



Законодательное Собрание Иркутской области
№ ПЗ <u>301</u>
Дата: <u>15.02.2018</u>

**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

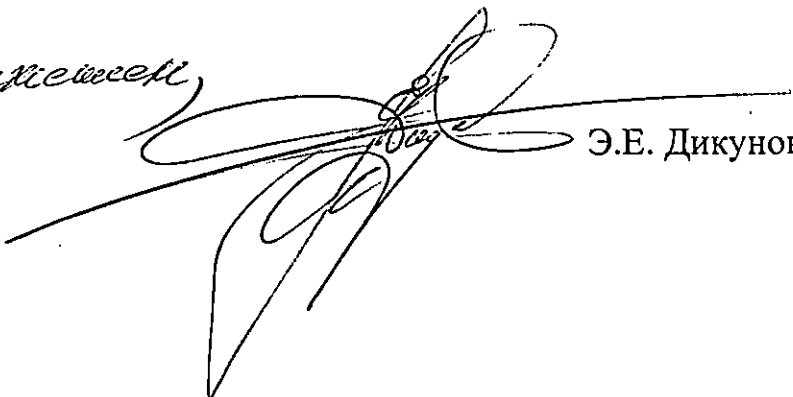
№ 14/22 от 26.02.2018  
ПЗ-301 от 15.02.2018.

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. № <u>1150</u>
Дата <u>26.02.2018</u>
на <u>05</u> листах, индекс <u>01-22</u>

## **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.

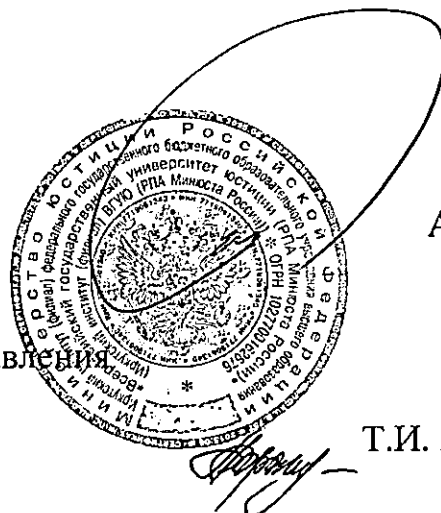
Приведение в соответствие порядка и форм участия Иркутской области в юридических лицах с ст. 11.1 Закона обоснованно с точки зрения необходимости обеспечения единого подхода в осуществлении предусмотренных Законом ограничительных и запретительных мер.

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