

Пробелы в законодательстве о сохранности и использовании государственного и муниципального имущества: пути их устранения

Уже более 10 лет я занимаюсь вопросами надзора за соблюдением законодательства о сохранности и использовании государственного и муниципального имущества. И на протяжении всего этого времени я сталкивалась со следующей проблемой, которая, как представляется, может быть решена только путем внесения изменений в законодательство.

Унитарными предприятиями «вне приватизации» допускается отчуждение государственного и муниципального имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения. «Вне приватизации» означает, во-первых, продажу такого имущества без проведения аукциона, конкурса и применения других способов приватизации, предусмотренных ст. 13 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон), т.е. исключается возможность открытого выбора покупателя с целью продажи имущества по наивысшей цене.

Во-вторых, в связи с принятием Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» утратила силу ст. 43 БК РФ, которой было предусмотрено, что средства, получаемые от продажи государственного и муниципального имущества, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме, за исключением средств, получаемых от продажи имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений. Следовательно, с января 2008 года при отчуждении имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарных предприятий, полученные от продажи средства направляются не в бюджет государства, субъекта Федерации или муниципального образования, а в доход предприятия.

Таким образом, возможность указанного отчуждения предусмотрена федеральным законодателем как исключение из общего правила.



М.В. Кручинина

Начальник отдела по надзору за исполнением законов в сфере государственного управления управления по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Нижегородской области, старший советник юстиции

По общему правилу, установленному ст. 217 ГК РФ, государственное (муниципальное) имущество может быть передано его собственником в собственность юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. Между тем, в соответствии с подп. 9 п. 2 и абз. 16 п. 2 ст. 3 Закона его действие не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями имущества, закрепленного за ними в хозяйственном ведении или оперативном управлении. Отчуждение указанного государственного и муниципального имущества регулируется иными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. К отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным Законом, применяются нормы гражданского законодательства (п. 4 ст. 3 Закона), а именно ст. 295 ГК РФ. На отчуждение недвижимости субъектом хозяйственного ведения в подобных случаях достаточно получить лишь согласие собственника имущества.

Эти положения законодательства недобросовестные должностные лица используют как лазейку в целях продажи государственного и муниципального имущества, в том числе находящегося в казне, в обход приватизации, преследуя корыстную или иную личную заинтересованность.

Например, имущество, находящееся в казне, по решению собственника передается в хозяйственное ведение предприятию, которое через незначительное время обращается к собственнику с ходатайством о даче согласия на его продажу. Как правило, правом принятия решений на передачу муниципального имущества и о даче согласия на его отчуждение обладает (согласно уставу) глава местной администрации муниципального образования и к тому же единолично. Именно на такие случаи отчуждения государственного и муниципального имущества не распространяется действие Закона (подп. 9 п. 2 ст. 3). В итоге государственное (муниципальное) имущество, находящееся в хозяйственном ведении предприятия, отчуждается по договору купли-продажи лицу, отобранному по усмотрению руководителя предприятия.

Пожалуй, единственное законное основание для отказа собственника в даче согласия на продажу имущества предприятия – непосредственное использование имущества в производственном процессе, когда его отчуждение приводит к невозможности осуществления предприятием уставной деятельности. Поскольку закон устанавливает принцип специальной (целевой) правоспособности унитарных предприятий (ст. 49 ГК РФ), действия предприятия по распоряжению закрепленным за ним имуществом должны быть обусловлены прежде всего задачами его уставной деятельности и целевым назначением предоставленного для выполнения этих задач имущества. Движимым и недвижимым имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишаящих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия. Сделки, совершенные государственным или муниципальным предприятием с нарушением этого требования, являются ничтожными (п. 3 ст. 18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Следовательно, каждый раз необходимо определять, соответствует ли оспариваемая сделка целям и предмету деятельности предприятия, есть ли у него возможность осуществлять свою уставную деятельность в связи с заключением сделки. Судебная прак-

тика по признанию недействительными таких сделок в основном складывается отрицательная, т.е. сделки не признаются недействительными.

Наконец в 2008 году в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» была введена статья 17.1, предусматривающая что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, которое закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, государственными или муниципальными бюджетными учреждениями и которым они могут распоряжаться только с согласия собственника, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров.

Согласно ст. 209 ГК РФ право собственности на имущество включает в себя права владения, пользования и распоряжения этим имуществом.

Поскольку в статье 17.1 вышеназванного Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ указано только на договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования, следовательно, она не распространяет свое действие на договоры, влекущие переход права собственности, т.е. отчуждение имущества.

Таким образом, действующим федеральным законодательством, в т.ч. статьей 17.1 закона о защите конкуренции, не установлены необходимые ограничения, направленные на защиту конкуренции, при отчуждении имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарных предприятий, что может причинять вред государственным и общественным интересам.

Приведу следующие факты отчуждения государственного и муниципального имущества из хозяйственного ведения предприятий, минуя законодательство о приватизации, с которыми я сталкивалась в своей практической деятельности.

1. В период 2004–2005 гг. директором Муниципального предприятия пансионат с лечением «ЛК» Ф. и администрацией г. Н. Новгорода как собственником имущества, принадлежащего на праве хозяйственного ведения МП «ЛК», осуществлена продажа объектов недвижимости и автотранспортных средств. В период продажи предприятие фактически отвечало признакам несостоятельности. Продажа указанного имущества осуществлена с целью избежания включения имущества в конкурсную массу при возбуждении

конкурсного производства, умышленно, заранее зная, что указанные действия приведут к невозможности обращения взыскания на имущество организации, на разрушению законных прав и интересов кредиторов.

Так, на основании письма директора МП «ЛК» от 06.04.2004 и распоряжения Администрации г. Н. Новгорода от 02.09.2004 МП «ЛК» 14.10.2004 осуществлена продажа недвижимого имущества.

Также на основании решений КУГИ и ЗР г.Н.Новгорода от 14.09.2004 и 11.04.2005 МП «ЛК» осуществлена продажа автотранспорта ООО «ДО «ЛК» 21.09.2004 и 18.04.2005.

При этом предприятие фактически отвечало признакам банкротства, по состоянию на 01.04.2004 его кредиторская задолженность составляла 3 677 тыс. руб., дебиторская задолженность составляла 280 тыс. руб., на 01.07.2004 кредиторская – 3 625 тыс. руб., дебиторская — 237 тыс. руб., на 01.01.2005 кредиторская — 3 249 тыс. руб., дебиторская — 179 тыс. руб.

Действуя в предвидении банкротства, руководство МП «ЛК» с согласия должностных лиц администрации г.Н.Новгорода осуществило продажу основных средств предприятия, находящихся в его хозяйственном ведении, на сумму 1 121 тыс. руб. Продажа была осуществлена минуя порядок приватизации.

Указанное имущество было приобретено ООО «ЛК», учредителями которого являлись жена и дети директора МП «ЛК».

Указанные действия по отчуждению имущества причинили Российской Федерации, муниципальному образованию г. Н. Новгород и иным кредиторам предприятия крупный ущерб в виде невозможности удовлетворения их законных требований.

Принимая во внимание, что имелись достаточные данные, указывающие на признаки преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 195 УК РФ, 26.02.2006 было вынесено постановление о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 195 УК РФ.

Кроме того, в Арбитражный суд области было направлено исковое заявление о признании указанных сделок недействительными.

Уголовное дело было прекращено в связи со смертью подозреваемого — директора МП «ЛК».

В удовлетворении исковых заявлений было отказано, в т.ч. апелляционной и кассационной инстанциями.

2. Распоряжением Министерства имущественных отношений Нижегородской области (далее – МИО НО) от 12.08.2003 (с изм. от 12.09.2003) в хозяйственное

ведение Государственного предприятия Нижегородской области «ОКВО» было передано здание, расположенное по адресу: г.Н.Новгород, ул.Ильинская, 46 литеры А, А1, А2, Б, Б1, Б2.

Распоряжением Правительства Нижегородской области от 13.08.2003 №480–р (с изм. от 18.09.2003 № 572–р) ГП НО «ОКВО» разрешена продажа указанного здания. Распоряжение принято на основании обращения ГП НО «ОКВО» от 13.08.2003.

30.01.2004 между ГП НО «ОКВО» (продавец) и ООО «ЦМГ» (покупатель) заключен договор купли–продажи № 21 здания–учреждения (нежилое) литер ББ1Б2, пл.146,3 кв.м., и здания–учреждения (нежилое), лит. АА1А2, пл. 529,7 кв.м. на сумму 1 811 890 рублей.

Таким образом, продажа указанных объектов разрешена на следующий день после издания распоряжения об их передаче в хозяйственное ведение. Указанная сделка передачи имущества в хозяйственное ведение, на мой взгляд, является мнимой, т.е. ничтожной согласно ст.168 ГК РФ, поскольку совершена лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия.

В связи с изложенным, прокуратурой области 12.10.2005 было направлено исковое заявление в Арбитражный суд области о применении последствий недействительности ничтожной сделки передачи в хозяйственное ведение указанных объектов недвижимости.

В удовлетворении данного иска было отказано, в т.ч. апелляционной и кассационной инстанциями, а также Высшим Арбитражным Судом РФ.

В результате проверки в порядке ст. 144 УПК РФ вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

3. 26.01.2010 и.о. руководителя следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Нижегородской области возбуждено уголовное дело № 45245 по ч. 2 ст. 286 УК РФ в отношении главы администрации Кстовского муниципального района Нижегородской области М.

Из постановления о возбуждении уголовного дела следует, что в период 2006–2008 годов М., являясь главой администрации Кстовского муниципального района Нижегородской области, неоднократно издавал распоряжения о передаче муниципального имущества в хозяйственное ведение муниципальным унитарным предприятиям с целью его последующего отчуждения. Всего за указанный период времени было реализовано 70 объектов недвижимости на общую сумму 191 677 269 рублей.

В ходе расследования достаточных доказательств, подтверждающих умысел М. на совершение преступления, предусмотренного ст.286 либо ст.285 УК РФ, не добыто, поскольку из материалов уголовного дела следует, что М. обладал полномочиями по передаче недвижимого имущества в хозяйственное ведение муниципальных унитарных предприятий. При этом корыстная либо иная личная заинтересованность в его действиях не установлена. Также, не установлено существенное нарушение охраняемых законом интересов общества и государства, поскольку деньги от реализации имущества были получены муниципальными унитарными предприятиями и использованы на их нужды, в т.ч. на нужды района.

17.05.2011 уголовное дело прекращено по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

4. 26.10.2010 в Арбитражный суд области прокуратурой области направлено исковое заявление о применении последствий недействительности ничтожной сделки передачи администрацией г.Городца в хозяйственное ведение МУП «ТС» 22 объектов недвижимого имущества, входящего в состав детского оздоровительного лагеря, и о применении последствий недействительности 22 ничтожных сделок купли-продажи имущества лагеря, заключенных 19.07.2010 между МУП «ТС» и ООО «А».

В обоснование исковых требований указано, что в нарушение ст.ст.49, 50, 113, 114, 217, 294 Гражданского кодекса РФ, п.3 ст.18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», ст.ст. 1, 13 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» администрацией г. Городца в хозяйственное ведение МУП «ТС» передано 22 объекта недвижимого имущества, входящего в состав детского оздоровительного лагеря, а через 4 дня дано согласие на продажу этих объектов.

Передача имущества в хозяйственное ведение МУП «ТС» произведена не с целью осуществления предприятием своей уставной деятельности и использования имущества лагеря для организации отдыха детей и извлечения прибыли, а с целью продажи. Таким образом, продажа имущества через его передачу в хозяйственное ведение осуществлена минуя порядок и способы приватизации.

Решением Арбитражного суда Нижегородской области от 09.12.2010, постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 06.04.2011 и постановлением арбитражного суда кассационной

инстанции Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12.08.2011 в удовлетворении иска прокурора Нижегородской области к администрации г.Городца, МУП «ТС» и ООО «А» отказано.

По этим фактам по постановлению прокуратуры области в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ проведена проверка в порядке ст.ст. 144–145 УПК, по результатам которой неоднократно принимались решения об отказе в возбуждении уголовного дела, которые отменялись надзирающим прокурором. Решение в настоящее время не принято.

Аналогичные факты имеют место и в настоящее время, но в связи с указанной судебной практикой заявления в суд не направляются. Заинтересованность должностных лиц при заключении подобных сделок в большинстве случаев установить невозможно.

Указанное стало возможным в результате пробела в законодательстве, в связи с чем в целях установления необходимых ограничений (проведение конкурса или аукциона), направленных на защиту конкуренции и пресечение коррупционных действий должностных лиц органов власти и местного самоуправления, прокуратурой области в мае 2009 года в правовое управление Генеральной прокуратуры РФ направлен законопроект о внесении изменений в ст. 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции» в части установления обязательного проведения конкурса (аукциона) при отчуждении имущества из хозяйственного ведения предприятий. По указанию Генеральной прокуратуры РФ в августе 2009 года был направлен проект о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», которыми также предусматривалось проведение конкурса (аукциона) при отчуждении имущества из хозяйственного ведения унитарного предприятия. По имеющейся у меня информации, на сегодняшний момент этот проект находится на рассмотрении Государственной Думы РФ.

Аналогичный законопроект о внесении изменений в Закон Нижегородской области от 08.05.2003 № 31-З «Об осуществлении права государственной собственности Нижегородской области» был направлен прокуратурой области в 2010 году в Законодательное Собрание области. В начале 2011 года в этот закон внесены изменения, предусматривающие проведение конкурса или аукциона при продаже недвижимого имущества государственными унитарными предприятиями области.

В 2012 году при проведении прокуратурой области проверки исполнения законодательства о государственной и муниципальной собственности всем горрайпрокурорам было поручено проанализировать действующие муниципальные правовые акты и установить наличие или отсутствие требований о проведении конкурса (аукциона) при отчуждении имущества из хозяйственного ведения унитарных предприятий. По результатам проверки большинством горрайпрокуроров в органы местного самоуправления направлена информация в порядке ст.9

Федерального закона «О прокуратуре РФ» либо проекты нормативных актов о внесении изменений. В результате этой работы органами местного самоуправления приняты нормативные акты о внесении соответствующих изменений в муниципальные нормативные акты.

Конечно, принятие нормативных актов не гарантирует прекращение злоупотреблений или нарушений, допускаемых должностными лицами органов власти и местного самоуправления, но в то же время ограничивает и создает определенные препятствия. ■