

ГАРР, фонд 10026,
кн. 1, дело 124.

92

6869(2)



ПРОКУРАТУРА СССР
ПРОКУРАТУРА
г. МОСКВЫ

Генеральному прокурору
Российской Федерации
Государственному советнику
юстиции 2 класса
Степанкову В.Г.

ДОКЛАДНАЯ ЗАПИСКА

20.05.92
0.05.92 № 420/4 - 91/92

О некоторых вопросах состоя-
ния законности в г.Москве

Прокуратурой г. Москвы проанализированы материалы, характе-
ризующие состояние законности в деятельности местных органов госу-
дарственной власти и управления по проведению приватизации пред-
приятий и жилья, распоряжению муниципальной собственностью, соз-
данию предпринимательских структур, а также проверены данные о
совмещении должностей руководителями и должностными лицами Советов
народных депутатов и городской администрации.

Главной особенностью функционирования государственно-власт-
ных структур в Москве в течение 1991-1992 г.г. стал дуализм в пра-
вовом регулировании их деятельности, что было вызвано известными
шагами высших органов власти и управления республики (Верховного
Совета Российской Федерации и его Президиума, Президента России),
в результате которых московские представительные органы и админи-
страция оказались наделенными совпадающими по объему полномочия-
ми, в т.ч. в области распоряжения собственностью, землей и прове-
дения приватизации, которые они оспаривают друг у друга.

Положение усугублено тем, что, несмотря на настойчивую поста-
новку этого вопроса прокуратурой Москвы еще в 1990 году, в горо-
де до настоящего времени не распределены права собственности на
конкретные объекты и городское имущество между уровнями власти. В
таких условиях, без решения коренных проблем собственности, в Моск-
ве предпринимается попытка ускоренными темпами провести радикаль-
ную экономическую реформу, одним из главных элементов которой яв-
ляется широкая приватизация.

В то же время, с развитием рыночных отношений, растет заин-
тересованность учреждений, предприятий и организаций в сохранении
за собой и коммерческом использовании (в основном, за счет сдачи
в аренду или наем) имеющихся в их фактическом пользовании производ-
ственных площадей, оборудования, имущества и т.п. Все это вызыва-

ет повседневные столкновения личных и групповых, ведомственных и территориальных интересов по поводу обладания и распоряжения объектами собственности. Ожесточенные конфликты со случаями физического противостояния в связи с борьбой за право собственности имели место и продолжают в настоящее время. Почти всегда это происходит в тех случаях, когда распорядительное решение по отношению к объекту собственности принимает одновременно орган представительной власти с одной стороны и какая-либо из структур городской администрации — с другой. Так, например, возникли конфликты по поводу помещений бывшего Ленинского РК КПСС (решения принимали Моссовет и вице-мэр), по поводу помещений бывшего Октябрьского РК КПСС (решения принимали райсовет и заместитель префекта Центрального округа. Случай был предметом рассмотрения парламентской комиссии). По сути аналогичные столкновения интересов возникали в Севастопольском, Киевском, Дзержинском, Пролетарском и многих других районах.

Между тем, правовая основа для однозначного разрешения подобных споров средствами прокурорского воздействия практически разрушена по причинам изложенным выше.

В городе сложилась парадоксальная ситуация, состоящая в том, что почти все нормативные акты и акты применения права по вопросам связанным с распоряжением собственностью и приватизацией противоречат либо Конституции и соответствующим законам, поскольку опираются на указы Президента, либо расходятся с указами, поскольку основываются на действующих и неотмененных законах. Критерий, по которому У Съезд народных депутатов предложил отдавать приоритет исполнению нормативного акта (соответствие или несоответствие направленности на экономическую реформу) на практике применить почти невозможно, в связи с присутствием в нем слишком большого элемента субъективной оценки. Названные обстоятельства практически блокируют возможность для вмешательства прокурорского надзора, основным условием которого является наличие однозначного правового регулирования того или иного вопроса. В результате на сотни обращений, содержащих просьбу о защите нарушенного права, предоставленного законом или указом, приходится ограничиваться разъяснительными ответами и предлагать сторонам решать спор в суде.

Под реальное действие надзора в Москве попадает достаточно узкая категория незаконных актов местных органов власти и управления, которая противоречит как законам, так и указам Президента России. С момента начала в городе процесса приватизации (октябрь —

ноябрь 1991г.) по результатам проверок сигналов о правонарушениях органами городской прокуратуры опротестовано 9 правовых актов, в т.ч. решений собраний, коллективов учредителей о приватизации конкретно-го имущества, внесено 12 представлений руководству городской администрации, Советов народных депутатов и их органов, в суд и арбитражный суд предъявлено 10 исков о признании недействительными сделок приватизации, купли-продажи, передачи имущества в аренду и т.п. Большинство требований прокуроров удовлетворены, часть в настоящее время еще рассматривается.

Одна из очевидных тенденций в процессе приватизации и вообще распоряжении муниципальной собственностью и землей в Москве - выведение его под разными предлогами и нередко вопреки закону из-под контроля представительных органов и общественности. Так еще в декабре 1990 года Г.Х. Попов, бывший в то время председателем Моссовета и Ю.М. Лужков, занимавший должность председателя Мосгорисполкома, от имени Моссовета, но без его согласия и ведома (в нарушение п. 2 ст. 14 действовавшего тогда Закона СССР "Об основных началах местного самоуправления...") заключили с иностранной стороной соглашение о создании совместного предприятия "Центр-КИИТ-Калужская застава", которому на сверхльготных условиях за символическую плату был предоставлен в аренду на 99 лет крупный участок земли с находящимися на нем жилыми домами. Заключение сделки на таких условиях стало возможным скорее всего потому, что до февраля 1992 года все относящиеся к ней документы составляли "коммерческую тайну" и были известны лишь узкому кругу лиц близких к инициаторам. В связи с нарушениями, допущенными при создании СП прокуратурой города направлены представление мэру Москвы с требованием привести учредительные документы в соответствие с требованиями закона, в Прокуратуру России - проект искового заявления в арбитражный суд.

Условия, позволяющие решать вопросы распоряжения московской муниципальной собственностью и землей, кулуарно и бесконтрольно, а следовательно и почва для дальнейших нарушений законности, в т.ч. с корыстными целями, не только продолжают иметь место, но и развиваются. Указом Президента Российской Федерации (№ 96) от 28.08.91 о полномочиях органов исполнительной власти города Москвы мэру города и "уполномоченным им лицам" предоставлено право "самостоятельно распоряжаться городской собственностью и землей". Указ Президента

дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы дал мэру города право проводить ускоренную приватизацию по самостоятельно разработанным правилам (т.е. фактически не руководствоваться законом). Таким образом, реальное, ничем и никем не ограниченное право распоряжения муниципальной собственностью и землей оказалось у органов, подчиненных мэру. В результате большая часть важнейших решений в этой сфере, таких как предоставление аренды, использование имущества в качестве доли в коммерческом предприятии и т.п., принимается единолично мэром, вице-мэром, префектом или супрефектом. Все это безусловно привлекает к таким лицам пристальное внимание предпринимателей, заинтересованных в обеспечении для себя наиболее выгодных условий коммерческой деятельности, делает их и их сотрудников потенциальным объектом подкупа.

Так, в начале мая с.г. при получении 500 тысяч рублей в качестве взятки от представителя малого предприятия "Пробит", за заключение договора о строительстве торгового центра, который подразумевал и отвод земельного участка, был зафиксирован с полчиным супрефект муниципального округа "Крылатское" (Смышников В.Н.). Уголовное дело в отношении него в настоящее время расследуется прокуратурой города.

Столь же потенциально опасна монополизация практически всего процесса приватизации в Москве в руках Москомимущества, входящего в систему исполнительных органов города. В силу указа Президента от 12.01.92 об ускоренной приватизации муниципальной собственности в Москве и вопреки Закону "О приватизации государственных и муниципальных предприятий", у Фонда имущества Моссовета отобраны его законные права представления собственника и продавца имущества, которые давали ему, а следовательно и представительным органам власти реальный рычаг контроля за ходом разгосударствления. Функция контроля, оставленная названным указом за Фондом имущества, является сугубо номинальной, поскольку не обеспечена необходимыми, а точнее никакими полномочиями. Механизм, предусмотренный Законом о приватизации, содержащий антикоррупционную направленность, ликвидирован.

Между тем, необходимость широкого и гласного контроля за ходом приватизации в Москве подтверждается многочисленными противоправными фактами присвоения государственного имущества. Например, трудовой коллектив кинотеатра ("Родина") не выкупив его имущество и не приобретя законных прав на распоряжение таковым, передал его

в коммерческую структуру - товариществу с ограниченной ответственностью, регистрацию которого обеспечил депутат Моссовета Савушкин Е.М. Подобные факты имели место при создании обществ с ограниченной ответственностью "Зоомагазин на Арбате", Московский театр "Киноактер", акционерного общества "Телеком", концерна "Мосреконструкция". Прокуратурой по всем названным случаям предъявлены иски о признании недействительными учредительных документов, либо внесены представления.

Активно занимаются противоправным отчуждением - своих основных фондов или "дикой" приватизацией находящиеся на территории Москвы предприятия бывшего союзного и республиканского подчинения. Так, в феврале 1991 года МПШО "Смена" (ранее находившееся в ведении Минлегпрома РСФСР) подписало с финуправлением Бабушкинского района (т.е. органом, не имевшим никакого отношения к собственнику имущества) акт купли-продажи основных средств Московской швейной фабрики за 360 тысяч рублей, что на тот период составляло рыночную стоимость одной двухкомнатной квартиры. По иску прокурора арбитраж Москвы признал эту сделку недействительной.

Находившиеся в федеральной собственности проектный институт "Гипропромстрой", ИИО "Альгаир", завод "Радиоприбор" с нарушениями закона передали в собственность коммерческих структур состоявшие у них на балансе заселенные жилые дома, лишив тем самым жильцов возможности приватизации своих квартир. Сделка "Гипропромстроя" с кооперативом "Уют" по иску прокурора уже признана недействительной, два других иска находятся в стадии рассмотрения.

Обращает на себя внимание, что ни Москомимущество, ни Госкомимущество, имеющие широкие контрольные полномочия, практически не используют их для выявления и пресечения фактов противоправной приватизации государственного либо муниципального имущества. ими совершенно не используется право обращения в суд с исками о признании незаконными сделок приватизации. Не используется такое право и Советами народных депутатов и их полномочными органами. В результате противодействие противоправному присвоению государственной и муниципальной собственности занимается почти исключительно прокуратура, что сильно сужает поле контроля и позволяет некоторым правонарушениям существовать в течение длительного времени. Так, по иску прокурора города в апреле 1992 года признана незаконной сделка о приобретении кооперативом "Титан" светотехнического оборудования опытного завода "Пластполиэтилен", состоявшаяся еще в октябре 1990 года.

акционерном обществе "Инвест-Черемушки", вложив средства из внебюджетного фонда; Мосжилкомитет Правительства Москвы - в акционерном обществе "Оргкомитет", вложив в дело помещения, земельные участки, денежные средства и по сути монопольное право на доступ к банку данных о наличии свободного жилья в городе /"Оргкомитет" занимается продажей жилья/; Главное медицинское управление - в страховом обществе "РОСНО", вложив 10 млн. рублей, полученных из бюджета и т.п. При этом извлекаемая прибыль зачисляется не в бюджет города /округа, муниципалитета/, а направляется во внебюджетные фонды, которыми, как правило, бесконтрольно и единолично распоряжаются руководители соответствующих ведомств.

Прямой путь к фактической коррупции открывает участие в предпринимательстве правоохранительных органов. Для Москвы такая практика уже не является исключением. Так, в феврале 1991 Калининское районное/ныне региональное/ управление внутренних дел выступило учредителем малого предприятия "Энтузиаст", предметом деятельности которого является производство колбасных и кондитерских изделий, торговля, закупочная и посредническая деятельность. Уставной фонд предприятия образован за счет вкладов частных лиц: Мамирова Х.М., Малиева Ю.Ф., Неизвестных В.В. Фактически именно этой группе граждан, получившей "крышу" государственного малого предприятия, был передан на баланс /т.е. безвозмездно/ заселенный жилой дом от предприятия "Альтайр". Прокуратурой города предъявлен иск о признании недействительными учредительных документов этого МП и поставлен вопрос перед руководством ГУВД Москвы об увольнении начальника Калининского УВД Агапова В.М., ставшего председателем правления данной коммерческой структуры.

Руководство Таганского РУВД /бывший начальник Никитин Л.В. в настоящее время зам. начальника ГУВД/ выступило инициатором создания коммерческого предприятия "Охраносервис", которому были переданы значительные денежные суммы, техника с правом выкупа по остаточной стоимости и земельные участки, предназначенные для нужд управления. В нарушение закона Таганский райсовет освободил "Охраносервис" от налогов на прибыль. В деятельности этого предприятия по договорам подряда принимали участие и работники ГУВД /всего 18 человек/. По результатам прокурорской проверки внесены представление руководству УВД и протест в райсовет.

Пример низовым структурам подало городское управление внутренних дел, которое еще ранее приняло участие в создании двух совмест-

ных предприятий: советско-швейцарского ("Сеамил") и советско-американской "Ассоциации экономического развития в Москве", занимающихся торговлей, рекламой, маркетингом, основываясь на приказе Министра внутренних дел СССР № I/53I от 12.02.90 "О задействовании внутрихозяйственных резервов, развитии инициативы, расширении хозяйственных и арендных отношений, увеличении объемов платных услуг органами и учреждениями МВД СССР". Обращение прокуратуры г.Москвы в Прокуратуру Союза ССР с представлением об опротестовании приказа министра было оставлено без удовлетворения.

В ходе недавних проверок прокуратурой установлено более 30 фактов участия в бизнесе руководителей органов представительной власти и городской администрации, случаев противоправного совмещения ими должностей, чем грубо нарушается законодательство о местном самоуправлении и ограничении монополистической деятельности, а также указ Президента России о борьбе с коррупцией. Например, депутат Перовского районного Совета Алексин Г.А. совмещает должности председателя постоянной комиссии по экологии с должностью председателя кооператива "Бису" и директора малого предприятия Экологический центр "Перово", занимающихся по договорам с предприятиями на коммерческой основе разработкой нормативного материала по вопросам охраны природы. Префект Зеленоградского округа Ишук А.А. одновременно состоит председателем правления акционерного общества "Инновационный центр", его первый заместитель Фасто С.А. - председателем совета учредителей предприятия "Бизнес-Центр", заместитель префекта Тихонов М.Ю. - членом правления малого предприятия "Экосистема". Председатель Тушинского районного Совета Питкевич В.Ф. совмещал свой государственный пост с должностью генерального директора предприятия "Северное сияние". После прокурорской проверки все эти лица либо уже сложили /Питкевич/ либо подали заявления о сложении с себя полномочий в коммерческих структурах.

Факты совмещения должностей имели место в органах власти и управления, расположенных на территории Бабушкинского, Люблинского, Дзержинского, Севастопольского, Калининского и других районов.

Несоблюдение названных выше нормативных актов, ограничивающих совместительство, допускается и в высшем эшелоне городской администрации. Так, мэр Москвы Г.Х.Попов совмещает свою должность с постами Президента в двух хозяйствующих субъектах - Международной Академии книги и Международного Университета. Член Правительства Москвы, руководитель Департамента информации и пропаганды (П.Н.Гусев) является главным редактором газеты "Московский комсомолец".

В представлениях на имя мэра города прокурором Москвы предложено устранить указанные нарушения. После нескольких официальных демаршей прокуратуры города оставили руководящие должности в коммерческом предприятии "Оргкомитет" премьер правительства Москвы Лужков Ю.М., а также ряд других руководителей ведущих структур городской администрации.

И вновь приходится обратить внимание на то, что прокуратура в таком роде работе практически одинока, в то время как существует орган специально предназначенный для выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства - комитет по антимонопольной политике. Однако в ответ на обращение прокуратуры города /от 12.03.92/, в котором сообщалось о конкретных фактах противоправного совмещения должностными лицами Советов и городской администрации постов в государственных и коммерческих структурах, Российский антимонопольный комитет выступил с позицией, что не может применить мер к нарушителям, поскольку ни он, ни его территориальные органы "не наделены для этого соответствующими полномочиями" (№ ЮБ/1260 от 23.03.92, подписал первый заместитель Председателя Ю.И.Бурлинов). Между тем, Закон РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" предоставляет антимонопольному комитету такие полномочия, вплоть до установления конкретных размеров штрафов. В то же время опасность использования должностными лицами своего положения в интересах предприятий и организаций, в руководстве которых они состоят в порядке совмещения, не мифическая. Широко известен, например, факт издания мэром Москвы противоправного решения о прекращении доступа сотрудников Академии народного хозяйства в принадлежащее этому учреждению здание с целью обеспечить его занятие службами Международного университета, президентом которого до настоящего времени и является К.Х.Попов. Незаконные действия были пресечены лишь в результате вмешательства прокуратуры.

Все изложенное дает основания для заключения о том, что в механизм правового регулирования вопросов распоряжения государственной и муниципальной собственностью и ее приватизации, а также организации государственной и муниципальной служб в Москве заложены пороки, создающие благоприятные возможности для развития злоупотреблений и коррупции. Такие индикаторы, как заключение значительного числа сделок о переходе права на государственную и муниципальную собственность или на пользование ею к коммерческим

Нельзя не обратить внимание на серьезные проблемы, возникающие уже в ходе предъявления прокурорских исков. Значительная часть из них длительное время не рассматривается, т.к. окончательно не решен вопрос о подсудности при рассмотрении такой категории дел. В соответствии со ст. 37 Закона РФ "О предприятиях и предпринимательской деятельности", признание учредительных документов предприятий незаконными осуществляется судом. В то же время судьи отказывают в приеме исковых требований от прокуроров, ссылаясь на ст. 1 Закона РФ "Об арбитражном суде", а руководство арбитражного суда между тем настаивает на неукоснительном соблюдении Закона "О предприятиях...", т.е. вновь отсылает к общему суду. Есть острая необходимость в разрыве образовавшегося порочного круга.

К проблемам контроля следуют отнести и фактическое несоблюдение в городе установленного порядка публикации сведений о предприятиях и имуществе, намеченных к той или иной форме приватизации. По оценкам прокуратуры города в бюллетене Моссовета публикуется не более четверти всего объема такой информации. Это не только сокращает возможности общественного контроля, но и фактически лишает потенциальных покупателей права использовать свой шанс на приобретение имущества.

Скрытый характер механизма приватизации в Москве, наряду с полностью обнаруживающимися грубыми нарушениями норм, регулирующих ее проведение, неизбежно создает в общественном мнении небезосновательное впечатление об умышленном и корыстном совершении таких действий. Косвенное подтверждение своим предположениям москвичи находят в широкой практике участия государственных структур и их должностных лиц в тех или иных формах коммерческой деятельности, случаях использования ими своего должностного положения в личных целях.

Так, прокуратурой Тушинского района было установлено, что в предпринимательские коллективы, подавшие заявки на льготную приватизацию магазинов были незаконно включены руководители РТО "Продтовари", в ведении которых ранее эти магазины находились. По выявленным нарушениям принесено 6 протестов, все они удовлетворены.

Органы Советов и администрации города повсеместно участвуют в предпринимательских структурах (что само по себе не является нарушением закона), создавая для своих компаньонов наиболее благоприятные условия деятельности. Дзержинский районный Совет, например, участвует в акционерном обществе "Соврибфлот", внося в качестве вклада помещения и участки земли; Черемушкинский районный Совет в

18

структурам на сомнительно льготных условиях, широкое участие государственных органов и должностных лиц в бизнесе, наличие большого количества нелегализованных сигналов о конкретных фактах взяточничества и преступных злоупотреблений, позволяют с большой долей вероятности предполагать, что коррупция в органах государственной власти и управления столицы уже имеет значительное распространение. Между тем число зарегистрированных случаев взяточничества за 4 месяца текущего года по сравнению с соответствующим периодом прошлого года снизилось почти на 10%.

Совершенно ясно, что без коренной реорганизации и изменения направленности оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел и безопасности выявление и пресечение большинства фактов взяточничества и злоупотреблений невозможно.

Самую большую проблему представляет из себя легализация сигналов о коррупции. Специфика такого рода преступлений и их доказывания требует достаточно длительной разработки предполагаемого субъекта правонарушения, в т.ч. и прежде всего путем внедрения квалифицированной (т.е. профессиональной, а не вербуемой из ломпенизированных элементов) агентуры в среду действий коррупционера, для выявления его связей, местонахождения изобличающих документов и вещественных доказательств, возможных свидетелей и т.п. Между тем принятый Закон об оперативной деятельности эту главную во всем мире форму выявления коррупции не предусматривает, предоставляя оперативным службам лишь возможность скрытого наблюдения, слежения, прослушивания, которые для выявления преступлений рассматриваемого вида малоэффективны. Не снята проблема легализации подготовительных действий оперативных служб перед задержанием взяточника с полчищем. Отсутствие их регламентации позволяет подозреваемым и обвиняемым упрекать правоохранительные органы в провокации и незаконных методах сбора доказательств, в конечном итоге уходить от ответственности. Значительную сложность представляет из себя проблема преодоления депутатского иммунитета в тех случаях, когда предполагаемый коррупционер является народным депутатом.

Поэтому оперативные службы в настоящее время занимаются в большей степени имитацией работы, выявляя необходимое для отчета количество мелких правонарушений.

Для нормализации правового регулирования в г. Москве вопросы

II

связанных с распоряжением и приватизацией государственной и муниципальной собственности, сокращения базы для возможных проявлений коррупции и повышения эффективности работы по ее выявлению и пресечению полагаю необходимым следующие.

- 1) Окончательно ликвидировать дуализм в регулировании отношений по поводу власти и управления в Москве.
 - 2) Произвести четкое разделение прав собственности на земельные участки и имущество (в т.ч. здания, сооружения) между уровнями власти.
 - 3) Задействовать контрольные полномочия по наблюдению за процессом приватизации со стороны комитетов и фондов имущества, Советов народных депутатов.
 - 4) Решить вопрос подведомственности споров о признании недействительными учредительных документов о предпринимательской деятельности.
 - 5) Обеспечить широкий доступ всех заинтересованных лиц к муниципальной информации (о наличии пустующих производственных и жилых помещений, предприятиях, намечаемых к приватизации, распродаваемом государственном и муниципальном имуществе, проведении аукционов и т.п.)
- Инициировать законодательный процесс для внесения изменений в закон об оперативной деятельности, Административный кодекс (ответственность за нарушение законодательства о порядке приватизации, за невыполнение законных требований прокурора и препятствование его деятельности), ограничении участия местных органов власти в бизнесе.
- 6) Активизировать деятельность антимонопольного комитета и его подразделений на местах в направлении пресечения фактов противоречивого совмещения должностей в государственных структурах, частном или смешанном бизнесе.

Прокурор города

Г.С.Пономарев