



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@irzr.ru

№ 173-301 от 15.02.2018  
173-301 от 15.02.2018

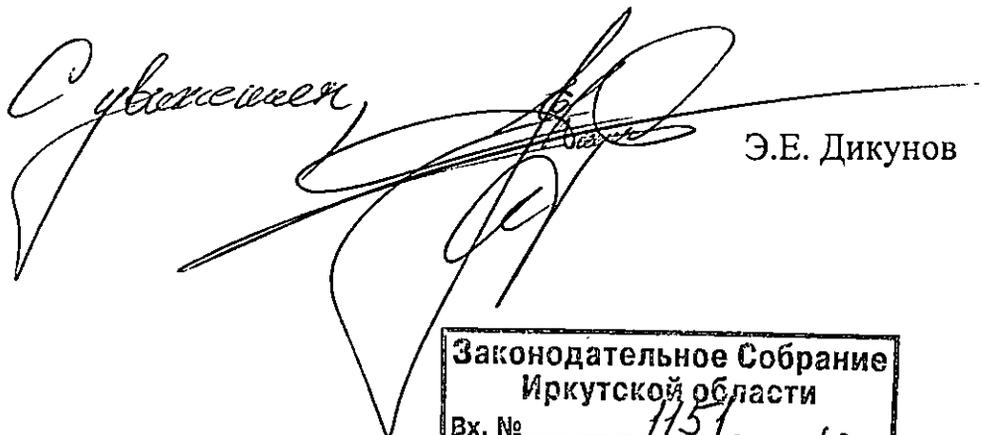
Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
С.Ф. Брилке

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. Дикунов

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
Вх. № 1157  
Дата 21.02.2018  
на 21 листах, 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 Дикунев 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 именуется 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 установлений 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.

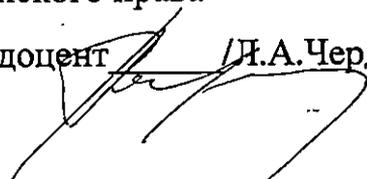
Актуальность и востребованность предложенных автором изменений обусловлены, в том числе, и тем местом, которое занимает институт областной государственной собственности в законодательстве Российской Федерации. Являясь гражданско-правовым институтом, эти отношения регулируются нормами различной отраслевой 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.Чердаков



Директор

СОГЛАСОВАНО:

/А.С.Степаненко/

