



Именем  
Российской Федерации

# ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта 9 пункта 2 статьи 3, пункта 4 статьи 5, подпункта 2 пункта 1 и пункта 5 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в связи с жалобой гражданки В.П.Балябиной

город Санкт-Петербург

24 апреля 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, М.Б.Лобова, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47<sup>1</sup>, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта 9 пункта 2 статьи 3, пункта 4 статьи 5, подпункта 2 пункта 1 и пункта 5 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки В.П.Балябиной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Ю.Бушева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданка В.П.Балябина, имеющая статус индивидуального предпринимателя, оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»:

подпункта 9 пункта 2 статьи 3, согласно которому действие данного Федерального закона 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;

пункта 4 статьи 5, в силу которого в случае, если впоследствии будет установлено, что покупатель государственного или муниципального имущества не имел законное право на его приобретение, соответствующая сделка является ничтожной;

подпункта 2 пункта 1 статьи 13, закрепляющего продажу государственного или муниципального имущества на аукционе в качестве одного из способов приватизации государственного и муниципального имущества;

пункта 5 статьи 13, согласно которому приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными данным Федеральным законом.

1.1. 18 октября 2019 года управление муниципального имущества города Пензы (далее – УМИ города Пензы) дало муниципальному унитарному предприятию «Специализированное бюро по коммунальному

обслуживанию населения г. Пензы» (далее – МУП «Спецбюро») согласие на продажу нежилого помещения, закрепленного за этим унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения, путем проведения аукциона.

6 декабря 2019 года с В.П.Балябиной как с единственным участником аукциона заключен договор купли-продажи помещения, которое было передано заявительнице по акту и оплачено ею в соответствии с установленной в договоре ценой, равной начальной цене торгов. При этом впоследствии аукцион признан несостоявшимся в связи с поступлением только одной заявки.

23 июня 2020 года зарегистрировано право собственности В.П.Балябиной на указанное помещение.

Решением Арбитражного суда Пензенской области от 16 марта 2023 года, оставленным без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 июня 2023 года и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 20 декабря 2023 года, удовлетворен иск администрации города Пензы к МУП «Спецбюро» и В.П.Балябиной о признании недействительным договора купли-продажи и применении последствий недействительности сделки.

Суды исходили из того, что согласно пункту 1 статьи 23 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в случае признания аукциона несостоявшимся должен применяться такой способ приватизации, как продажа государственного (муниципального) имущества посредством публичного предложения. Возможность заключения договора купли-продажи с единственным участником такого аукциона (торгов) данным Федеральным законом не предусмотрена.

Установив, что В.П.Балябина значится в едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства, суды рассмотрели вопрос применения в деле Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения движимого и недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусматривает для определенных субъектов условия возникновения и осуществления ими преимущественного права на приобретение имущества, находящегося в публичной собственности, в том числе закрепленного за унитарными предприятиями. Суды пришли к выводу, что у В.П.Балябиной нет упомянутого преимущественного права в отсутствие совокупности условий, необходимых для его возникновения.

Судья Верховного Суда Российской Федерации отказал в передаче кассационной жалобы В.П.Балябиной на соответствующие судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации (определение от 28 марта 2024 года), с чем согласился Председатель Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 27 мая 2024 года).

1.2. Заявительница полагает, что оспариваемые нормативные предписания в их правоприменительном истолковании не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 15, 19, 35, 36, 42, 45, 46 и 62, поскольку порождают неопределенность в вопросе о возможности приобретения муниципального недвижимого имущества, закрепленного за унитарным предприятием, единственным участником аукциона, на котором реализация такого имущества осуществлялась с согласия публичного собственника и который был признан несостоявшимся.

В.П.Балябина указывает на то, что договор купли-продажи был заключен с ней с соблюдением Положения «О порядке продажи недвижимого имущества, закрепленного за муниципальным унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения» (утверждено решением Пензенской городской Думы от 28 апреля 2006 года № 357-22/4), предусматривающего продажу муниципальными унитарными предприятиями указанного недвижимого имущества на аукционе или на конкурсе при наличии согласия УМИ города Пензы, а Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» к возникшим отношениям неприменим.

По мнению В.П.Балябиной, недопустимо требовать признания недействительным договора купли-продажи муниципального имущества без оспаривания законности аукциона (торгов), обусловившего заключение такого договора; иск, заявленный администрацией города Пензы от имени собственника муниципального имущества, нарушил ее законные ожидания как участника аукциона, полагавшегося на правомерность процедуры отчуждения имущества при наличии согласия УМИ города Пензы, которое также выступало от имени собственника имущества.

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подпункт 9 пункта 2 статьи 3, пункт 4 статьи 5, подпункт 2 пункта 1 и пункт 5 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании разрешаются вопросы:

- о возможности продажи унитарным предприятием закрепленного за ним недвижимого имущества с согласия собственника такого имущества без использования процедур, предусмотренных данным Федеральным законом;

- о действительности договора купли-продажи недвижимого имущества унитарного предприятия, заключенного по результатам проведения торгов, признанных несостоявшимися по причине участия в них лишь одного участника.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя в России условия для функционирования рыночной экономики – единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности (статья 8, часть 1), относит к числу прав и свобод, признание, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства (статья 2), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1) и право частной собственности, охраняемое законом и включающее в себя

право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, части 1 и 2).

По смыслу приведенных конституционных предписаний в их взаимосвязи со статьями 17, 18, 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 74 (часть 1) и 75<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации в России должны создаваться находящиеся под государственной, прежде всего судебной, защитой благоприятные условия для функционирования экономической системы, приниматься меры, направленные на оптимизацию регулирования экономических отношений, на создание условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан, на обеспечение социального партнерства, экономической и социальной солидарности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2023 года № 14-П и др.).

2.1. Как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, признание и защита в России равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8, часть 2, Конституции Российской Федерации) обязывают федерального законодателя обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации, в связи с чем он не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией Российской Федерации, и, таким образом, умаляли бы права населения муниципальных образований в их стремлении к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни (определения от 12 апреля 2005 года № 142-О, от 5 марта 2013 года № 436-О и др.).

Это означает необходимость обеспечения в правовом регулировании отношений собственности на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации, надлежащего баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как права населения

муниципальных образований и права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, что, в свою очередь, допускает установление в рамках законодательной дискреции отдельных ограничений соответствующих прав, в том числе права собственности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П). При этом федеральный законодатель обязан обеспечивать надлежащие условия, гарантирующие исполнение местным самоуправлением своего предназначения по решению вопросов местного значения, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью и удовлетворению тем самым базовых жизненных потребностей населения муниципальных образований, а также реализацию местным самоуправлением общей для всех уровней публичной власти конституционной задачи по поддержке конкуренции, способной в текущем состоянии муниципальной экономики создать оптимальную среду для реализации частной экономической инициативы и не допустить принятия решений, несовместимых с конституционными принципами (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июля 2024 года № 35-П).

2.2. Гарантированная Конституцией Российской Федерации свобода экономической деятельности предполагает прежде всего свободу предпринимательства, которая представляет собой универсальный (интегрированный) конституционно-правовой принцип, объединяющий несколько относительно самостоятельных принципов правового регулирования, включая принцип свободы договора, общедозволительный принцип, принцип свободы конкуренции (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 года № 276-О-О). Государство призвано стимулировать свободную рыночную экономику, основанную на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как ее основных субъектов, а также гарантировать стабильность, предсказуемость, надежность гражданского оборота, эффективную судебную защиту прав и законных интересов его участников

(постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 6-П, от 18 июля 2008 года № 10-П, от 24 июня 2009 года № 11-П и др.).

Свобода предпринимательской деятельности в ее конституционно-правовом значении не предопределяет получения гарантированного результата от осуществления экономической деятельности, однако предполагает защиту от рисков, связанных с произвольными и необоснованными, нарушающими нормальный (сложившийся) режим хозяйствования решениями и действиями органов публичной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 года № 17-П).

Целям становления и развития свободной рыночной экономики, стимулированию экономической самостоятельности граждан, свободы экономической деятельности служит, наряду с другими, институт приватизации объектов публичной собственности, т.е. передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц. Соответственно, в федеральном законе должны быть предусмотрены и надлежащие процедуры приватизации, с тем чтобы при передаче имущества от публичного собственника частному обеспечивалась защита прав и законных интересов всех участников регулируемых отношений на основе принципов юридического равенства и соразмерности используемых правовых средств и конституционно одобряемых целей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П).

При этом, создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель должен учитывать состояние экономики, необходимость оказания на нее того или иного направляющего воздействия для ее нормального и продуктивного функционирования, а также в свете имеющейся у него дискреции руководствоваться экономической и иной целесообразностью и такими факторами, как, например, состояние борьбы с экономической преступностью, коррупцией, степень развитости экономики,

и сообразно этому выбирать различные модели регулирования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2023 года № 12-П). Кроме того, соблюдение принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства предполагает – на что обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации, – что в правовом демократическом государстве, каковым является Российская Федерация, пренебрежение требованиями разумности и осмотрительности со стороны публично-правового образования в лице компетентных органов, недобросовестное выполнение ими своих функций, совершение ошибок в реализации такими органами своих полномочий не должно негативно влиять на имущественные и неимущественные права добросовестных граждан и хозяйствующих субъектов (постановления от 2 июля 2020 года № 32-П и от 28 декабря 2022 года № 59-П).

С учетом изложенного, регламентируя отношения, возникающие при отчуждении частным лицам объектов государственной и муниципальной собственности, закрепленных за унитарными предприятиями, федеральный законодатель обязан установить надлежащие процедуры перехода имущества в частную собственность, с тем чтобы обеспечить сбалансированное сочетание интересов продавцов-предприятий, нацеленных на самостоятельное и свободное осуществление экономической деятельности, и покупателей их имущества, заинтересованных в предсказуемом и стабильном обладании правомерно приобретенным имуществом, с интересами соответствующего публично-правового образования, заключающимися в охране государственной (муниципальной) собственности и поддержании принципа конкуренции при отчуждении этого имущества частным лицам, а также интересами работников унитарных предприятий в стабильной деятельности последних.

3. Право на приватизацию, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 года № 25-П, не относится к числу конституционных, а регламентируется федеральным законом.

В соответствии с частью первой статьи 217 «Приватизация государственного и муниципального имущества» ГК Российской Федерации имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные данным Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное (часть вторая той же статьи).

Основным законом о приватизации является Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», пункт 1 статьи 4 которого устанавливает, что законодательство Российской Федерации о приватизации состоит из этого Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. К отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным данным Федеральным законом, применяются нормы гражданского законодательства (пункт 4 статьи 3). Под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц (статья 1).

3.1. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации к юридическим лицам отнесено, в частности, унитарное предприятие, которым признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество; имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому

предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления; правовое положение унитарных предприятий определяется данным Кодексом и законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях (пункт 3 статьи 48, пункты 1 и 2 статьи 113).

В соответствии с абзацем первым пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия; имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

Исходя из понятия «приватизация», содержащегося в Федеральном законе «О приватизации государственного и муниципального имущества», разновидностью таковой является приобретение частными лицами государственного или муниципального имущества, закрепленного за унитарными предприятиями. Между тем подпункт 9 пункта 2 статьи 3 данного Федерального закона исключает из сферы его действия отношения, возникающие при отчуждении государственными и муниципальными унитарными предприятиями имущества, закрепленного за ними в хозяйственном ведении или оперативном управлении. Отчуждение такого имущества (а также других видов имущества, исключенных из сферы действия этого Федерального закона согласно пункту 2 его статьи 3) регулируется иными федеральными законами и (или) иными нормативными правовыми актами (абзац двадцать пятый пункта 2 статьи 3).

Однако федеральный закон, специально посвященный вопросам отчуждения государственного или муниципального имущества, закрепленного за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, не принят.

Таким образом, данные правоотношения регламентируются общими нормами, предусматривающими, что 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; казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества (абзац первый пункта 2 статьи 295 и абзац первый пункта 1 статьи 297 ГК Российской Федерации; пункт 2 статьи 18 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»). В таком порядке при должных гарантиях права собственности публично-правового образования унитарным предприятием реализуется конституционное право на свободу осуществления предпринимательской деятельности. Унитарное предприятие при этом может выступать инициатором отчуждения имущества исходя из своей стратегии ведения предпринимательской деятельности, чем обеспечивается, в частности, эффективность использования государственного (муниципального) имущества.

В отличие от этого в основе отчуждения государственного (муниципального) имущества согласно требованиям Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» лежит деятельность по планированию приватизации публичным собственником, порядок которой предусмотрен главой II «Планирование приватизации государственного и муниципального имущества» этого Федерального закона.

Таким образом, цели отчуждения имущества, реализуемого в соответствии с указанными порядками, отличаются, что допускает и дифференциацию нормативного регулирования различных видов приватизации.

3.2. В отсутствие федерального законодательного регулирования особенностей процедуры продажи государственного (муниципального) имущества унитарных предприятий сложился подход, основанный на конституционном принципе защиты конкуренции (статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации), получившем развитие применительно к деятельности органов публичной власти, в частности в Федеральном законе

от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», который устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) этих органов, иных осуществляющих их функции органов или организаций (пункт 7 части 1 статьи 15). В соответствии с указанным подходом, нашедшим отражение в позиции Федеральной антимонопольной службы, согласие собственника имущества, закрепленного за государственным или муниципальным унитарным предприятием, на его отчуждение целевым образом без проведения торгов недопустимо, так как является нарушением статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» (письмо ФАС России от 5 августа 2013 года № АГ/30312/13).

Поскольку обязательные при таких обстоятельствах торги одновременно являются способом приватизации имущества в силу статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», суды в деле с участием заявительницы распространили действие предусмотренных в этом Федеральном законе правил о торгах в качестве общих (родовых) на случай отчуждения унитарным предприятием закрепленного за ним на праве хозяйственного ведения или оперативного управления имущества, не разграничивая указанные виды приватизации вопреки подпункту 9 пункта 2 статьи 3 этого Федерального закона, согласно которому его действие на такой случай приватизации не распространяется.

4. Порядок продажи недвижимого имущества унитарных предприятий закрепляется в правовых актах соответствующих публично-правовых образований – собственников имущества таких предприятий.

4.1. На федеральном уровне установлено правило о том, что сделки по продаже имущества федеральных государственных унитарных предприятий осуществляются путем продажи этого имущества на аукционе в соответствии с порядком, устанавливаемым федеральным антимонопольным органом (абзац первый пункта 2<sup>1</sup> Постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»).

Порядок и условия приватизации имущества субъекта Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (часть 3 статьи 56 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Регулирование вопросов приватизации муниципального имущества, закрепленного за муниципальными унитарными предприятиями, в части, относящейся к ее порядку и условиям, осуществляется нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (часть 3 статьи 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Так, в городе Пензе действует Положение «О порядке продажи недвижимого имущества, закрепленного за муниципальным унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения». Согласно пункту 2 данного Положения муниципальные унитарные предприятия вправе осуществлять продажу недвижимого имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения, только с согласия УМИ города Пензы на аукционе или на конкурсе.

В случаях, когда порядок продажи недвижимого имущества унитарных предприятий не утвержден нормативным правовым актом соответствующего уровня, отчуждение такого имущества должно осуществляться с согласия собственника при условии проведения торгов в силу упомянутого конституционного принципа защиты конкуренции.

Как ранее отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, торги – специфический способ совершения сделки посредством проведения конкурса или аукциона. Использование в определенных случаях конкурентных процедур отбора контрагентов является общемировой

практикой и обусловлено стремлением заключить договор на лучших условиях и с лучшим контрагентом, задачами защиты конкуренции и целью профилактики коррупционных правонарушений. Конститутивным элементом торгов, как регулируемых гражданским законодательством, так и проводимых в соответствии с нормами иных отраслей права, служит состязательность, конкурентная борьба (Постановление от 23 декабря 2022 года № 57-П).

Обязательное проведение торгов применительно к рассматриваемому случаю выступает ограничением права унитарного предприятия на свободу осуществления предпринимательской деятельности, равно как и права публичного собственника по своему усмотрению определять юридическую судьбу имущества, и не вступает в противоречие с конституционным принципом соразмерности ограничения прав на основании закона (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), поскольку за счет предоставления всем заинтересованным лицам равного доступа к муниципальному имуществу поддерживается конкуренция, обеспечивается профилактика правонарушений коррупционной направленности, что способствует максимальной эффективности использования публичной собственности в интересах населения соответствующего публично-правового образования.

4.2. В системной связи с названными условиями отчуждения недвижимого имущества унитарных предприятий находится установленное пунктом 3 статьи 18 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» правило, предусматривающее, что движимым и недвижимым имуществом унитарное предприятие распоряжается только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия; сделки, совершенные с нарушением этого требования, являются ничтожными.

С учетом этого согласие собственника на отчуждение недвижимого имущества унитарного предприятия не может быть произвольным.

Собственник обязан учитывать значение такого имущества для предприятия и оценивать необходимость имущества в осуществлении предприятием уставных видов деятельности. Следовательно, сделки, нарушающие это требование, являются ничтожными, даже когда они совершены с согласия собственника (пункт 2 статьи 168 ГК Российской Федерации).

Если продажа имущества приведет к невозможности осуществления предприятием уставной деятельности, переход такого имущества в частную собственность возможен только путем преобразования унитарного предприятия в хозяйственное общество в соответствии с пунктом 2 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Понятие имущественного комплекса унитарного предприятия законодатель использует именно для целей приватизации в форме преобразования унитарного предприятия. Предметом приватизации в таком случае являются не отдельные объекты гражданских прав (здания, сооружения, оборудование и др.), а имущественный комплекс унитарного предприятия в целом, включая требования, долги, интеллектуальные права и др. (абзац третий пункта 1 статьи 11 названного Федерального закона). Имущество, не включенное в состав подлежащих приватизации активов предприятия, изымается собственником (пункт 4 статьи 11 названного Федерального закона).

Закрепляя данное правило, законодатель руководствовался идеей установления запрета дробления предприятия в процессе приватизации, приводящего к утрате единства его имущественной и организационной структуры и возможному снижению его экономического потенциала. Пункт 2 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» подлежит применению и в тех случаях, когда имущественный комплекс не зарегистрирован как объект недвижимости в Едином государственном реестре недвижимости; иное привело бы к возможным злоупотреблениям в целях обхода требования, направленного на защиту унитарных предприятий от дробления.

Таким образом, подпункт 9 пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», исключающий применение предусмотренных в этом Федеральном законе процедур приватизации к отношениям, связанным с отчуждением унитарным предприятием закрепленного за ним недвижимого имущества, нацелен на обеспечение унитарному предприятию как коммерческой организации возможности распоряжаться своим имуществом (тем более излишним, требующим расходов на его содержание), выступать полноценным участником гражданского оборота и эффективно достигать целей своей уставной деятельности. Однако данное законоположение не должно приводить к оправданию возможной практики обхода требований законодательства о приватизации и к злоупотреблению правом на отчуждение унитарным предприятием в частную собственность закрепленного за ним имущества. Это касается, например, таких случаев, как распродажа с согласия собственника предприятием всех своих основных фондов по частям, закрепление за унитарным предприятием недвижимого имущества, в котором предприятие для достижения уставных целей и задач не нуждается, с перспективой его последующей продажи (как правило, спустя непродолжительное время).

4.3. В Постановлении от 23 декабря 2022 года № 57-П Конституционный Суд Российской Федерации – осуществляя конституционно-правовое истолкование предусмотренных в Гражданском кодексе Российской Федерации общих правил о торгах, в том числе правила о том, что торги, в которых участвовал только один участник, признаются несостоявшимися, а иные основания признания торгов несостоявшимися устанавливаются законом (пункт 5 статьи 447), – отметил, что в случае, когда в специальном законодательстве отсутствует указание на последствия признания торгов несостоявшимися, факт признания их таковыми означает, что они не могут влечь юридических последствий именно как специфический способ заключения сделки. При этом за рамками собственно правоотношений по организации и проведению торгов могут возникать

различные правовые последствия признания торгов несостоявшимися применительно к конкретным видам торгов, что не мешает установлению таких последствий законодателем (который при этом учитывает вид торгов и природу возникающих отношений). Это и происходит при принятии законодательных актов о тех или иных торгах, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, такие последствия могут устанавливаться в документах, регламентирующих порядок проведения торгов для различных ситуаций экономической деятельности. Когда соответствующая регламентация не предусмотрена либо допускается произвольное усмотрение заказчика (организатора торгов) в вопросе о заключении такого договора, признание торгов несостоявшимися (в связи с подачей единственной заявки) не влечет отказа от заключения договора с единственным участником торгов, если нет объективных препятствий к заключению договора с этим участником (заказчик имеет возможность заключить договор с единственным участником, предложение которого является конкурентным, соответствует закупочной документации, а она, в свою очередь, не ограничивает условия для свободной конкуренции). Данная правовая позиция применима и к вопросу регламентации правовых последствий признания несостоявшимися по той же причине торгов по продаже имущества унитарных предприятий.

Из этого исходит и Федеральная антимонопольная служба, закрепившая в пункте 121 Порядка проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества (утвержден приказом от 21 марта 2023 года № 147/23), правило, в соответствии с которым в случае, если аукцион признан несостоявшимся по причине подачи заявки на участие в аукционе только одним заявителем (далее – единственный заявитель на участие в аукционе) либо признания участником аукциона только одного заявителя (далее – единственный участник аукциона), с единственным заявителем на участие в аукционе, если его заявка соответствует требованиям и условиям,

предусмотренным документацией об аукционе, либо с единственным участником аукциона организатор аукциона обязан заключить договор на условиях и по цене, которые предусмотрены заявкой на участие в аукционе и документацией об аукционе, но по цене не менее начальной (минимальной) цены договора (лота), указанной в извещении о проведении аукциона; при этом заключение договора для единственного заявителя на участие в аукционе, единственного участника аукциона, является обязательным.

Что же касается возмездного отчуждения имущества из публичной собственности в частную на основании Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», то применительно к такому его виду, как продажа государственного или муниципального имущества на аукционе, регламентированная его статьей 18, Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и об установлении особенностей регулирования имущественных отношений», введено правило, в соответствии с которым аукцион с единственным участником допускается, однако признается несостоявшимся в случае отказа лица, признанного единственным участником аукциона, от заключения договора, предусматривающего начальную цену продажи (притом что ранее согласно упомянутой норме в редакции, действовавшей в период приобретения имущества заявительницей, при единственном участнике аукцион признавался несостоявшимся).

На региональном уровне и в муниципальных образованиях в отсутствие в федеральном законодательстве правовых норм, непосредственно разрешающих рассматриваемую ситуацию, осуществляется самостоятельное регулирование, обусловленное целями и задачами, стоящими перед соответствующим публично-правовым образованием, в котором подлежит разрешению вопрос о последствиях признания торгов несостоявшимися в связи с участием в них только одного лица – заключение договора с единственным участником торгов или повторное проведение

торгов и т.д. В отсутствие же такого регулирования последствия признания торгов несостоявшимися могут быть определены аукционной или конкурсной документацией.

Если и в такой документации не установлены указанные последствия либо допускается произвольное усмотрение продавца (организатора торгов) в вопросе о заключении соответствующего договора, признание торгов несостоявшимися на указанном основании не влечет отказа от заключения договора с единственным участником торгов, когда нет объективных препятствий к заключению договора с этим участником (продавец имеет возможность заключить договор с единственным участником торгов, предложение которого является конкурентным, соответствует документации о торгах, а она, в свою очередь, не ограничивает условия для свободной конкуренции).

Кроме того, с учетом специфики торгов, проводимых в целях продажи имущества, основной целью которых наряду с прочим является получение максимально высокой цены продажи, закрепление в соответствующих нормативных актах или документации о торгах невозможности заключения договора с единственным участником торгов не может рассматриваться в качестве выхода соответствующего органа публичной власти за пределы своих полномочий либо явно неразумного или недобросовестного поведения продавца (организатора торгов).

В ситуации же, когда заключение договора о продаже имущества унитарного предприятия произведено с согласия собственника этого имущества, невозможность заключения договора с единственным участником торгов в случае их признания несостоявшимися в связи с отсутствием других участников нормативно или в конкурсной документации не установлена, а покупатель (гражданин или юридическое лицо) исполнил все обязанности по участию в торгах и не имел оснований предполагать наличие нарушений (например, связанных с коррупцией) порядка отчуждения такого имущества (тем более когда такой порядок установлен самим собственником), у него возникают правомерные ожидания

стабильного и надежного обладания приобретенным объектом. Причем они порождены органами власти, давшими согласие на отчуждение имущества, реализовавшими процедуру этого отчуждения, в результате чего была осуществлена государственная регистрация права частной собственности на него.

В этой ситуации удовлетворение требования того же или иного органа власти этого публично-правового образования, оспаривающего право собственности добросовестного покупателя недвижимого имущества унитарного предприятия по мотивам недопустимости заключения договора с единственным участником торгов в случае их признания несостоявшимися в связи с отсутствием других участников, входило бы в противоречие с неоднократно отмеченной Конституционным Судом Российской Федерации необходимостью защиты добросовестных участников гражданского оборота, проявляющих добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность (постановления от 21 апреля 2003 года № 6-П, от 24 марта 2015 года № 5-П, от 27 октября 2015 года № 28-П, от 22 июня 2017 года № 16-П, от 9 ноября 2022 года № 48-П и др.).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать подпункт 9 пункта 2 статьи 3, пункт 4 статьи 5, подпункт 2 пункта 1 и пункт 5 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они:

допускают возможность продажи унитарным предприятием закрепленного за ним недвижимого имущества с согласия собственника такого имущества без использования процедур, предусмотренных этим Федеральным законом, при условии, если это отчуждение не является

способом обхода требований законодательства о приватизации или злоупотреблением правом на отчуждение унитарным предприятием в частную собственность закрепленного за ним имущества и проводится на торгах;

предполагают заключение договора купли-продажи и с единственным участником таких торгов в случае их признания несостоявшимися в связи с отсутствием других участников торгов, если положениями нормативного правового акта, регулирующего проведение этих торгов, или содержанием документации о торгах прямо не предусмотрено, что в этом случае договор не заключается и (или) применяются иные формы реализации соответствующего имущества.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл подпункта 9 пункта 2 статьи 3, пункта 4 статьи 5, подпункта 2 пункта 1 и пункта 5 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные акты, вынесенные по делу с участием гражданки Балябиной Валентины Петровны на основании подпункта 9 пункта 2 статьи 3, пункта 4 статьи 5, подпункта 2 пункта 1 и пункта 5 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

№ 17-П



Конституционный Суд  
Российской Федерации