

По делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 21 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Постановление · № 12-П · от 25.07.2001 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 21

Федерального закона "О приватизации государственного имущества

и об основах приватизации муниципального имущества в

Российской Федерации" в связи с запросом Высшего Арбитражного

Суда Российской Федерации

город Москва 25 июля 2001 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г.Ярославцева, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Н.В.Витрука, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева,

с участием представителя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.А.Наумова, представителей Государственной Думы - заместителя председателя Комитета Государственной Думы по собственности Е.П.Ищенко и заместителя председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству С.А.Попова, представителя Совета Федерации - кандидата юридических наук В.Н.Плигина, а также полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85, 86 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 7 статьи 21 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Я.Сливы, объяснения представителей сторон, заключения экспертов - докторов юридических наук Е.А.Суханова и Н.А.Сыродоева, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации просит проверить конституционность положения пункта 7 статьи 21 Федерального закона от 21 июля 1997 года N 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", согласно которому в случае невыполнения победителем коммерческого конкурса инвестиционных и (или) социальных условий, а также ненадлежащего их выполнения, в том числе нарушения промежуточных или окончательных сроков выполнения таких условий и объемов их

выполнения, объект приватизации, приобретенный победителем коммерческого конкурса, подлежит безвозмездному отчуждению в государственную или муниципальную собственность.

Считая названное положение не подлежащим действию ввиду его неконституционности, поскольку в соответствии с ним победитель коммерческого конкурса лишается средств, уплаченных по сделке приватизации, заявитель просит признать его не соответствующим статьям 8 (часть 2) и 35 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которого подвергается сомнению в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является положение пункта 7 статьи 21 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", в силу которого в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения победителем коммерческого конкурса инвестиционных и (или) социальных условий переданный ему объект приватизации подлежит возврату соответствующему публичному собственнику безвозмездно, в том числе без возвращения победителю коммерческого конкурса денежных средств, внесенных по сделке приватизации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2) и соответственно равным образом признаются и защищаются права и законные интересы всех собственников.

Под защитой статьи 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации находятся не только частные собственники, но и осуществляющие свои конституционные права законные владельцы, в том числе получившие имущество в процессе приватизации государственной или муниципальной собственности.

В соответствии со статьей 217 ГК Российской Федерации имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества; при приватизации государственного и муниципального имущества применяются также положения данного Кодекса, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, если законами о приватизации не предусмотрено иное; таким образом, нормы Гражданского кодекса Российской Федерации применяются субсидиарно. Это означает, что по крайней мере с момента принятия решения о приватизации имущества, при подготовке и заключении договора купли-продажи, в том числе с условиями, предусмотренными Федеральным законом о приватизации, в сфере указанных отношений действуют и нормы гражданского права.

3. Одним из способов приватизации государственного и муниципального имущества, предусмотренных Федеральным законом "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", является продажа государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями, при этом в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и названным Федеральным законом между продавцом имущества и покупателем заключается договор купли-продажи (пункт 1 статьи 16, статья 21, пункты 1 и 2 статьи 28). Согласно Федеральному закону "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" условиями договора являются, в частности, состав и стоимость государственного или муниципального имущества; порядок передачи имущества в собственность покупателя; инвестиционные и (или) социальные условия, при выполнении которых указанное имущество приобретает покупателем, а также порядок

подтверждения им выполнения таких инвестиционных и (или) социальных условий и способы их обеспечения; порядок осуществления покупателем прав владения и пользования имуществом до момента перехода к нему права собственности на него и иные условия. В отношении всех обязательств покупателя применительно к объекту приватизации должны быть установлены сроки их выполнения, а также определяемая в соответствии с законодательством Российской Федерации стоимостная оценка.

При этом к социальным условиям приватизации Федеральный закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" относит: сохранение определенного числа рабочих мест или создание дополнительных рабочих мест; переподготовку или повышение квалификации работников; сохранение существующей системы охраны труда и здоровья работников; ограничение на изменение профиля деятельности объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо на прекращение их использования; реализацию мероприятий по охране окружающей среды и здоровья граждан. Указанный перечень возможных видов социальных условий является исчерпывающим и после заключения договора не подлежит изменению (пункт 4 статьи 21). К числу же инвестиционных условий относятся, в частности, осуществление в отношении объекта приватизации мероприятий по его реконструкции, приобретению оборудования, расширению производства, обязательство погасить в установленный срок задолженность перед соответствующими бюджетами и др. (пункт 5 статьи 21).

При подготовке к проведению коммерческого конкурса на основании Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" орган по управлению имуществом должен согласовать инвестиционные условия с соответствующим органом публичной власти, а конкретные социальные условия коммерческого конкурса должны быть согласованы как с органами публичной власти соответствующих уровней, так и с работниками открытого акционерного общества, акции которого являются объектом приватизации (пункты 4, 5 и 6 статьи 21).

При этом с победителем конкурса одновременно заключаются и договор купли-продажи приватизируемого имущества, и договор о порядке выполнения инвестиционных и (или) социальных условий, которые в совокупности порождают сложное обязательственное (договорное) правоотношение, а указанные условия выступают частью договора купли-продажи.

Из существа инвестиционных и (или) социальных условий конкурса, как они определены Федеральным законом "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", вытекает, что их выполнение по договору, так же как и невыполнение, затрагивают права и свободы широкого круга лиц, а следовательно, и публичные интересы. При этом предполагается согласие покупателя на выполнение всех инвестиционных и социальных условий за счет его денежных средств, внесенных на безвозмездной и безвозвратной основе. Включение же таких условий в договор имеет целью стимулировать приобретателя объекта приватизации эффективно выполнять добровольно принятые на себя обязательства, поскольку это является основанием для приобретения им впоследствии права собственности на соответствующее имущество, а при их невыполнении объект приватизации подлежит безвозмездному возврату публичному собственнику (пункты 6 и 7 статьи 21).

До момента выполнения покупателем инвестиционных и (или) социальных условий объект приватизации по коммерческому конкурсу остается в публичной собственности, а покупатель - победитель коммерческого конкурса до вступления в права собственника осуществляет лишь права владения и пользования объектом приватизации (пункты 2 и 4 статьи 21).

4. Согласно статье 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. В развитие названного конституционного

положения Гражданский кодекс Российской Федерации, формулируя основные начала гражданского законодательства, определяет, что граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе, на основе принципа свободы договора, который предопределяет как беспрепятственное осуществление гражданских прав всеми участниками договора, так и обеспечение судебной защиты и восстановления нарушенного права (пункты 1 и 2 статьи 1).

Необходимой предпосылкой для перехода права собственности по договору купли-продажи государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе является исполнение включенных в договор инвестиционных и (или) социальных условий (статья 21 и пункт 2 статьи 28 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации"). Поэтому прежде всего при подведении итогов исполнения указанных обязательств гражданско-правового характера - хотя для сторон не исключается возможность определять и иные условия договора (пункт 4 статьи 421 и статья 422 ГК Российской Федерации) - должна обеспечиваться защита прав сторон в процессе приватизации. При этом на этапе подведения итогов выполнения инвестиционных и (или) социальных условий конкурса важно соблюдение баланса интересов сторон по договору, чтобы исключалась односторонняя оценка, которая автоматически влечет возврат объекта приватизации собственнику. Отсюда следует, что факт невыполнения условий конкурса не может фиксироваться только самим продавцом, без какого бы то ни было участия другой стороны договора - победителя коммерческого конкурса, без учета его позиции при подведении итогов исполнения договора, тем более при наличии спора.

Кроме того, Федеральный закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" указывает, что не только невыполнение победителем конкурса инвестиционных и (или) социальных условий, но также ненадлежащее их выполнение, в том числе нарушение промежуточных или окончательных сроков либо неполное выполнение обязательств, может привести к таким связанным с имущественными потерями гражданско-правовым последствиям, как возврат объекта публичному собственнику. Однако, оперируя понятиями "выполнение", "невыполнение", "ненадлежащее выполнение", "нарушение промежуточных и окончательных сроков выполнения и объема выполнения", законодатель не формулирует критериев, которые позволяли бы сами по себе, без необходимых процедур, разрешать споры о реальном исполнении договора, что предполагает использование средств судебной защиты.

5. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (статья 46, части 1 и 2). Право на судебную защиту относится к основным правам, является гарантией всех других прав и свобод человека и гражданина, его ограничение не допускается, так как не может служить достижению перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации целей.

Исходя из этого и в силу принципа самостоятельности судебной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации) законодатель не вправе лишать суд присущих исключительно ему полномочий, - иное противоречило бы статье 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. Такая правовая позиция сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 12 марта 2001 года по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", статьи 49 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций", а также статей 106, 160, 179 и 191 АПК Российской Федерации и от 3 июля 2001 года по делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О реструктуризации кредитных

организаций" и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций".

Соответственно, в пункте 7 статьи 21 и в статье 29 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" предусматривается, что при нарушении победителем коммерческого конкурса его инвестиционных и (или) социальных условий уполномоченные органы и лица - Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, соответствующие органы по управлению имуществом, продавцы имущества, покупатели, органы прокуратуры Российской Федерации - обязаны в судебном порядке предъявить иски (возбудить дела) о расторжении сделок приватизации государственного или муниципального имущества, возмещении связанных с этим убытков и разрешении вопросов об иных последствиях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и договорами купли-продажи государственного или муниципального имущества.

Однако полномочия суда как органа правосудия не позволяют рассматривать оспариваемое положение пункта 7 статьи 21 названного Федерального закона как обязывающие суды автоматически удовлетворять заявленные исковые требования - без исследования фактических обстоятельств, без должной проверки доводов истца и ответчика, т. е. без разрешения спора по существу. Следовательно, данное положение не может толковаться как требование о безусловном возврате победителем конкурса объекта приватизации, не может лишать суд возможности и не освобождает его от обязанности установления факта неисполнения покупателем условий договора. Тем более, что пункт 7 статьи 21 во взаимосвязи со статьей 29 предполагает также обращение в суд с иском и самого покупателя - победителя коммерческого конкурса по вопросу об исполнении или неисполнении им своих обязательств, и, таким образом, предусматривает его право защищать свои интересы в суде, если он считает, что условия договора им выполнены. Иное истолкование данной нормы допускало бы, что покупатель может обращаться в суд вопреки своим интересам или что государство правомочно обязать к обращению за защитой права, чем нарушался бы выводимый из Конституции Российской Федерации (статьи 21, 23, 46, 55, части 1 и 3) и конкретизированный в Гражданском кодексе Российской Федерации (пункт 1 статьи 1) запрет вмешательства государства в сферу частных отношений.

Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что за пределами, определенными положениями Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", регулирующими продажу государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями, должны применяться нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, обеспечивающие победителю коммерческого конкурса возможность судебной защиты в полной мере.

Следовательно, при обращении представителей публичного собственника в случае спора с соответствующим иском для подтверждения невыполнения покупателем условий конкурса в процессе приватизации, суды как гаранты равенства сторон в договоре и баланса интересов собственника и владельца вправе и обязаны оценивать претензии как публичного собственника (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования), так и потенциального частного собственника, обеспечивая тем самым судебную защиту прав и законных интересов сторон.

При этом подлежат установлению все обстоятельства, связанные с исполнением договора купли-продажи на приватизационном конкурсе, в том числе должны быть выяснены вопросы о том, в каком объеме выполнены обязательства, какое имущество и денежные средства должны быть возвращены каждой из сторон, произведены ли дополнительные инвестиции - как предусмотренные, так и не предусмотренные условиями конкурса, возможно ли в связи с этим неосновательное обогащение,

причинен ли сторонам и подлежит ли возмещению ущерб и др. До вынесения судом соответствующего решения и его вступления в законную силу объект приватизации во всяком случае остается во владении покупателя - победителя коммерческого конкурса.

Конституционный Суд Российской Федерации также отмечает наличие в Федеральном законе "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" неточностей нормативно-правового характера, в том числе использование юридической терминологии, неадекватно отражающей природу и сущность определяемых правовых явлений, а также противоречивость и непоследовательность формулировок. Это касается, в частности, положения статьи 21 о "безвозмездном отчуждении объекта приватизации" (хотя фактически имеет место лишь возвращение имущества собственнику), а также ее положений, которыми неточно определяются субъекты, обязанные предъявлять иски в суде и согласовывать социальные условия конкурса.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать, что оспариваемое положение пункта 7 статьи 21 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" не может служить основанием для изъятия имущества у победителя коммерческого конкурса и его возврата в бесспорном порядке публичному собственнику и тем самым не исключает судебную защиту прав участников процесса приватизации, в том числе с использованием предусмотренных гражданским законодательством способов и средств защиты прав субъектов договора, и как таковое не противоречит Конституции Российской Федерации.

2. Конституционно-правовой смысл положения пункта 7 статьи 21 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование.

3. Согласно статье 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. В соответствии со статьей 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 12-П