ положения:

- об установлении обязательности представления Правительством Иркутской области представления отчета в Контрольно-счетную палату Иркутской области для проведения ее экспертно-аналитического мероприятия по определению достоверности сведений, содержащихся в отчете о распоряжении областной государственной собственностью и его соответствия требованиям установленным законом (по аналогии с проектом закона Иркутской области об областном бюджете);

- об установлении обязательности по общественному обсуждению отчета;

- о представлении отчета на заседании Законодательного Собрания Иркутской области председателем Правительства Иркутской области (а не министром имущественных отношений);

- об установлении обязательности размещения отчета в сети «Интернет»;

5. Предлагается дополнить Закон № 123-ОЗ положением о том, что при разработке государственных программ Иркутской области и (или) ведомственных целевых программ, которые принимаются в целях организации деятельности по управлению и распоряжению государственной собственностью Иркутской области, учитываются установленные в приложении к Закону № 123-ОЗ требования к сведениям, содержащимся в отчете Правительства Иркутской области о распоряжении областной государственной собственностью. Это ориентирует Правительство Иркутской области на то, чтобы указанные требования не только соблюдались непосредственно при подготовке и представлении отчета, но и учитывались в текущей управленческой деятельности.

Кроме того, часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области» содержит

перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно в порядке голосования на заседаниях Правительства Иркутской области. Этот порядок, с учетом значимости деятельности по управлению имуществом Иркутской области и необходимости обеспечения прозрачности и повышения качества принимаемых решений, предлагается распространить на вопросы:

– об учреждении (об участии в учреждении) от имени Иркутской области юридических лиц, не являющихся областными государственными унитарными предприятиями или областными государственными учреждениями;

– о согласия на распоряжение областными государственными унитарными предприятиями недвижимым имуществом, которое принадлежит им на праве хозяйственного ведения, а также имуществом, которое закреплено за ним на праве оперативного управления; согласия на распоряжение областными государственными учреждениями имущества, которое закреплено за ним на праве оперативного управления; распоряжения имуществом юридическими лицами, решения об учреждении (об участии в учреждении) которых приняты в соответствии с предлагаемой статьей 11.1 Закона № 123-ОЗ;

– утверждения и представления в Законодательное Собрание Иркутской области отчета Правительства Иркутской области о распоряжении областной государственной собственностью.

#### *4. Предмет правового регулирования и основные правовые предписания проекта закона*

Проект закона состоит из трех статей.

В статье 1 содержатся изменения, которые предлагается внести в Закон № 123-ОЗ.

В статье 2 содержатся изменения, которые предлагается внести в Закон Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области».

Статья 3 определяет срок вступления проекта закона в силу (через десять календарных дней после дня его официального опубликования), а также содержит переходные положения о том, что действие статьи 11.1 «Учреждение Иркутской областью (участие в учреждении от имени Иркутской области) иных юридических лиц» Закона № 123-ОЗ (в редакции проекта закона) распространяется на правоотношения, возникшие до вступления его в силу, и порядок и формы участия Иркутской области в юридических лицах подлежат приведению в соответствие с требованиями этой статьи не позднее 30 июня 2018 года.

#### *5. Перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу которых потребует принятие проекта закона*

В связи с принятием проекта закона потребуется принятие постановления Законодательного Собрания Иркутской области о внесении изменений в Регламент Законодательного Собрания Иркутской области, а также ряда постановлений Правительства Иркутской области по вопросам, регулирование которых в соответствии с проектом закона предлагается передать на уровень Правительства Иркутской области.

В связи с принятием проекта закона потребуется внесение изменений в положение о министерстве имущественных отношений Иркутской области, утвержденное Постановлением Правительства Иркутской области от 30 сентября 2009 года № 264/43-пп «О министерстве имущественных отношений Иркутской области».



Законодательное Собрание  
Иркутской области  
№ ПЗ 301  
Дата: 15.02.2018

## ГУБЕРНАТОР ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а  
Телефон (3952) 200-600, 200-015

Факс (3952) 241-773  
E-mail: mail@govirk.ru

28.03.2018 № 02-01-1463/18  
на № Исх. 660 от 28.02.2018

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области

**С.Ф. БРИЛКЕ**

**Уважаемый Сергей Фатеевич!**

По результатам рассмотрения проекта закона Иркутской области № ПЗ-301 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» (далее – проект закона, законопроект), внесенного депутатами Законодательного Собрания Иркутской области Дикуновым Э.Е., Ершовым Д.М., Бабкиным С.И., Балабановым А.А., сообщаю.

Установление проектом закона ряда нормативных предписаний представляется нецелесообразным.

Пунктом 2 статьи 1 законопроекта предлагается наделить Правительство Иркутской области полномочиями по утверждению порядка учета имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области, а также порядка списания имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области.

Данное правовое регулирование противоречит пункту 4 статьи 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
Вх. № 1997  
Дата 28.03.2018 г.  
на 05 листах, индекс 0130

порядок учета имущества субъекта Российской Федерации устанавливается федеральным законом.

В настоящее время полномочие по принятию нормативного правового акта о порядке списания объектов государственной собственности Иркутской области в соответствии с Положением о министерстве имущественных отношений Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 30 сентября 2009 года № 264/43-пп (далее – Положение), возложено на министерство имущественных отношений Иркутской области.

Нормативный правовой акт, регулирующий указанные вопросы, в установленном порядке принят министерством имущественных отношений Иркутской области, в связи с чем передача полномочий по утверждению порядка списания имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области, на уровень Правительства Иркутской области представляется нецелесообразной.

Пунктом 2 статьи 1 проекта закона также предлагается определить, что Правительство Иркутской области принимает решения о согласовании распоряжения государственными унитарными предприятиями Иркутской области, государственными учреждениями Иркутской области имуществом, закрепленным за ними на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

Согласно предлагаемым законопроектом изменениям в статью 15 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области» указанные решения принимаются Правительством Иркутской области исключительно в порядке голосования на заседаниях Правительства Иркутской области.

Необходимо отметить, что в 2016 году министерством имущественных отношений Иркутской области принято более 700 правовых актов о согласовании распоряжения государственными унитарными предприятиями Иркутской области, государственными учреждениями Иркутской области имуществом, закрепленным за указанными предприятиями и учреждениями, в 2017 году – более 750 правовых актов.

Учитывая значительный объем принимаемых министерством имущественных отношений Иркутской области решений по указанным вопросам, а также

необходимость оперативного принятия таких решений, отнесение данных вопросов к компетенции Правительства Иркутской области нецелесообразно.

Законопроектом также предлагается установить, что при разработке государственных программ Иркутской области, ведомственных целевых программ в сфере управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области должны учитываться установленные пунктами 5-7, 9, 10 приложения к Закону Иркутской области от 6 декабря 2011 года № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 123-ОЗ) требования к сведениям, содержащимся в отчете Правительства Иркутской области о распоряжении государственной собственностью Иркутской области.

Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственная программа субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Учитывая изложенное, требования, предъявляемые к отчету Правительства Иркутской области о распоряжении государственной собственностью Иркутской области, установленные приложением к Закону Иркутской области № 123-ОЗ, не могут быть учтены при разработке государственных программ Иркутской области, ведомственных целевых программ в сфере управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области.

Проектом закона предлагается дополнить Закон Иркутской области № 123-ОЗ статьей 11.1, в соответствии с которой устанавливается, что учреждение Иркутской областью юридического лица (участие в юридическом лице от имени Иркутской области) допускается в случае, если Иркутская область обладает более чем 50% прав участия в данном юридическом лице.

Аналогичные изменения проектом закона предлагается внести в статьи 10, 11 Закона Иркутской области № 123-ОЗ.

Часть 3 статьи 11.1 проекта закона предусматривает, что юридические

лица, учрежденные в соответствии с указанной статьей проекта закона в целях государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, могут быть созданы только в организационно-правовых формах областных государственных учреждений, если федеральными законами не предусмотрено создание юридических лиц в другой организационно-правовой форме.

Такое правовое регулирование будет представлять собой ограничение гражданских прав Иркутской области как субъекта гражданских правоотношений.

Гражданское законодательство в силу статьи пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Какие-либо ограничения прав и свобод в соответствии со статьей 55 Конституции Российской Федерации должны быть установлены федеральным законом.

Исходя из сложившейся практики в рамках исполнения отдельных федеральных законов может быть предусмотрено создание юридических лиц с долей участия Иркутской области менее предлагаемых размеров.

Во исполнение Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» создано акционерное общество «Универсальная электронная карта Иркутской области», учредителем которого кроме Иркутской области (49%) выступило акционерное общество «Универсальная электронная карта» (51%), являющееся дочерней структурой акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (открытое акционерное общество).

В 2015 году при принятии в государственную собственность Иркутской области пакета акций открытого акционерного общества «Международный Аэропорт Иркутск», данное юридическое лицо уже являлось учредителем акционерного общества «Восточно-сибирская топливная компания» с долей участия в размере 50%.

Законопроектом предлагается установить, что Правительство Иркутской области не позднее 15 апреля текущего года представляет отчет о распоряжении государственной собственностью Иркутской области в Контрольно-счетную палату Иркутской области.

Следует обратить внимание, что согласно статье 13 Закона Иркутской области № 123-ОЗ Правительство Иркутской области ежегодно представляет в Законодательное Собрание Иркутской области отчет о распоряжении областной государственной собственностью одновременно с годовым отчетом об исполнении областного бюджета, а именно не позднее 1 июня текущего года.

Учитывая, что в целях подготовки отчета Правительства Иркутской области о распоряжения государственной собственностью Иркутской области требуется осуществление мероприятий по сбору и анализу значительного количества сведений, осуществлению расчетов показателей, установленных Законом Иркутской области № 123-ОЗ, представление указанного отчета в Контрольно-счетную палату Иркутской области в срок до 15 апреля текущего года не представляется возможным.

Законопроектом также предлагается установить, что при рассмотрении отчета Правительства Иркутской области о распоряжении государственной собственностью Иркутской области на заседании Законодательного Собрания Иркутской области заслушивается первый заместитель Губернатора Иркутской области – Председатель Правительства Иркутской области.

В связи с тем, что управление, распоряжение и контроль за использованием государственной собственности Иркутской области в соответствии с Положением является одной из функций министерства имущественных отношений Иркутской области, заслушивание первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области по вопросу рассмотрения отчета Правительства Иркутской области о распоряжении государственной собственностью Иркутской области нецелесообразно.



С.Г. Левченко



МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЮСТ РОССИИ)  
УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Желябова ул., д. 6, Иркутск, 664011  
тел./факс (3952) 792-792, e-mail: ru38@minjust.ru

17.03.2018 № 38/02-2654  
На № 660/ПЗ-301 от 28.02.2018

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
№ ПЗ 301  
Дата: 15.02.2018

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

С.Ф. Брилке

ул. Ленина, д. 1 «а»  
г. Иркутск, 664027

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам правовой оценки проекта закона Иркутской области  
«О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и  
распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи  
15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области»

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области провело правовую оценку проекта закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» (далее - Проект).

Проектом предлагается внести изменения в Закон Иркутской области от 06.12.2011 № 123-оз «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области».

Предмет правового регулирования Проекта - общественные отношения в сфере управления и распоряжения государственной собственностью субъекта Российской Федерации - относится к сфере ведения субъектов Российской Федерации. Согласно статье 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Данные общественные отношения урегулированы нормами Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 05.02.2018 № 12-ФЗ).

Проект является необходимым и достаточным для регулирования данных общественных отношений. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, края,

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
Вх. № 2154  
Дата 03.04.2018 г.  
на 04 листах, индекс 01-30

области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (часть 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно части 1 статьи 212 Гражданского кодекса Российской Федерации в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации) (часть 1 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 1 статьи 26.1. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Согласно подпункту «ж» пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации устанавливается порядок 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.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26.12 Федерального закона «Об общих принципах организаций законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно управляют и распоряжаются имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также в соответствии с конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Законодательное Собрание Иркутской области в пределах полномочий, определенных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и Уставом Иркутской области, посредством принятия законов Иркутской области устанавливает порядок управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области, в том числе долями (паями, акциями) Иркутской области в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и юридических лиц иных организационно-правовых форм (пункт 7 части 1 статьи 46 Устава Иркутской области).

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 28 Закона Иркутской области от 08.06.2009 № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области»

Законодательное Собрание Иркутской области, осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения государственной собственностью области. Контрольные полномочия Законодательного Собрания Иркутской области, согласно части 2 статьи 28 указанного Закона Иркутской области, осуществляются, в том числе, в форме заслушивания (рассмотрения отчетов).

Принятие Проекта Законодательным Собранием Иркутской области является правомерным, поскольку в соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации. Согласно пункту 2 части 2 статьи 44 Устава Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Иркутской области как субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Иркутской области.

К Проекту имеются следующие замечания.

Предлагается Закон Иркутской области от 06.12.2011 № 123-оз «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (далее – Закон № 123-оз) дополнить статьей 11.1 об учреждении Иркутской областью (участии в юридическом лице от имени Иркутской области) иных юридических лиц. В части 2 указанной статьи предлагается создание Иркутской областью (участие в юридическом лице от имени Иркутской области) юридического лица в организационно-правовой форме фонда. Пунктом 1 статьи 123.18 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители фонда не имеют имущественных прав в отношении созданного ими фонда и не отвечают по его обязательствам, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Таким образом, при создании фонда Иркутская область утрачивает право собственности на переданное фонду имущество, что не позволит в полной мере контролировать использование государственной собственности Иркутской области.

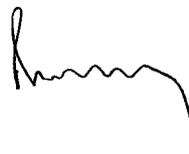
Кроме того, на основании пункта 4 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах, определяются данным Кодексом, другими законами и иными правовыми актами. Согласно пункту 2 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Организационно-правовые формы, в которых могут создаваться юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, перечислены в пункте 3 статьи 50 Гражданского

кодекса Российской Федерации. Таким образом Гражданский кодекс Российской Федерации использует термин «создание» юридических лиц.

Проектом предлагается дополнить пунктом 3.1 статью 4 Полномочия Правительства Иркутской области в сфере управления и распоряжения областной государственной собственностью Закона № 123-оз, согласно которому Правительство Иркутской области принимает решение по вопросам, перечисленным в указанном подпункте, руководствуясь требованиями пункта 12 приложения к Закону № 123-оз, статьей 4.1, в которой говорится, что при разработке государственных программ Иркутской области и (или) ведомственных целевых программ учитываются требования, предусмотренные пунктами 5-7, 9, 10 приложения к указанному Закону, а также изменить наименование главы 4. Приложение к Закону № 123-оз содержит **требования к сведениям, содержащимся в отчете Правительства Иркутской области о распоряжении областной государственной собственностью**, а не показатели, к которым необходимо стремиться при выполнении поставленных задач.

Также, по тексту Закона № 123-оз отсутствует единство употребления словосочетаний «областная государственная собственность» и «государственная собственность Иркутской области», «областные учреждения» и «областные государственные учреждения» что не отвечает требованиям логической целостности, полноты и взаимосвязанности текстов правовых актов Иркутской области.

И.о. начальника Управления



М.Н. Меринов



Законодательное Собрание Иркутской области	
№ ПЗ	301
Дата:	15.02.2018

**ДЕПУТАТ**  
**Законодательного Собрания Иркутской области**  
**от избирательного объединения Регионального отделения в Иркутской области Политической партии «Гражданская Платформа»**

**ДИКУНОВ ЭДУАРД ЕВГЕНЬЕВИЧ**

664035, г. Иркутск, а/я 4277  
Тел. 8(3952) 77-87-78, факс 77-87-14. E-mail: DikunovEE@irzs.ru

№ ~~173-301~~ <sup>9/22</sup> от 15.02.2018  
173-301 от 15.02.2018.

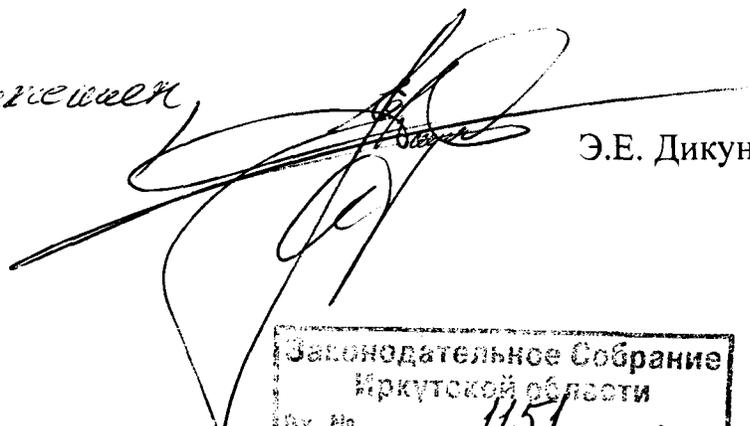
Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
С.Ф. Брилке

Уважаемый Сергей Фатеевич!

В дополнение к проекту Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» направляю:

- экспертное заключение Восточно-Сибирского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» о научной обоснованности и соответствии действующему законодательству законопроекта Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области».

Приложение на 20 листах.

*С уважением,*  
  
Э.Е. Дикуннов

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	1151
Дата	21.02.2018
№	21 листов, индекс 01-22

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## ВОСТОЧНО-СИБИРСКИЙ ФИЛИАЛ

ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»

(г. Иркутск)

Россия, 664074, Иркутск, ул. И.Франко, д. 23-а, Тел/факс: (3952) 41-12-83, ОКПО 5555118, ОГРН 1037739536758, ИНН 7710324108, КПП 38323001

### ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о научной обоснованности и соответствии действующему законодательству законопроекта Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О правительстве Иркутской области»

**Эксперт:** заведующая кафедрой гражданского права Восточно-Сибирского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент Чердакова Лариса Анатольевна. Стаж осуществления научно-исследовательской и правоприменительной деятельности 20 лет, стаж проведения научных исследований по вопросам, поставленным для дачи экспертного заключения 10 лет. Тема кандидатской диссертации «Осуществление права собственности муниципальными образованиями». Тема докторской диссертации «Осуществление и ограничения права собственности в Российской Федерации». Сфера научных интересов: вещные права, право собственности, осуществление права собственности публично-правовыми образованиями, ограниченные вещные права, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, соседское право, реализация и защита права собственности и иных вещных прав.

## **1. Объекты, представленные для исследования:**

1.1. Проект Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской Области «О правительстве Иркутской области» (далее - проект закона)

1.2. Пояснительная записка к Проекту Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской Области «О правительстве Иркутской области»

**2. Автор представленных для исследования документов: депутат Законодательного Собрания Иркутской области Дикунов Эдуард Евгеньевич**

**3. Нормативно-правовые акты, подлежащие анализу с целью дачи заключения:**

3.1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993

3.2. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

3.3. Гражданский Кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51 –ФЗ

3.4. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»

3.5. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161 – ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях (далее – закон об унитарных предприятиях)

3.6. Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»

3.7. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»

3.8. Закон Иркутской области от 06.12.2011 № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (далее – закон о собственности)

3.9. Закон Иркутской Области от 18.11.2009 № 82/48-оз «О правительстве Иркутской области» (далее – закон о правительстве)

3.10. Устав Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС

3.11. Постановление Правительства Иркутской области о Министерстве имущества Иркутской области от 30.09.2009 № 264/43-пп

#### **4. Вопросы, поставленные перед экспертом:**

4.1. Определить, насколько предлагаемые изменения указанных нормативно-правовых актов соответствуют действующему гражданскому законодательству?

4.2. Дать оценку целесообразности и научной обоснованности предлагаемых изменений?

#### **5. Экспертное заключение**

Конституция Российской Федерации, а вслед за ней и Гражданский Кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) провозглашают признание и защиту частной, государственной и муниципальной форм собственности. Законодатель устанавливает равные начала для субъектов Российской Федерации с иными участниками имущественного оборота и распространяет на них правила, определяющие участие юридических лиц в гражданских правоотношениях.

Согласно п.1 ст. 214 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности...областям.., является государственной собственностью

(собственность субъекта РФ). При этом, осуществлять права собственника от имени субъектов РФ призваны органы государственной власти, которые в соответствии с действующим законодательством наделяются правами юридического лица. Согласно п.5 ст.10 Устава Иркутской области в ведении последней находятся государственная собственность Иркутской области и управление ею. Как собственник, Иркутская область вправе владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом по своему усмотрению, совершать в отношении его любые действия, не противоречащие федеральным законам, указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации и не нарушающие права и охраняемые федеральным законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

По общему правилу построения имущественной основы любого публично-правового образования, не зависимо от его уровня власти, имущество собственника делится на две составные части, одна из которых закрепляется за унитарными предприятиями и учреждениями, другая незакрепленная за указанными юридическими лицами, вместе со средствами соответствующего бюджета образует казну. Иркутская область не является исключением из данного правила и с целью эффективного осуществления принадлежащего ей права собственности делит имущество на закрепленное и незакрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями. В первом случае имущество Иркутской области передается на правах хозяйственного ведения и оперативного управления юридическим лицам, которые таким образом, не являются собственниками закрепленного имущества, их права носят ограниченный вещный характер. Во втором случае Иркутская область как субъект имущественных отношений может распоряжаться своим имуществом только посредством органов государственной власти. В

соответствии с уставом Иркутской области правомочия собственника в отношении имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области, осуществляют Правительство Иркутской области и уполномоченные им министерства и иные исполнительные органы государственной власти Иркутской области.

Представленный для экспертизы проект закона в целом направлен на повышение уровня эффективного использования имущества Иркутской области за счет оптимизации правового регулирования отношений собственности. Этапы оптимизации автору видятся следующим образом.

5.1. В первую очередь предлагается определить цели и принципы управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области. В пояснительной записке к проекту закона указывается на тот факт, что отсутствие такого рода норм, устанавливающих цели и принципы управления имуществом, лишает работу по управлению имуществом системности и стратегического видения, и напротив, наличие норм, содержащих принципы управления имуществом Иркутской области образуют собой основу регулирования отношений в данной области, не вторгаясь в «чрезмерное подзаконное регулирование». В этой связи автором предлагается дополнить содержание закона о собственности двумя статьями, одна из которых будет содержать в себе указание на цели управления, другая – на принципы.

Безусловно, принципы распоряжения имуществом представляют собой основные начала, в соответствии с которыми осуществляется весь процесс управления государственной собственностью Иркутской области. Вместе с тем, большинство из них носят межотраслевой характер и свойственны не только распоряжению имуществом, но и любому управленческому процессу в частности и любому виду деятельности в целом, например, принцип законности, который, несомненно, является конституционным принципом. Более того, провозглашение принципов, какими бы они не были, зачастую создает впечатление о декларативном характере соответствующей нормы

права, если эти принципы не подкрепляются должным механизмом реализации. Аналогичное можно утверждать и в отношении принципа целевого использования объектов областной государственной собственности, содержательная нагрузка которого близка к предложению автора проекта об установлении в законе о собственности целей управления и распоряжения имуществом области. Дело в том, что никаких иных целей у Иркутской области, равно как и у любого другого публично правового образования, будь то Российская Федерация или город Иркутск, кроме как цели достижения общественного блага, не может быть, потому и именуются эти субъекты публично-правовыми, что цели их деятельности носят исключительно публичный характер. Правовой интерес этих лиц может быть только публичным, что отличает их от физических и большинства юридических лиц. Предложенные в рамках проекта закона цели управления: оптимизация, обеспечение сохранности объектов собственности, повышение эффективности бюджетного расходования и др., не смотря на их отсутствие непосредственно в законе о собственности, являются очевидными.

Таким образом, установление принципов и целей управления в законе о собственности не лишено целесообразности лишь как установление общих правил, в соответствии с которыми будет осуществляться процесс управления государственной собственностью Иркутской области. Наличие данных норм в рамках представленного законопроекта можно признать оправданным при наличии четкого механизма их реализации, что нам видится не достижимым с помощью одного нормативно-правового акта. Более того, подобное нововведение не может характеризовать специфику управления государственной собственностью Иркутской области как таковой, а значит, не является эффективным в контексте анализируемого проекта закона. Однако, учитывая поставленный перед экспертом вопрос о соответствии предложенных изменений и дополнений закону, следует сделать вывод о том, что включение такого рода норм-принципов в содержание нормативного акта не противоречит действующему

законодательству и является допустимым.

5.2. Дальнейшие предложения автора законопроекта связаны с расширением полномочий Правительства Иркутской области за счет предоставления ему полномочий по утверждению («регулированию») порядка учета имущества области, его списания. Основной аргумент, изложенный в пояснительной записке, сводится к тому, что управление собственностью, являясь общеобластной управленческой задачей, не может представлять собой ведомственную работу одного исполнительного органа (речь идет о полномочиях Министерства имущественных отношений).

Порядок распоряжения имуществом Иркутской области определяется законом о собственности, который, в след за Уставом Иркутской области и законом о Правительстве, указывает на тот факт, что управляет и распоряжается областным имуществом Правительство Иркутской области. Последнее в свою очередь определяет исполнительные органы государственной власти, уполномоченные на управление областной государственной собственностью. Детальный анализ областного законодательства, регулирующего отношения владения, пользования и распоряжения имуществом Иркутской области, позволяет сделать вывод о том, что Правительство Иркутской области в большей части определяет порядок распоряжения имуществом, а не осуществляет какие либо конкретные правомочия собственника, в то время как закон о собственности называет именно Правительство Иркутской области в качестве органа, осуществляющего правомочия собственника. Сказанное объясняется тем фактом, что Правительство Иркутской области возглавляет систему исполнительных органов государственной власти, что дает ему право организовывать функционирование этой системы, внутри которой отдельные министерства выполняют конкретные полномочия, направленные на распоряжение объектами собственности. Так, Министерство имущественных отношений Иркутской области как орган исполнительной власти, созданный с целью непосредственного участия в имущественных

отношениях, реализует значительный объем полномочий, направленных на распоряжение имуществом области: заключает договоры о приобретении имущества в государственную собственность Иркутской области, договоры аренды, безвозмездного пользования и хранения объектов государственной собственности Иркутской области, осуществляет контроль за поступлением арендной платы от использования объектов областной собственности, организует и проводит торги по продаже земельных участков или предоставлению права аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности Иркутской области, и т.д.

Таким образом, данное министерство является **непосредственным** участником имущественных отношений, который **напрямую** совершает действия, направленные на приобретение или отчуждение объектов областной собственности, а также на передачу их во владение и пользование иным участникам гражданского оборота. В то время как Правительство Иркутской области определяет **порядок** принятия решений о передаче объектов собственности другим лицам. В этой связи нам представляется целесообразным расширение полномочий Правительства Иркутской области за счет предложенных автором законопроекта дополнений к редакции действующего закона о собственности, в рамках которых на Правительство будет возложена функция утверждения порядка учета и списания имущества области (п.2 законопроекта).

Также предлагается дополнить закон о собственности пунктом 3.1., который направлен на осуществление Правительством Иркутской области полномочий по распоряжению областным имуществом. Содержание текста законопроекта в этой части представляет собой проявление функции контроля со стороны Правительства Иркутской области за использованием областным имуществом, что представляется нам весьма оправданным, с учетом провозглашенного законом статуса Правительства как органа осуществляющего правомочия собственника. В этой части положения законопроекта в полной мере соответствуют действующему гражданскому

законодательству, согласно которому собственник дает согласие на распоряжение его имуществом унитарными предприятиями и учреждениями, в случаях прямо предусмотренных законом. Такого рода законоположение носит императивный характер и содержится и в ГК РФ, и в законе об унитарных предприятиях: предприятие, обладающее имуществом на праве хозяйственного ведения не вправе распоряжаться недвижимым имуществом без согласия собственника, учреждения не вправе распоряжаться без согласия собственника любым имуществом, независимо от того, движимое оно или нет. С учетом того, что закон о правительстве содержит лишь общие правила, регулирующие действия Правительства Иркутской области по распоряжению областным имуществом, анализируемые предложения автора следует признать целесообразными к введению в действие.

5.3. Автором законопроекта предлагается дополнить вторую главу закона о собственности статьей 4.1., которая будет предусматривать принятие государственных программ и (или) ведомственных целевых программ, направленных на организацию деятельности по управлению и распоряжению имуществом Иркутской области. Указанные программы должны учитывать установленные в приложении к закону требования к сведениям, содержащимся в отчете Правительства Иркутской области о распоряжении имуществом области. Представляется важным установление таких требований, поскольку они должны соблюдаться не только в момент предоставления отчета, но и в процессе реализации программ. Перечень государственных программ, реализуемых на сегодняшний день на территории Иркутской области, утвержден Постановлением Правительства Иркутской области от 22.12.2014 г. № 677-пп. В перечень включены программы, направленные на развитие образования, физической культуры и спорта, молодежной политики, социальной поддержки и иных сфер деятельности, в то время как программ, специально направленных на распоряжение имуществом области перечнем не предусмотрено.

Думается, что разработка предложенных автором программ управления, позволит спланировать и предопределить собственнику необходимые для их реализации действия. В отличие от других инструментов развития экономики (трансферы, дотации, субвенции, бюджетные ссуды и кредиты и др.) программы характеризуются тем, что в силу своего преимущественно инвестиционного характера они направлены на решение не столько текущих, сколько стратегических задач реформирования государственной экономики Иркутской области на основе инвестиционных процессов. В целом, назначение программ должно сводиться к укреплению основ экономического развития области, что позволит эффективно использовать объекты государственной собственности Иркутской области. Принципиальное значение с точки зрения эффективности государственных программ Иркутской области и (или) ведомственных целевых программ является предложенная автором законопроекта необходимость соответствия сведений, содержащихся в программах тем требованиям, которым должны отвечать сведения, входящие в отчет Правительства Иркутской области. Предложенное позволит Правительству Иркутской области учитывать эти требования непосредственно при разработке и утверждении соответствующих программ.

5.4. Следующее предложение автора направлено на изменение наименования главы 4 закона о собственности. Законопроект уточняет тот факт, что областные предприятия и учреждения являются государственными. Действительно, гражданское законодательство, именует унитарные предприятия и учреждения в зависимости от лица, их создавшего, либо государственными (созданные Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации), либо муниципальными (созданные муниципальным образованием). Предложенное дополнение носит уточняющий характер и вполне обосновано. Также наименование главы предлагается дополнить словосочетанием «Учреждение Иркутской областью (участие в учреждении от имени Иркутской области) иных

юридических лиц». В целом такое дополнение нельзя назвать принципиально имеющим значение для целей создания публичного юридического лица, равно как и противоречащим содержанию законодательства его также не следует считать. Вместе с тем, наиболее верным стилистически было бы словосочетание «Создание юридических лиц», «Создание Иркутской областью юридических лиц», «Участие Иркутской области в создании юридических лиц». Более того, указание на то, что речь идет о создании юридических лиц **Иркутской областью** также не является обязательным с учетом наименования самого закона о собственности и его 4 главы, которые прямо указывают на собственника. Действующее гражданское законодательство: и ГК РФ, и закон об унитарных предприятиях используют аналогичный термин: «создание» юридических лиц.

5.5. Предлагается дополнить содержание ст. 10 закона о собственности пунктом 6, который запретит унитарным предприятиям распоряжаться областным имуществом, если в результате такого распоряжения предприятие станет учредителем с долей в уставном капитале меньше, чем 51% от общего размера, или создаст некоммерческую организацию. В пояснительной записке к законопроекту обозначены обстоятельства, ставшие причинами такого нововведения. Детальное изучение нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность и порядок создания публичных юридических лиц, позволяют нам положительно оценить предложение автора законопроекта лишь с некоторыми опасениями. Законодатель детально устанавливает права собственника в отношении имущества, переданного унитарным предприятиям: вопросы создания, определения цели деятельности, реорганизации, ликвидации, право на получение части прибыли, согласие собственника на совершение ряда сделок, на распоряжение имуществом. Такого рода ограничения связаны исключительно с тем фактом, что данные юридические лица не являются собственниками того имущества, которое им передает Иркутская область. Права унитарных предприятий на закрепленное имущество носят, таким

образом, ограниченный характер. Главная задача таких предприятий заключается в обеспечении публичного интереса, не смотря на то, что законом они отнесены к категории коммерческих юридических лиц. Именно о соблюдении публичного интереса не следует забывать и при создании унитарными предприятиями других юридических лиц. Закрепленное за такими предприятиями имущество обладает особой направленностью своего использования, в силу чего нуждается в повышенной защите и детальной правовой регламентации. Порядок использования публичного имущества, равно как и преследуемые цели распоряжения должны быть подконтрольны собственнику. Предложение автора законопроекта, как нам видится, направлено на решение этой проблемы и должно стать эффективным. Предложенные 51 процент участия позволят обеспечить интересы Иркутской области в решении вопросов деятельности юридического лица и проследить направление ресурсов области. С точки зрения научной обоснованности данного предложения основная проблема заключается в том, что унитарное предприятие, не являясь собственником, создает другое юридическое лицо, собственника, и права последнего в отношении принадлежащего ему имущества не носят ограниченного характера. Сказанное противоречит известному со времен римского права правилу, согласно которому никто не может передать больше прав, чем он имеет сам. В результате возникает такого рода коллизия: унитарные предприятия не являются собственниками закрепленного за ними имущества, но они вправе участвовать в создании другого лица, которое становится самостоятельным участником имущественного оборота, со всеми вытекающими последствиями, характерными для любого свободного субъекта. При этом необходимо понимать, что в собственности у вновь созданного субъекта (юридического лица), не зависимо в отличие от самого унитарного предприятия, окажется областное имущество. Данное опасение сглаживается предложенным правом решающего голоса (51 процент участия) Иркутской области, в силу чего сформулированное нововведение следует оценить как

эффективное для целей обеспечения сохранности областного имущества и назначения его использования. Более того, законодатель допускает возможность создания унитарными предприятиями других юридических лиц, не вмешиваясь в порядок формирования их уставного капитала. Специальным законом, регламентирующим порядок деятельности унитарных предприятий, является закон об унитарных предприятиях, который не содержит правил, запрещающих участие публично-правовых образований в создании юридических лиц с долей участия 51 процент, соответственно данное предложение автора законопроекта не противоречит действующему законодательству.

5.6. Аналогичное положение сформулировано в отношении учреждений в следующем пункте 3, которым предлагается дополнить статью 11 закона о собственности. Содержательное наполнение данного пункта идентично вышеописанному выводу и также подлежит положительной экспертной оценке.

5.7. Также предлагается главу 4 закона о собственности дополнить статьей 11.1., предусматривающей правила учреждения Иркутской областью юридических лиц. Наименование данной статьи полностью совпадает с наименованием главы 4, о новой редакции которого (наименования) нами указывалась выше (предлагалось «создание» юридических лиц). Содержание предложенной нормы полностью и вполне логично вытекает из предыдущих дополнений к закону. Направлены сформулированные правила на регулирование порядка принятия решений Иркутской областью и унитарными предприятиями о создании юридических лиц. Безусловно, порядок создания юридических лиц прописан в нормативно-правовых актах, из закона о правительстве видно, что решения о создании предприятий принимает Правительство Иркутской области. Вместе с тем, автор законопроекта предлагает уточнить действующие правила и восполнить существующий пробел в законодательстве посредством того, что формулирует ряд требований, которые необходимо соблюдать при создании

корпоративного юридического лица, фонда или автономной некоммерческой организации. Все они, не смотря на некоторые технические неточности их изложения, направлены, как и предыдущие дополнения, на совершенствование правового регулирования отношений участия Иркутской области в процессе создания юридических лиц и позволяют осуществлять контроль над деятельностью таких участников имущественного оборота.

5.8. п.3 ст. 11.1 закона о собственности по замыслу автора проекта предполагает, что юридические лица, осуществляющие государственную поддержку субъектам предпринимательской деятельности, должны создаваться только в организационно-правовой форме учреждений и хозяйственных обществ. На первый взгляд, стремление автора законопроекта к установлению запрета на создание юридических лиц в соответствии с предложенной ст. 11.1 только в форме учреждений или хозяйственных обществ является спорным. Так, п.4 ст. 48 ГК РФ указывает на то, что гражданско-правовое положение юридических лиц и порядок их участия в гражданском обороте регулируется ГК РФ. Особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах, определяются ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами. ГК РФ не содержит ограничений для возможности создания юридических лиц с участием государства только лишь в форме учреждений. Никаких особенностей гражданско-правового положения для отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, как то предписано в ГК РФ, законопроект не содержит. Напротив, в предлагаемой редакции устанавливаются не особенности правового положения для учреждения или фонда, а запрет на выбор организационно-правовой формы. Последняя четко предусматривается в ст. 50 ГК РФ, где законодатель использует словосочетание «юридические лица... могут создаваться в организационно-правовой форме...», что позволяет участникам гражданского оборота

самостоятельно выбирать форму организации с учетом требований закона. В предложенной редакции положение о необходимости создания юридических лиц с участием Иркутской области лишь в той или иной организационно-правовой форме следует рассматривать как ограничение свободы Иркутской области в осуществлении своего субъективного права. Вместе с тем, очевиден и тот факт, что предлагается создание обсуждаемых юридических лиц за счет имущества субъекта Федерации – Иркутской области, соответственно, указанное ограничение также устанавливается только для юридических лиц, создаваемых на этом уровне власти, и не может распространяться на федеральный уровень или уровень местного самоуправления. Таким образом, Иркутская область как собственник имущества самостоятельно, своими действиями в виде издания областного закона ограничивает себя как участника имущественного оборота в выборе организационно-правовой формы юридического лица. Поскольку такого рода ограничение устанавливается субъектом в отношении себя лично, считаем допустимым и не противоречащим закону предложенное нововведение.

Вполне понятным и обоснованным усматривается решение о создании учреждений, которые обладают еще более ограниченными правами в сравнении с правами унитарных предприятий на закрепленное за ними имущество (право оперативного управления), что позволяет собственнику осуществлять полноценный контроль над деятельностью таких юридических лиц. Изначально, возникает вопрос, каким образом в силу своей правовой природы учреждения смогут оказывать поддержку субъектам предпринимательской деятельности. Известно, что учреждения в значительной степени зависимы от собственника, являясь некоммерческими юридическими лицами, распоряжаются закрепленным за ними имуществом с согласия собственника. При этом собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, которым он вправе распорядиться по своему усмотрению. В настоящее время закон

допускает создание государственных учреждений, которые могут быть казенными, бюджетными или автономными, однако, не зависимо от их видового различия все учреждения объединяет ограниченное вещное право в виде оперативного управления, предоставляющее им весьма сомнительную свободу в осуществлении своей деятельности. Таким образом, для собственника это самый оптимальный вид организационно-правовой формы юридического лица, поскольку позволяет сохранять контроль за деятельностью таких субъектов.

На сегодняшний день значительное количество организаций, осуществляющих свою деятельность с целью оказания поддержки субъектам предпринимательской деятельности, создаются в организационно-правовой форме фондов. Вместе с тем, в сравнении с организационно-правовой формой фонда, бесконтрольная деятельность которых становится нормой, учреждения являются более предпочтительной формой создания юридического лица для целей настоящего законопроекта. В отличие от учреждений, которым имущество не передается на правах собственности, фонды являются собственниками того имущества, которое им передано, соответственно, они вправе самостоятельно определять его юридическую судьбу. Создавая фонд, Иркутская область утрачивает право собственности на переданное фонду имущество, что в целом затрудняет осуществление функции контроля за направлением используемых субсидий. Учитывая публичный характер в назначении областного имущества, необходимость обеспечения его сохранности, автором законопроекта обоснованно ставится вопрос о целесообразности использования такой организационно-правовой формы как фонд для целей настоящего законопроекта. Напротив, в отношении учреждений законодатель детально регламентирует права собственника на то имущество, которое закрепляется за ними на праве оперативного управления, что позволило бы Иркутской области как собственнику, контролировать и направлять действия такой организации. Несмотря на тот факт, что фонды отнесены, также как и учреждения к

некоммерческим унитарным организациям, они отличны по характеру прав участников, их правовая природа не позволяет учредителю сохранять имущественные права в отношении созданного фонда. Для целей государственной поддержки субъектов предпринимательской деятельности целесообразнее видится создание учреждений, которые в том числе отличаются от фондов наличием у них иных целей создания. Проявление функции контроля со стороны собственника учреждений является их отличительным признаком. Так, учредитель автономного учреждения формирует для него задание, что означает обязанность последнего отчитываться о ходе его выполнения, данное правило не применяется к фондам. Для собственника задание является своеобразным инструментом управления и основанием для финансового обеспечения деятельности учреждения, поскольку на выполнение задания собственника выделяются субсидии из соответствующего бюджета. Право собственника выдавать подобные задания учреждению принципиально отличает последних от прочих юридических лиц, в том числе фондов, становится своеобразным ориентиром в осуществлении права оперативного управления, поскольку устанавливает границы, в рамках которых учреждение реализует право государственной собственности.

Более того, для контрагентов учреждений всегда существует гарантия того, что в случаях предусмотренных законом к субсидиарной ответственности привлекается собственник, в отличие от фонда, где учредитель не несет ответственности по обязательствам фонда. Сказанное предопределяет большую вероятность в выборе организационно-правовой формы для целей ст. 11.1 закона о собственности в виде учреждения.

5.9. Законоположение, предложенное как изменение и дополнение к статье 12 закона о собственности, предписывает необходимость постановки на учет тех объектов областного собственности, в отношении которых предполагается осуществлять распоряжение. Такое правило представляется вполне обоснованным, поскольку предполагает необходимость учета

областного имущества до момента осуществления распоряжения им, что также является проявлением функции контроля в отношении юридической судьбы областного имущества.

5.10. Последующие изменения, содержащиеся в законопроекте направлены на то, чтобы обеспечить контроль над деятельностью Правительства Иркутской области. Подлежащие выше экспертному заключению положения, в целом расширяют полномочия Правительства Иркутской области в части распоряжения им объектами собственности (за счет их уточнения). Увеличение объема прав неминуемо влечет за собой возникновение дополнительных обязанностей. В этой связи предлагается установление порядка отчетности Правительства Иркутской области, при котором последнее обязано размещать на официальном портале Иркутской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» отчет о распоряжении областным имуществом.

Также предлагается установить порядок предоставления отчета о распоряжении областной государственной собственностью Правительством Иркутской области, при котором Правительство представляет отчет в Контрольно-счетную палату для проведения экспертно-аналитического мероприятия с целью проверки достоверности сведений, содержащихся в отчете. По итогам проверки Контрольно-счетная палата готовит заключение. В последующем отчет о распоряжении государственной собственностью направляется в Общественный Совет при законодательном Собрании Иркутской области для организации общественных обсуждений. По результатам общественного обсуждения Общественный Совет при законодательном Собрании Иркутской области готовит итоговый документ, который подлежит обнародованию. Законопроект предусматривает четкие сроки в осуществлении всей процедуры предоставления, рассмотрения отчета Правительства Иркутской области о распоряжении областным имуществом.

Объекты, принадлежащие на праве собственности Иркутской области

могут быть использованы только для обеспечения публичных нужд, что в свою очередь диктует особую потребность в обеспечении их сохранности, и как следствие, прозрачности распоряжения ими. Последнее становится достижимым в случае соблюдения режима предоставления отчета Правительства Иркутской области, предложенного автором законопроекта.

5.11. В правилах о переходных положениях автором предложен срок, в течение которого юридические лица, должны привести свои документы в соответствие с положениями законопроекта. Правовые последствия в данном случае зависят от конкретной организационно-правовой формы юридического лица, которое в этой связи подлежит реорганизации или ликвидации. Указанная норма является вполне обоснованной и объективно необходимой для реализации положений законопроекта.

В результате проведения научной, нормативно-правовой экспертизы, представляется возможным сделать вывод о том, что в большинстве своем предложенные дополнения и изменения к содержанию закона о собственности являются прогрессивными, поскольку направлены на обеспечение контроля над пользованием и распоряжением имуществом Иркутской области.

Актуальность и востребованность предложенных автором изменений обусловлены, в том числе, и тем местом, которое занимает институт областной государственной собственности в законодательстве Российской Федерации. Являясь гражданско-правовым институтом, эти отношения регулируются нормами различной отраслевой принадлежности (непосредственно нормами гражданского права, конституционного права, бюджетного права, финансового права, земельного права), в совокупности составляющими комплексный законодательный институт. Особенность правовой регламентации неизбежно влечет за собой возникновение коллизий, устранение которых требует научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства. Подлежащий экспертизе законопроект направлен на совершенствование действующего

законодательства, регулирующего отношения собственности с участием Иркутской области и призван обеспечить эффективное использование имущества Иркутской области.

ЭКСПЕРТ:

Заведующая кафедрой

гражданского права

к.ю.н., доцент

/Д.А. Чердакова

СОГЛАСОВАНО:

/А.С. Степаненко/





Законодательное Собрание Иркутской области	
№ ПЗ	301
Дата:	15.02.2018

**ДЕПУТАТ**  
**Законодательного Собрания Иркутской области**  
**от избирательного объединения Регионального отделения в Иркутской области Политической партии «Гражданская Платформа»**

**ДИКУНОВ ЭДУАРД ЕВГЕНЬЕВИЧ**

664035, г. Иркутск, а/я 4277  
Тел. 8(3952) 77-87-78, факс 77-87-14. E-mail: [DikunovEE@irzs.ru](mailto:DikunovEE@irzs.ru)

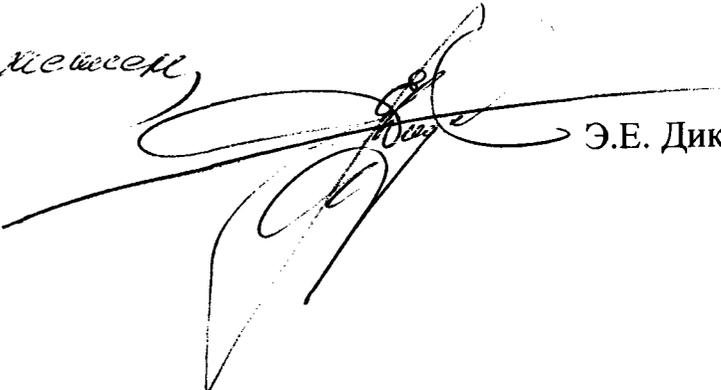
№ 14/02 от 26.02.2018  
ПЗ-301 от 15.02.2018

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
С.Ф. Брилке

Уважаемый Сергей Фатеевич!

Направляю Вам заключение научно-правовой экспертизы Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) на проект Закона Иркутской области «О внесении изменений в закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О правительстве Иркутской области».

Приложение на 4 листах.

*С уважением,*  
  
Э.Е. Дикунов

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх №	1150
Дата	26.02.2018
на	05 листах, индекс 01/22

Исп. Нуйкина С.С.  
89500519058

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **научно-правовой экспертизы на проект Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области»**

Концепция проекта Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» (далее по тексту – законопроект), предполагающая упорядочивание в системе управления государственной собственностью Иркутской области и обеспечение большей прозрачности в указанной сфере, заслуживает поддержки.

Определяя правовой режим собственности публично-правовых образований, законодатель исходит из особой ее значимости для общества и государства, что диктует необходимость установления специального порядка управления ею, в том числе совершения сделок, связанных с отчуждением имущества публично-правовых образований. Одним из элементов специального правового режима публично-правовой собственности является приватизация. К сожалению, материалы судебной практики год от года подтверждают высокий уровень коррупции в сфере разгосударствления имущества, в частности с использованием схем создания унитарных предприятий, некоммерческих организаций и участия в юридических лицах. Нарушение правил приватизации, действия в обход законодательства о приватизации получили в судебной практике однозначное толкование как основания ничтожности совершенной сделки (см., к примеру: определение Верховного суда РФ от 12.05.2017 № 305-ЭС17-4320; определение Верховного суда РФ от 30.05.2016 № 305-ЭС16-5632, постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 18.01.2011 № 14364/07, постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 19.10.1999 № 5733/99, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.10.2017 № Ф02-2981/2017, Ф02-4355/2017, Ф02-4358/2017 по делу № А10-1430/2016, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.07.2015 № Ф02-3310/2015 по делу № А69-2171/2014, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.04.2016 № Ф02-1293/2016 по делу № А69-2145/2015, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.09.2014 по делу № А69-2974/2013, постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 10.12.1997 № А33-1238/97-С1-Ф02-1275/97-С2).

Вместе с тем, при наличии адекватной правовой регламентации порядка управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью многих проблем можно было бы избежать. В этой связи принятие соответствующих поправок в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (далее по тексту – Закон) в части создания и участия Иркутской области в юридических лицах следует признать обоснованным и необходимым.

Достоинством законопроекта является предложение о закреплении в Законе Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» целей и принципов управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области. При этом нужно отметить некоторые детали, которые, полагаем, должны быть учтены.

1. Закон использует терминологию «областная государственная собственность», а законопроект – «государственная собственность Иркутской области». На наш взгляд, терминология законопроекта в большей степени отвечает положениям действующего законодательства и должна быть воспринята в Законе в целом. То есть следует исправить терминологию по всему тексту Закона.

2. Принципы управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области приведены без раскрытия их содержания, без какой-либо конкретизации. Такой вариант формулирования принципов известен российскому законодательству, но нам представляется не самым удачным. В качестве более удачных примеров формулирования принципов с точки зрения целей и правил нормотворчества в сфере публичных финансов и собственности можем отметить Бюджетный кодекс РФ, Концепцию управления государственным имуществом и земельными ресурсами Иркутской области на 2013-2018 годы, подготовленную Министерством имущественных отношений Иркутской области.

Базовые правила о государственной собственности содержатся в Гражданском кодексе РФ. Согласно ст. 209 Гражданского кодекса РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

В силу ст. 214 Гражданского кодекса РФ от имени субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с статьями 294, 296 Гражданского кодекса РФ.

Решения об участии областных государственных унитарных предприятий в коммерческих организациях полностью зависят от собственника. Статья 6 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» предусматривает правило, согласно которому решение об участии унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации может быть принято только с согласия собственника имущества унитарного предприятия. Распоряжение вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также принадлежащими унитарному предприятию акциями осуществляется унитарным предприятием только с согласия собственника его имущества.

Исходя из сказанного, установление на региональном уровне особых правил участия Иркутской области и организаций, в которых участвует Иркутская область, областных государственных унитарных предприятий в юридических лицах является реализацией полномочий собственника и не противоречит действующему гражданскому законодательству.

Законопроектом предусматривается дополнение Закона ст. 4.1, посвященной правилам разработки государственных и ведомственных целевых программ в сфере управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области. При этом устанавливается правило, согласно которому при разработке указанных программ должны быть учтены требования, предусмотренные пунктами 5-7, 9 и 10 приложения к Закону. Практическую реализацию этого предложения сложно представить, поскольку приложение к Закону содержит требования к отчету (документу о фактах, уже имевших место), а программа составляется на будущее. Полагаем, данная в законопроекте формулировка нуждается в корректировке. Можем предположить, что смысл указанного правила в том, что целевая программа должна содержать информацию, предусмотренную требованиями пунктов 5-7, 9 и 10 приложения к Закону, в виде прогнозных показателей.

В законопроекте предлагается придать обратную силу статье 11.1 Закона. Полагаем, данное правило следует считать уместным в контексте данного законопроекта и соответствующим имущественным интересам Иркутской области.

Противоречие рассматриваемого положения законопроекта действующему законодательству не усматривается. Согласно статье 54 Конституции РФ закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. В силу части 5 статьи 23 Устава Иркутской области Правовым актом Иркутской области может быть предусмотрено, что он имеет обратную силу, то есть распространяет свое действие на правоотношения, возникшие до его вступления в силу. Придание правовому акту Иркутской области обратной силы не допускается, если им устанавливается либо отягчается ответственность, а также в иных случаях, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами. Статья 11.1 Закона не содержит правил об установлении мер ответственности или обстоятельств, отягчающих ответственность.

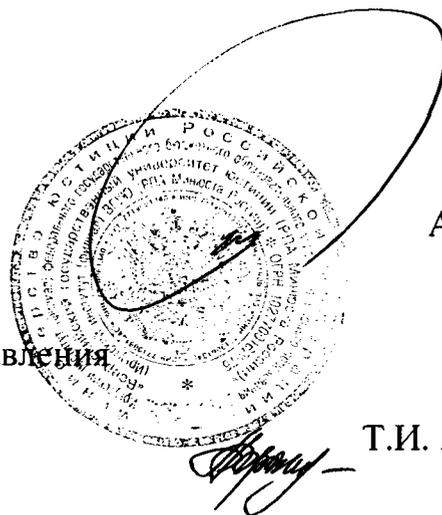
Привидение в соответствие порядка и форм участия Иркутской области в юридических лицах с ст. 11.1 Закона обоснованно с точки зрения необходимости обеспечения единого подхода в осуществлении предусмотренных Законом ограничительных и запретительных мер.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо продумать механизм реализации этого предложения, поскольку на сегодняшний день функционируют организации, доля участия в которых Иркутской области или «правительственных» организаций меньше предлагаемой в законопроекте.

Заключение научно-правовой экспертизы подготовлено заведующим кафедрой государственно-муниципального управления и предпринимательского права, кандидатом юридических наук Татьяной Ивановной Афанасьевой.

Директор  
Иркутского института (филиала)  
Всероссийского государственного  
университета юстиции  
(РПА Минюста России),  
кандидат юридических наук, доцент

Заведующий кафедрой  
государственно-муниципального управления  
и предпринимательского права,  
кандидат юридических наук



А.В. Бычков

Т.И. Афанасьева

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № 301-ПЗ «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области»

Проект закона Иркутской области № 301-ПЗ «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» и в часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области «О Правительстве Иркутской области» (далее – законопроект) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области депутатом Законодательного Собрания Иркутской области Э.Е. Дикуновым.

Изменениями, которые предлагается внести в Закон Иркутской области от 6 декабря 2011 года № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (далее – Закон № 123-ОЗ), устанавливаются:

– цели, принципы управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области;

– полномочия Правительства Иркутской области по регулированию порядка учета имущества, находящегося в областной государственной собственности, а также порядка списания имущества, находящегося в областной государственной собственности и др.;

– порядок и условия принятия Правительством Иркутской области решений об учреждении (об участии в учреждении) от имени Иркутской области юридических лиц, не являющихся областными государственными унитарными предприятиями или областными государственными учреждениями;

– особенности принятия решений по вопросам распоряжения имуществом, закрепленным за областными государственными унитарными предприятиями и областными государственными учреждениями.

– представление Правительством Иркутской области отчета о распоряжении областной государственной собственностью (далее – Отчет) в Контрольно-счетную палату Иркутской области для определения достоверности сведений, содержащихся в отчете и его соответствия требованиям установленным законом;

– об установлении обязательности по общественному обсуждению отчета и др.;

В связи с вновь вводимыми полномочиями Правительства Иркутской области в сфере управления и распоряжения областной государственной собственностью, перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно в порядке голосования на заседаниях Правительства Иркутской области (часть 2 статьи 15 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области»), предлагается дополнить новыми вопросами.

По результатам рассмотрения законопроекта необходимо отметить следующее.

1. В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации (статьи 71, 72, 73, 76) вопросы управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации отнесены к ведению субъектов Российской Федерации, по которым субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Частью 2 статьи 10 Устава Иркутской области установлено, что государственная собственность Иркутской области и управлению ею находится в ведении Иркутской области.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»:

– законом субъекта Российской Федерации устанавливается порядок 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 (часть 2 статьи 5).

– законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации в том числе осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации (часть 4 статьи 5);

– высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации (ч.2 статьи 21).

Аналогичные нормы содержатся соответственно в статье 25, части 1 статьи 46, части 2 статьи 44, части 2 статьи 65 Устава Иркутской области.

Статьей 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) установлено, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

От имени субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, либо по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы.

Согласно статьи 214 ГК РФ имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с статьями 294, 296 ГК РФ. Статьями 294, 295 ГК РФ установлено, что государственное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с ГК РФ. Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника.

В соответствии со статьей 296 ГК РФ учреждение и унитарное казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

С учетом изложенного правовых препятствий для установления положений, предложенных в пунктах 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 статьи 1 и статье 2 законопроекта не имеется.

2. В соответствии с Законом № 123-ОЗ Правительство Иркутской области ежегодно представляет в Законодательное Собрание Иркутской области отчет о распоряжении областной государственной собственностью одновременно с годовым отчетом об исполнении областного бюджета.

Законом Иркутской области от 23 июля 2008 года № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области» установлено, что Правительство Иркутской области представляет не позднее 15 апреля текущего финансового года в Контрольно-счетную палату Иркутской области годовой отчет об исполнении областного бюджета, а также документы и материалы, подлежащие представлению в Законодательное Собрание Иркутской области одновременно с годовым отчетом об исполнении областного бюджета. Контрольно-счетная палата Иркутской области готовит заключение на годовой отчет об исполнении областного бюджета с учетом данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета в срок, не превышающий 1,5 месяца.

С учетом этого, а также вышеуказанных норм об отнесении вопросов управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации к ведению субъектов Российской Федерации, установление положения о том, что Отчет представляется Правительством Иркутской области в Контрольно-счетную палату Иркутской области в срок не позднее 15 апреля текущего года для определения достоверности сведений, содержащихся в Отчете и его соответствия требованиям установленным законом (абзацы 4, 5 пункта 9 статьи 1 законопроекта), обоснованно.

3. Статьей 24 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусмотрена

одна из форм общественного контроля – общественное обсуждение, которой установлено следующее.

На общественное обсуждение могут быть вынесены общественно значимые вопросы, а также проекты решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением. Общественное обсуждение указанных вопросов может проводиться через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». По результатам общественного обсуждения подготавливается итоговый документ (протокол), который направляется на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления и обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Законом Иркутской области от 7 июля 2015 года № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области» установлено, что общественное обсуждение общественно значимых для Иркутской области вопросов, а также проектов решений органов и организаций может проводиться по инициативе субъектов общественного контроля, а также органов и организаций. Организаторами общественного обсуждения могут являться Общественная палата Иркутской области, общественные советы, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные субъекты общественного контроля.

По результатам общественного обсуждения его организатор подготавливает итоговый документ в форме протокола общественного обсуждения, который не позднее десяти рабочих дней после окончания общественного обсуждения направляется его организатором на рассмотрение в соответствующие органы и организации и обнародуется в соответствии с Федеральным законом "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Таким образом, правовая основа для проведения общественного обсуждения по Отчету (абзацы 6 – 14 пункта 9 части 1 законопроекта) имеется.

В целом концепция законопроекта соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и законодательству Иркутской области.

3. Замечания и предложения, которые предлагается учесть при доработке законопроекта.

1) По тексту законопроекта необходимо учесть сокращения, данные в статьях 1 и 5 Закона № 123-ОЗ.

2) Абзац 5 пункта 2 статьи 1 законопроекта предлагается изложить в иной редакции, поскольку требования, предусмотренные пунктом 12 приложения к Закону № 123-ОЗ, установлены по отношению к сведениям, содержащимся в

Отчете. Аналогичное замечание имеется по редакции абзаца 3 пункта 3 статьи 1 законопроекта.

3) Установление условий, при соблюдении которых возможно учреждение Иркутской областью корпоративного юридического лица, а также фонда или автономной некоммерческой организации (абзацы 4, 5 и 6 пункта 7 статьи 1 законопроекта) некорректно, поскольку соблюдение данных условий на стадии учреждения юридического лица невыполнимо, так как относится не к условиям создания, а к условиям участия указанных юридических лиц в гражданских правоотношениях в будущем.

4) В абзаце 7 пункта 7 статьи 1 законопроекта слова «с федеральным законом» предлагается заменить словами «с федеральным законодательством».

5) В абзаце 6 пункта 9 статьи 1 законопроекта срок, в течение которого Отчет направляется в Общественный Совет при Законодательном Собрании Иркутской области – 3 рабочих дня предлагается заменить на 7 рабочих дней.

6) С учетом замечания по редакции абзаца 5 пункта 2 статьи 1 законопроекта необходима корректировка также абзаца 4 пункта 1 статьи 2 законопроекта.

7) В соответствии частью 2 статьи 3 законопроекта порядок и формы участия Иркутской области в юридических лицах подлежат приведению в соответствие с требованиями вновь вводимой статьи 11.1 Закона № 123-ОЗ.

В случае ее применения гражданские права участников гражданских правоотношений, возникших в связи с учреждением юридических лиц с участием Иркутской области, могут быть ограничены. Статьей 1 ГК РФ установлено, что гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Начальник правового управления



19.03.18

М.В. Басов

И.о.начальника отдела по законодательству  
о собственности и экономической политике



19.03.18

И.Н.Кухоревич  
19.03.18