

**Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»**

Кафедра финансового права

ПРИВАТИЗАЦИЯ И ПРАВО

Под ред. А.Н. Козырина

Москва - 2012

Приватизация и право

Приватизация и право: Учебное пособие / под ред. А. Н. Козырина. М.: НИУ ВШЭ, 2012. - 222 с.

Учебное пособие подготовлено в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2012 году (проект № 11-04-0033).

Рекомендовано к печати кафедрой финансового права НИУ ВШЭ (протокол заседания кафедры от 28 июня 2012 года)

Предназначено для студентов 4 курса бакалавриата, изучающих «Финансовое право», а также для студентов магистратуры, обучающихся на программе «Финансовое, налоговое и таможенное право». Может быть использовано аспирантами, обучающимися по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Авторы:

Козырин Александр Николаевич, профессор, доктор юрид.наук., заведующий кафедрой финансового права НИУ ВШЭ – ответственный редактор, гл. 1 § 1, гл. 2 § 2, гл. 4 § 1 (совместно с А. А. Бельтюковой)

Гинзбург Юрий Владимирович, магистр права, ст. преп. кафедры финансового права, заведующий учебно-методическим кабинетом кафедры финансового права НИУ ВШЭ – гл. 1 § 5, методическое сопровождение проекта (контрольные вопросы, тесты, списки учебной литературы)

Ялбулганов Александр Алибиевич, профессор, доктор юрид. наук, профессор кафедры финансового права НИУ ВШЭ – гл. 3 § 1

Комягин Дмитрий Львович, доктор юрид. наук, профессор кафедры финансового права НИУ ВШЭ – гл. 2 § 1

Бельтюкова Анастасия Аркадьевна, аспирант кафедры финансового права НИУ ВШЭ – гл. 1 § 3, гл. 4 § 1 (совместно с А. Н. Козыриным)

Денисов Василий Олегович, магистр права – гл. 4 § 2 (совместно с А. Ю. Денисовой)

Денисова Александра Юрьевна, студент 2 курса магистерской программы «Финансовое, налоговое и таможенное право» НИУ ВШЭ – гл. 4 § 2 (совместно с В. О. Денисовым)

Пащенко Андрей Владимирович, кандидат медиц. наук, магистр права–гл. 1 § 2

Хрешкова Виктория Валентиновна, магистр права, старший преп. кафедры финансового права НИУ ВШЭ – гл. 3 § 2

Шоренков Роман Николаевич, магистр права, аспирант кафедры финансового права НИУ ВШЭ – гл. 1 § 4

Янкевич Семён Васильевич, аспирант кафедры финансового права НИУ ВШЭ – гл. 4 § 3

Приватизация и право

Содержание

Глава 1. Организационно-правовые основы приватизации в России	2
§1. Приватизация в России: правовое измерение	2
§2. Цели правового регулирования приватизации	28
§3. Российское законодательство по вопросам приватизации: региональный уровень	44
§4. Принципы приватизации: обзор судебной практики	65
§5. Эволюция институциональной структуры приватизации в России	73
<i>Контрольные вопросы</i>	81
<i>Дополнительная литература</i>	81
Глава 2. Приватизация и публичные финансы	83
§1. Приватизация как источник бюджетных доходов	84
§2. Аудит приватизации как инструмент повышения эффективности публичных финансов	92
<i>Контрольные вопросы</i>	99
<i>Дополнительная литература</i>	100
Глава 3. Приватизация и природные ресурсы	101
§1. Организационно-правовые основы приватизации земли в Российской Федерации	101
§2. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование	118
<i>Контрольные вопросы</i>	133
<i>Дополнительная литература</i>	
Глава 4. Приватизация в зарубежных странах	
§1. Правовое регулирование приватизации на постсоветском пространстве: опыт Украины и Казахстана	
§2. Законодательные основы приватизации в Республике Беларусь	150
§3. Приватизация и право: опыт Польши	
<i>Контрольные вопросы</i>	
<i>Дополнительная литература</i>	
Тестовые задания	

Приватизация и право

Глава 1. Правовое регулирование приватизации в России

§1. Приватизация в России: правовое измерение

Приватизация, появившись в инструментарии экономической политики России чуть более двух десятилетий назад, смогла за этот короткий период не только стать одним из ключевых явлений в современной российской экономике, но и создать развитую нормативную базу на стыке гражданского, административного и финансового права, занявшую особое место в отечественной правовой системе¹.

Задачи, которые стояли перед приватизацией в Российской Федерации, существенно отличались от приватизационных кампаний, проводимых на Западе. Приватизация в России стала одним из способов разгосударствления экономики и перехода к созданию рыночной экономики.

Решив эту задачу, государство переходит к использованию приватизации в целях проведения структурных реформ, сокращения бюджетного дефицита, поиска оптимальных форм управления публичной собственностью.

Очевидно, что в 2000-ые годы законодательство о приватизации из-за смены целевых и концептуальных установок стало существенным образом отличаться от законодательства 1990-х годов.

Современная приватизация – это, конечно, не кампания по разгосударствлению экономики 1990-х гг. ни по своим масштабам, ни по тому количеству «темных пятен», которая оставила в новейшей истории страны приватизация «первой волны». Однако и сейчас масштабы приватизации остаются весьма значительными, что требует для ее успешной реализации и нормативно-правовой базы, и эффективного государственного и общественного контроля за ходом приватизационной кампании и ее результатами.

Переход к «новой приватизации» обозначился в 2010 году и был оформлен принятием Федерального закона от 31 мая 2010 года № 106-ФЗ

¹ Некоторые авторы даже приступили к написанию учебников по так называемому приватизационному праву. См., например: *Скворцов О. Ю.* Приватизационное право: Учебное пособие. – М., 1999. – 272 с.

Приватизация и право

«О внесении изменений в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества”»¹.

Изменения в законодательстве о приватизации сопровождались существенными переменами в масштабах самой приватизационной кампании. Прежде всего, значительно расширилась база для приватизации. Список стратегических предприятий и акционерных обществ, установленный Указом Президента РФ от 4 августа 2004 года № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»², только за 2010 год сократился примерно вдвое (до 200 наименований). В планы по приватизации попали пакеты акций как наиболее крупных российских компаний и банков (Роснефть, РЖД, Банк ВТБ, Сбербанк и др.), так и более мелких государственных организаций, в том числе ФГУПов³.

По программе приватизации, одобренной в ноябре 2010 года, федеральный бюджет до 2016 года должен получать ежегодно примерно по 300 млрд руб. При этом Минэкономразвития России ожидает, благодаря расширению программы приватизации, ежегодные доходы до 1 трлн руб.⁴

На 2012 и 2013 годы запланирована продажа таких крупнейших государственных компаний, как «Совкомфлот» (50 % минус 1 акция), Сбербанка (7,58 % минус 1 акция), ВТБ (25 % минус 1 акция), Объединенной зерновой компании (выход из капитала), «Росагролизинга» (49, 9 % минус 1 акция), «Роснано» (снижение доли до 90 % за счет дополнительной эмиссии), РЖД (25 % минус 1 акция). До 2016 года государство рассчитывает выйти из капитала «Зарубежнефти», «Русгидро», «Интер РАО ЕЭС», «Шереметьево», «Аэрофлота», Россельхозбанка, «Совкомфлота», ВТБ, «Росагролизинга», «Алросы» и т.д.⁵

Свои коррективы в правительственную программу приватизации на ближайшие годы, скорее всего, внесет вступление России в ВТО.

¹ СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2788.

² СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3313.

³ Симачев Ю. В., Радыгин А. Д., Кузык М. Г. «Новая приватизация»: группы интересов и временные компромиссы, возможный выбор / Высшая школа экономики. Национальный исследовательский университет. XII международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4-х кн. Кн. 4. – М., 2012. – С. 92, 93.

⁴ Казьмин Д., Лютова М., Письменная Е. Условная продажа // Ведомости. 8 июня 2012 (№ 105 (3119). С. 3.

⁵ Там же.

Приватизация и право

Анализу нормативно-правовой базы приватизации, сформировавшейся в настоящее время на федеральном уровне, посвящен данный параграф. В нем мы охарактеризуем систему источников права, регулирующих отношения по приватизации, место, которое в ней занимает законодательство о приватизации, а также соответствующие нормы, содержащиеся в «непрофильных» законодательных актах, исследуем допустимость нормативного регулирования приватизационных отношений на федеральном уровне актами подзаконного характера, место международных правовых актов в системе источников российского приватизационного права, а также влияние судебной практики на механизм правового регулирования отношений в области приватизации.

Конституция Российской Федерации.

В Конституции РФ отсутствуют нормы, посвященные непосредственно приватизации. Однако некоторые ее положения могут быть по праву отнесены к принципам правового регулирования приватизационных отношений.

В первую очередь это касается конституционных норм, гарантирующих саму возможность проведения приватизации. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». В ст. 35 Конституции РФ закреплено право каждого «иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами», а также установлено, что «право частной собственности охраняется законом».

Конституционные гарантии приватизации земли содержатся в ч. 2 ст. 9 Конституции РФ: «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Данная конституционная норма нашла свое закрепление также в ч. 1 ст. 36, в соответствии с которой «граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю».

Конституция РФ относит управление федеральной государственной собственностью к ведению Российской Федерации (п. «д» ст. 71), а вопросы разграничения государственной собственности – к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «г» ст. 72). Правительство РФ закрепляется в Конституции РФ в качестве органа,

Приватизация и право

осуществляющего управление федеральной собственностью (п. «г» ч. 1 ст. 114).

Конституционные основы приватизации муниципальной собственности закреплены в главе 8 Конституции РФ, в которой, в частности, установлено, что местное самоуправление в Российской Федерации призвано обеспечить владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130), а органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132).

Законодательство о приватизации должно соответствовать Конституции РФ в силу ст. 15 Конституции РФ, в которой закреплено, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и прямое действие, а все законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Споры о конституционности отдельных положений, содержащихся в актах законодательства о приватизации, решаются Конституционным Судом РФ, который выразил свои позиции по основным ключевым вопросам законодательного регулирования приватизационных отношений. С жалобами и запросами в Конституционный Суд РФ обращаются как граждане (например, Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2006 № 6-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" (в редакции статьи 12 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации") в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой»¹, так и государственные органы (по запросу Высшего Арбитражного Суда РФ было принято Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 года № 12-П «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»², а также органы местного самоуправления (например, Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 года № 9-П «По делу

¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876.

² СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3411.

Приватизация и право

о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Звениговский муниципальный район" Республики Марий Эл»¹).

Международные договоры Российской Федерации.

В правовой иерархии сразу за Конституцией РФ следуют международные договоры, являющиеся составной частью российской правовой системы. «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора», – эта норма, содержащаяся в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, позволяет поставить международно-правовые акты выше федеральных законов в системе источников, регулирующих приватизационные отношения.

Занимая в иерархии нормативных правовых актов второй уровень, уступающий по юридической силе лишь Конституции РФ, международные договоры в то же время не относятся по частотности их применения к числу основных источников права, регулирующих приватизационные отношения. Они немногочисленны и применяются, как правило, для регулирования приватизационных отношений с вкраплением иностранного элемента. Речь идет либо об особом порядке приватизации имущества, расположенного за пределами Российской Федерации, либо об особенностях правового регулирования приватизационных отношений с участием иностранцев.

В таких договорах обычно содержатся нормы-принципы, регулирующие приватизационные отношения с участием иностранцев: «Стороны на основе взаимности предоставляют друг другу максимально благоприятные условия для участия в инвестиционных и приватизационных проектах на их территории» (ст. 10 Договора о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан (Ташкент, 16 июня 2004 года)²).

Нормы-принципы могут содержаться не только в двусторонних, но и в многосторонних договорах, заключенных в рамках интеграционных объединений на постсоветском пространстве. Так, в Соглашении о торговле услугами и инвестициях в государствах-участниках Единого экономиче-

¹ СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1811.

² СЗ РФ. 2005. № 11. Ст. 905.

Приватизация и право

ского пространства (Москва, 9 декабря 2010 года)¹ закреплено (ст. 17): «Каждая Сторона предоставляет на своей территории в отношении участия в приватизации лицам другой Стороны режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый своим собственным лицам».

Особое место в системе международно-правовых источников регулирования приватизационных отношений занимает Соглашение о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности (Бишкек, 9 октября 1992 года)². Соглашение нацелено на разграничение бывшей союзной собственности, которая после прекращения существования СССР оказалась на территориях разных независимых государств.

В ст. 11 Соглашения установлено, что приватизация объектов, относящихся к собственности одной из Сторон и расположенных на территории другой Стороны, осуществляется по решению собственника. При этом порядок и условия приватизации определяются соглашением между органами Сторон, уполномоченными распоряжаться государственным имуществом.

Протоколами и иными международно-правовыми актами, принимаемыми в развитие данного Соглашения, отдельные вопросы разграничения собственности регулировались на двустороннем уровне (например, Протокол о реализации Соглашения о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности от 9 октября 1992 года (Бишкек) между Российской Федерацией и Республикой Армения (Ереван, 1 июля 1997 года)³). В приложении к таким протоколам обычно содержатся проекты соглашения о приватизации (например, проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о порядке и условиях приватизации собственности Российской Федерации, расположенной на территории Республики Армения, и собственности Республики Армения, расположенной на территории Российской Федерации).

В развитие Бишкекского соглашения было принято также Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о порядке и условиях приватизации объектов собственности Российской Федерации, расположенных на территории Республики

¹ СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 453.

² Бюллетень международных договоров, № 10, 1993.

³ Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

Приватизация и право

Молдова, и объектов собственности Республики Молдова, расположенных на территории Российской Федерации¹.

В отдельных случаях могут заключаться двусторонние соглашения о регулировании отношений собственности на конкретный объект, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об оформлении в собственность Республики Казахстан здания в г. Москве (Астана, 22 мая 20008 года)².

Международные соглашения могут выходить на приватизационную тематику через установление запретов или иных ограничений на проведение приватизации.

Так, в ст. 10 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти (Москва, 23 декабря 1995 года)³, определяющей имущественные права городской администрации Байконура, закреплена норма, в соответствии с которой приватизация объектов и имущества, переданных в аренду городской администрации, не проводится.

В Соглашении между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о регулировании вопросов собственности Союзного государства (Санкт-Петербург, 24 января 2006 года)⁴ предусмотрено, что передача имущества Союзного государства в собственность граждан или юридических лиц (приватизация) не допускается, если иное не предусмотрено законами Союзного государства (ст. 10).

Предметом международного правового регулирования могут стать права иностранцев на участие в приватизации имущества, расположенного на территории государства, в котором они постоянно проживают. Так, в Договоре между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Бишкек, 13 октября 1995 года)⁵ предусматривается, что гражданин одной Стороны, постоянно проживающий на территории другой Стороны, уча-

¹ Бюллетень международных договоров. 1996. № 7.

² Бюллетень международных договоров. 2009. № 5.

³ Бюллетень международных договоров. 1999. № 5.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1370.

⁵ СЗ РФ. 2001. № 9. Ст. 786.

Приватизация и право

ствуется в приватизации государственной собственности Стороны проживания наравне с ее гражданами, если иное не предусмотрено другим Договором между Сторонами (ст. 7). При этом если на момент вступления в силу Договора гражданин одной Стороны, постоянно проживающий на территории другой Стороны, использовал свое право на участие в приватизации государственной собственности одной из Сторон, он не вправе участвовать в приватизации государственной собственности другой Стороны.

Нетрудно заметить, что международно-правовые акты в механизме правового регулирования приватизационных отношений ограничивают свое действие в основном территорией бывшего СССР. С иными государствами Российская Федерация чаще всего заключает соглашения, в которых приватизация упоминается как одно из направлений перспективного экономического и инвестиционного сотрудничества.

Например, в Договоре между Российской Федерацией и Королевством Бельгия о согласии и сотрудничестве (Брюссель, 8 декабря 1993 года)¹ определено, что по мере необходимости компетентные власти Договаривающихся Сторон будут вырабатывать новые программы сотрудничества, в первую очередь в таких областях, как агропромышленный комплекс, приватизация, финансовые услуги и банковское дело и др. (ст. 11).

В Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Чешской Республики о торговых и экономических отношениях и научно-техническом сотрудничестве (Прага, 26 августа 1993 года)² декларируется, что Договаривающиеся Стороны будут способствовать созданию условий для использования нетрадиционных форм и методов поддержки инвестиционной деятельности предпринимательских структур в Российской Федерации и Чешской Республике, а также в третьих странах, включая использование капитала в процессе приватизации в обеих странах в соответствии с законодательством, действующим в каждой из стран (ст. 14).

Законодательство о приватизации.

Порядок отчуждения государственной и муниципальной собственности может устанавливаться только законодательным путем.

Ключевое положение в системе нормативно-правового регулирования приватизационных отношений занимает законодательство о приватизации,

¹ СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4172.

² Бюллетень международных договоров. 1994. № 3.

Приватизация и право

в рамках которого выделяют законодательство Российской Федерации о приватизации и законодательство о приватизации, формирующееся на уровне субъектов Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о приватизации включает Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹ (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) и принимаемые в соответствии с ним другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

В свою очередь, законодательство субъектов Российской Федерации состоит из законов субъектов Российской Федерации о приватизации государственного имущества, принятых в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ, и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона № 178-ФЗ приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

Соотношение между разными уровнями законодательства о приватизации, а также между законодательством о приватизации и различными «непрофильными» нормативными правовыми актами, содержащими отдельные приватизационные нормы, установлено в п. 2 ст. 4 Федерального закона № 178-ФЗ: «Нормы о приватизации государственного и муниципального имущества, содержащиеся в других федеральных законах, не должны противоречить настоящему Федеральному закону».

В Федеральном законе № 178-ФЗ содержится также норма, разграничивающая сферы действия законодательства о приватизации и гражданского законодательства при регулировании приватизационных отношений. В п. 4 ст. 4 Закона закреплен примат законодательства о приватизации: «К отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным настоящим Федеральным законом, применяются нормы гражданского законодательства».

Соответствующая норма содержится и в гражданском законодательстве: «Имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность

¹ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

Приватизация и право

граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные настоящим Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное» (ст. 217 Гражданского кодекса РФ).

Федеральный закон № 178-ФЗ, ставший осью, вокруг которой формируется законодательство о приватизации, закрепляет понятие приватизации государственного и муниципального имущества, определяет ее основные принципы, законодательную базу, участников приватизационных правоотношений, компетенцию Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере приватизации, организационно-правовые основы планирования приватизации, порядок и способы приватизации, особенности приватизации отдельных видов имущества, порядок оплаты и распределения денежных средств от продажи имущества, механизм защиты государства и муниципальных образований как собственников.

В «базовом» законе, кроме того, закреплены особенности создания и правового положения открытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, акции, доли в уставных капиталах которых находятся в государственной и муниципальной собственности.

Наконец, в Федеральном законе № 178-ФЗ определена система законодательных источников права, регулирующих весь комплекс приватизационных отношений. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» № 178-ФЗ устанавливает общий порядок приватизации в Российской Федерации: регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом. Однако он не распространяется на широкий спектр публичного имущества, исчерпывающий перечень которого содержится в ст. 3 Федерального закона № 178-ФЗ: земли¹; природные ресурсы; государственный и муниципальный жилищный фонд; государст-

¹ Отчуждение земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы, происходит в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 178-ФЗ.

Приватизация и право

венный резерв; государственное и муниципальное имущество, находящееся за пределами территории Российской Федерации; культовые здания и сооружения с относящимися к ним земельными участками и иное находящееся в государственной или муниципальной собственности имущество религиозного назначения, передаваемое безвозмездно в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях, и т.д.

Законодательство, устанавливающее особый порядок приватизации. В Российской Федерации, как и во многих иных государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве, предусмотрен особый порядок приватизации отдельных видов публичной собственности, на которые, как уже отмечалось, не распространяется законодательство о приватизации.

В первую очередь, это касается государственного и муниципального жилищного фонда, а также земли и иных природных ресурсов.

Законодательное регулирование приватизации **жилищного фонда, находящегося в государственной и муниципальной собственности**, отличается, во-первых, тем, что осуществляется в соответствии с «собственным» законом о приватизации – Законом РФ от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»¹ (далее – Закон № 1541-1), а во-вторых, тесным образом связано с жилищным законодательством.

Закон № 1541-1, как закреплено в его преамбуле, устанавливает основные принципы осуществления приватизации государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на территории Российской Федерации, определяет правовые, социальные и экономические основы преобразования отношений собственности на жилище. Его целью является «создание условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилище, а также улучшения использования и сохранности жилищного фонда».

За двадцать лет своего существования Закон № 1541-1 претерпел существенные изменения: одни статьи были исключены, другие – утратили силу, третьи – изменены, некоторыми статьями Закон был дополнен. Окончательная «правка», фактически приводящая к утрате силы Закона №

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

Приватизация и право

1541-1, произведена Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»¹. В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 2 упомянутого Закона с 1 марта 2013 года признаются утратившими силу статьи 1, 2, 4, 6-8, 9.1 и раздел II «Общие положения» Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (то есть все действующие на данный момент статьи Закона № 1541-1). Иными словами, с 1 марта 2013 года утрачивают силу законодательные нормы, устанавливающие особый порядок приватизации государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе бесплатный характер такой приватизации².

Особый порядок приватизации предусмотрен в Российской Федерации в отношении *земельных ресурсов*. Соответствующие нормы содержатся в Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ³. В соответствии с земельным законодательством РФ можно приватизировать земельные и садовые участки, земли под зданиями и сооружениями, а также оформлять в собственность земли сельскохозяйственного назначения.

Согласно ст. 1 Земельного кодекса РФ при регулировании земельных отношений применяются принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.

Под действие Федерального закона № 178-ФЗ попадают только земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы (пп. 1 п. 2 ст. 3 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»). Прива-

¹ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

² Следует отметить, что срок отмены бесплатной приватизации переносился дважды: первоначально Законом «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» датой отмены выше перечисленных статей Закона № 1541-1 было установлено 1 января 2007 года. Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2881) перенес эту дату на 1 марта 2010 года. Наконец, Федеральным законом от 1 февраля 2010 года № 4-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"» (СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 566) эта дата была отсрочена еще на три года – 1 марта 2013 года.

³ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Приватизация и право

тизация остальных видов земельных участков регулируется нормами земельного законодательства.

Усложненный порядок приватизации предусмотрен в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. *Lex specialis* в этом случае являются нормы Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹ (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ). В случаях, не урегулированных Федеральным законом № 101-ФЗ, будут применяться нормы Земельного кодекса РФ и иных федеральных законов. При этом приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 1 Федерального закона № 101-ФЗ).

Регулируя вопросы приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, законодатель в п. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ устанавливает случаи, при которых возможен отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в публичной собственности. Одним из них является установленный федеральным законом запрет на приватизацию земельных участков.

В Земельном кодексе РФ запрещается приватизация: а) земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования (п. 8 ст. 27); б) земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами (п. 12 ст. 85); в) земельных участков в границах государственных заповедников и национальных парков (п. 6 ст. 95).

Наряду с Земельным кодексом РФ запретительные нормы могут содержаться и в иных федеральных законах, в том числе и не относящихся к актам земельного законодательства. Так, Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² содержит норму, в соответствии с которой земли в границах территорий, на которых распо-

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Приватизация и право

ложены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации (п. 5 ст. 58).

Массовый характер приватизации земельных участков гражданами, сопровождающийся многочисленными спорами из-за расхождения фактических размеров участков с теми, которые были зафиксированы в правоустанавливающих документах, привели к формированию законодательства о так называемой дачной амнистии (Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»¹).

В Российской Федерации, помимо земли, могут быть приватизированы и **другие виды природных ресурсов**. Соответствующие возможности предусмотрены в актах природоресурсного законодательства, например, в Лесном кодексе РФ от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ², Водном кодексе РФ от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ³.

Так, в соответствии с водным законодательством (ст. 8 Водного кодекса РФ) допускается, что пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица. При этом право собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица на пруд, обводненный карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на соответствующий земельный участок, в границах которого расположены такие водные объекты.

Особый порядок устанавливается законодательством в отношении передачи в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях **культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного находящегося в государст-**

¹ СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.

² СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

³ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

Приватизация и право

венной или муниципальной собственности имущества религиозного назначения.

Отчуждение такого вида публичной собственности может быть отнесено к приватизации с известной долей условности, потому что речь в данном случае может идти только о безвозмездной передаче публичной собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹ (п. 2 ст. 50) объекты культурного наследия религиозного назначения могут передаваться в собственность только религиозным организациям в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Соответствующий порядок закреплен в Федеральном законе от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»², в котором зафиксирован принцип безвозмездной передачи в собственность религиозным организациям культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности (п. 3 ст. 21), а также в Федеральном законе от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»³, в котором определены процедуры безвозмездной передачи в собственность данного вида публичного имущества.

В соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» законодательными актами могут быть установлены особенности приватизационных правил в зависимости от объекта и (или) субъекта приватизационных отношений.

Приведем несколько примеров.

Особенности приватизации федерального имущества, передаваемого государственным корпорациям в качестве имущественного вклада Российской Федерации, установлены в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законо-

¹ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

² СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

³ СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6423.

Приватизация и право

дательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"»¹. Так, в случае с Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» преобразование подведомственных предприятий в открытые акционерные общества осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации и с учетом особенностей, установленных Федеральными законами от 5 февраля 2007 года № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² и от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"»³.

Передача имущества центру исторического наследия Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, регулируется Федеральным законом от 13 мая 2008 года № 68-ФЗ «О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий»⁴, а имущества, передаваемого в собственность Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства в качестве имущественного взноса Российской Федерации, – Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»⁵.

Характеризуя особый порядок приватизации, следует отметить, что сам по себе факт включения в тот или иной закон одной или нескольких статей о приватизации конкретного вида имущества, находящегося в публичной собственности, еще не означает установления порядка приватизации, отличного от того, который предусмотрен Федеральным законом № 178-ФЗ. В ряде случаев такие статьи содержат отсылочные нормы, возвращающие к Федеральному закону № 178-ФЗ, установившему общий порядок приватизации государственного и муниципального имущества⁶.

¹ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6079.

² СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 834.

³ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2253.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.

⁶ Примером такой отсылочной нормы может служить норма, содержащаяся в ст. 11 Федерального закона от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» (СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 226): «Приватизация государственного и муниципального имущества, включая организации, обеспечивающие разработку, производство, испытания, эксплуатацию, ремонт и утилизацию

Приватизация и право

Об особенном порядке можно вести речь лишь в том случае, когда в непрофильном законе содержатся нормы, изменяющие или дополняющие общий порядок, сформировавшийся в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ.

Установление особых приватизационных процедур применительно к отдельным субъектам и (или) объектам приватизации преследует различные цели.

В одних случаях специальные нормы призваны обеспечить сохранение укрупненного имущественного комплекса и сводятся к фактическому запрету на диффузию (разукрупнение) приватизируемой собственности. Так, в Федеральном законе от 27 февраля 2003 года № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»¹ установлено, что в процессе приватизации имущества федерального железнодорожного транспорта создается единый хозяйствующий субъект путем изъятия имущества у организаций федерального железнодорожного транспорта и внесения его в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта (п. 2 ст. 3).

В других случаях особенности приватизационных процедур имеют целью закрепить профиль объектов собственности после приватизации. Например, обязательным условием приватизации организаций кинематографии является сохранение кинематографической деятельности в качестве основного вида деятельности приватизируемой организации кинематографии (ст. 16 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»²).

Особые процедуры приватизации могут предоставлять преимущества отдельным субъектам приватизации. Например, особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого государственного или муниципального недвижимого имущества установлены Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего

авиационной техники, соответствующего имущества и объектов авиационной инфраструктуры осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о приватизации».

¹ СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 805.

² СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4136.

Приватизация и право

предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ и Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 149-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Субъекты малого и среднего бизнеса, арендующие имущество, которое находится в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, наделяются преимущественным правом на приобретение арендуемого имущества.

Особый порядок приватизации может предусматривать также усложнение общей процедуры приватизации дополнительными условиями и обязательствами. Так, согласно ст. 53 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³ при приватизации и национализации имущества обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде.

Федеральное законодательство о запретах на приватизацию.

В систему законодательных источников, регулирующих приватизационные отношения, помимо актов, которые устанавливают общий и специальные порядки приватизации публичной собственности, включены также акты с нормами, устанавливающими ограничения на использование тех или иных видов публичного имущества в качестве объектов приватизации.

Во-первых, не подлежит приватизации имущество, отнесенное федеральным законодательством к объектам гражданских прав, оборот которых не допускается. К числу объектов, изъятых из оборота, относятся, например: земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками; зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы; объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и т.д. (п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ); химическое оружие, объекты по хранению химического оружия и объекты

¹ СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3615.

² СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3586.

³ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Приватизация и право

по уничтожению химического оружия (ст. 5 Федерального закона от 2 мая 1997 года № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»¹) и т.д.

Во-вторых, не может стать объектом приватизации имущество, которое в порядке, установленном федеральными законами, может находиться только в государственной или муниципальной собственности (ст. 27 Земельного кодекса РФ, ст. 8 Водного кодекса РФ, ст. 8 Лесного кодекса РФ, п. 10 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне»², ст. 2 Закона РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»³, ст. 50 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁴, Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»⁵, ст. 11 Федерального закона от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель»⁶, ст. 13 Федерального закона от 19 июля 1998 года № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»⁷, ст. 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире»⁸, ст. 29 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹, ст. 9 Федерального закона от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹⁰ и др.

В ряде случаев законодатель устанавливает нормы, непосредственно запрещающие приватизацию конкретного вида публичного имущества. Так, федеральным законодательством запрещена приватизация:

- имущества организаций федеральной почтовой связи (ст. 24 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи»¹¹);

¹ СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.

² СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

³ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁹ СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.

¹⁰ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

¹¹ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

Приватизация и право

- запасов государственного материального резерва (п. 3 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»¹);

- государственных учреждений социального обслуживания (ст. 30 Федерального закона от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»²);

- объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, нецентрализованных систем холодного водоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 9 Федерального закона от 7 декабря 2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»³);

- спортивных сооружений, находящихся в государственной собственности (ст. 37 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁴);

- культурного наследия народов Российской Федерации, в том числе культурных ценностей, хранящихся в фондах государственных и муниципальных музеев, архивов и библиотек, картинных галерей, в ассортиментных кабинетах предприятий художественной промышленности и традиционных народных промыслов, включая помещения и здания, где они расположены (ст. 44 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, утв. Верховным Советом РФ 9 октября 1992 года № 3612-1⁵);

- организаций кинематографии, специализирующихся на показе фильмов для детей, а также организации кинематографии, осуществляющей показ фильмов и являющейся единственной кинематографической организацией в данном населенном пункте (ст. 17 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации») и т.д.

В российском законодательстве⁶ можно также найти пример установления моратория на приватизацию – Федеральный закон от 16 мая 1995

¹ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

² СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

³ СЗ РФ. 2011. № 50. 7358.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

⁶ В настоящее время этот Закон утратил силу с 1 января 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Действует норма, закрепленная в п. 13 ст. 39 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которой «государственные и муниципальные образовательные учреждения, закрепленные за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятель-

Приватизация и право

года № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»¹.

Федеральное законодательство о приватизации имущества², находящегося в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

Особого упоминания заслуживают нормы федеральных законов, которые устанавливают основы правового регулирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Именно эти нормы связывают воедино нормативные регуляторы приватизации на федеральном, региональном и местном уровнях.

Основы управления и распоряжения имуществом субъекта Российской Федерации закреплены в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³.

В п. 3 ст. 26.12 Закона устанавливается, что 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 РФ и Правительства РФ.

В соответствии с нормой, содержащейся в п. 4 ст. 26.12 Закона, средства от приватизации имущества субъекта Российской Федерации поступают в бюджет субъекта Российской Федерации.

Таким образом, федеральным законодательством установлены:

во-первых, каркас системы источников права, регулирующих приватизационные отношения на уровне субъекта Российской Федерации;

во-вторых, принцип, в соответствии с которым региональные источники приватизационного права должны соответствовать федеральным –

ном распоряжении объекты производственной и социальной инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, а также клинические базы учреждений медицинского образования, находящиеся в оперативном управлении образовательных учреждений или в ином ведении, приватизации (разгосударствлению) не подлежат».

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1922.

² В данном случае имеется в виду лишь то имущество, приватизация которого на федеральном уровне регулируется Федеральным законом № 178-ФЗ.

³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Приватизация и право

законодательству о приватизации и принятым на его основе указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ;

в-третьих, отнесение средств от приватизации имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, к неналоговым доходам бюджета субъекта Российской Федерации (аналогичная норма содержится в ст. 57 Бюджетного кодекса РФ: «Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются, в том числе за счет <...> доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, – по нормативу 100 процентов»).

Реализуя соответствующие полномочия, субъект Российской Федерации принимает законодательные и иные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок и условия приватизации имущества, принадлежащего субъекту Российской Федерации (например, Закон Республики Дагестан от 9 ноября 2004 года № 29 «О приватизации государственного имущества Республики Дагестан»¹, Закон города Москвы от 17 декабря 2008 года № 66 «О приватизации государственного имущества города Москвы»², Постановление Правительства Республики Карелия от 3 марта 2003 года № 17-П «Об утверждении Правил разработки программы приватизации государственного имущества Республики Карелия»³, Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16 июля 2007 года № 824 «О порядке внесения денежных средств в счет оплаты государственного имущества Санкт-Петербурга при его приватизации»⁴ и т.д.).

Принципы муниципального приватизационного права закреплены в ст. 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵: а) порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами; б) доходы от ис-

¹ Собрание законодательства Республики Дагестан. 2004. № 11. Ст. 909.

² Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 2. Ст. 278.

³ Карелия, № 29, 20.03.2003.

⁴ Вестник Администрации Санкт-Петербурга, № 8, 24.08.2007.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Приватизация и право

пользования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

В соответствии с данной нормой федерального законодательства органы местного самоуправления формируют нормативную базу приватизационного процесса на муниципальном уровне (например, Решение Казанской городской Думы от 10 марта 2010 года № 7-48 «О порядке приватизации муниципального имущества г. Казани»¹, Решение Думы города Костромы от 28 января 2003 года № 2 «О Положении о порядке приватизации муниципального имущества города Костромы»² и т.д.), а средства от приватизации муниципального имущества становятся неналоговыми доходами местных бюджетов. Отнесение средств от приватизации муниципального имущества к неналоговым доходам местных бюджетов закреплено также в ст. 62 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой неналоговые доходы местных бюджетов формируются, в том числе, «за счет доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100 процентов».

Федеральные подзаконные акты в механизме правового регулирования приватизации.

Как бы подробно ни были урегулированы приватизационные отношения федеральным законодателем, обойтись без подзаконного нормативного регулирования, очевидно, не удастся.

В самом федеральном законодательстве о приватизации содержатся нормы, подразумевающие или напрямую устанавливающие нормотворческие полномочия Президента РФ и Правительства РФ.

Президент РФ осуществляет регулятивные функции в сфере приватизации через принятие соответствующих указов.

Одни указы Президента РФ непосредственно регулируют те или иные аспекты приватизации (например, Указ Президента РФ от 16 ноября 1992 года № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при прива-

¹ Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани, 18.03.2010, № 9, с. 46.

² Костромской курьер, № 6, 11.02.2003-17.02.2003.

Приватизация и право

тизации государственных предприятий»¹, Указ Президента РФ от 9 декабря 1996 года № 1660 «О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации»², Указ Президента РФ от 23 июля 1997 года № 775 «Об изменении порядка реализации высвобождаемого военного имущества, акционирования и приватизации предприятий военной торговли»³, Указ Президента РФ от 22 мая 2012 года № 695 «О мерах по приватизации находящихся в федеральной собственности пакетов акций крупнейших компаний топливно-энергетического комплекса»⁴ и т.д.). Некоторые указы данной категории приняты по непосредственному указанию Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (например, Указ Президента от 4 августа 2004 года № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»⁵).

Другие же указы, регулируя вопросы экономической политики, содержат отдельные нормы, касающиеся регулирования приватизационных отношений. Так, например, в Указе Президента РФ от 27 апреля 2007 года № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации»⁶ содержится перечень организаций ядерного оружейного комплекса, находящихся в ведении Федерального агентства по атомной энергетике, приватизация которых запрещена (приложение № 2 к Указу), а в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»⁷ сформулированы основные задачи в области приватизации и совершенствования управления государственным имуществом.

Следует отметить, что указы Президента РФ демонстрируют «связь времен» и последовательность правового регулирования приватизации в Российской Федерации, поскольку некоторые действующие по сей день указы Президента РФ были приняты еще в период массовой приватиза-

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 21. Ст. 1731.

² СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5764.

³ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3608.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2756.

⁵ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3313.

⁶ СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2185.

⁷ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.

Приватизация и право

ции, на начальном этапе становления российского законодательства о приватизации.

Указы, принятые на начальном этапе приватизации, свидетельствуют об ушедшей в историю концепции «указного права», в соответствии с которой Президент РФ мог принимать нормативные указы, заполняя тем самым пробелы законодательства. Указы той поры подменяли законодательные нормы и нередко конкурировали с ними, создавая в ряде случаев непростые проблемы на этапе правоприменения.

В настоящее время Указы Президента РФ по вопросам приватизации принимаются исключительно на основе законодательства о приватизации и в его развитие.

Правительство РФ осуществляет нормотворческую функцию в сфере приватизации в соответствии с компетенцией, закрепленной за ним непосредственно Федеральным законом № 178-ФЗ (пп. 5 п. 1 ст. 6). Реализуя соответствующие полномочия, Правительство РФ принимает постановления, которые содержат нормы приватизационного права (например, Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2002 года № 894 «О порядке подготовки и выполнения охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия»¹, Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2003 года № 126 «О порядке отчуждения принадлежащих Российской Федерации акций в случае возникновения у Российской Федерации права требования их выкупа акционерным обществом»², Постановление Правительства РФ от 27 января 2012 года № 34 «Об управлении находящимися в собственности Российской Федерации долями в обществах с ограниченной ответственностью, созданных в процессе приватизации»³ и т.д.).

Формируя правовое измерение приватизации в Российской Федерации, Правительство РФ утверждает:

- прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества (Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2010 года № 2102-р «Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального

¹ СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 5086.

² СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 865.

³ СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 679.

Приватизация и право

имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 - 2013 годы»¹;

- правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества (Постановление Правительства РФ от 9 июля 2002 года № 512 «Об утверждении Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества»²);

- перечень юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества (Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2010 года № 1874-р «Об утверждении перечня юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца»³) и т.д.

Полномочиями по нормативному регулированию приватизационных отношений наделяется также Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 года № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»⁴ Минэкономразвития России осуществляет полномочия по принятию нормативных правовых актов, в которых устанавливается порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий. Реализуя данные полномочия, министерство приняло, например, Приказ от 30 августа 2011 года № 423 «Об утверждении Порядка подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий, осуществляющих деятельность в сфере геодезии и картографии»⁵.

Нормотворческие полномочия Минэкономразвития России в сфере приватизации были расширены Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 года № 693 «Об отдельных полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации»⁶. В этом Постановлении в соответствии с п. 8 ст. 15 и п. 13 ст. 32.1 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» Прави-

¹ СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6565.

² СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2868.

³ СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5870.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

⁵ Российская газета, № 240, 26.10.2011.

⁶ СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4706.

Приватизация и право

тельство РФ установило, что Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным утверждать:

а) порядок и форму раскрытия информации государственными или муниципальными унитарными предприятиями и открытыми акционерными обществами со дня их включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, акты планирования приватизации государственного имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, муниципального имущества;

б) требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования сайтом в сети Интернет, на котором будет проводиться продажа государственного или муниципального имущества в электронной форме.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), которое является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области приватизации, «не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности <...>, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 года № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»¹). Данная норма в полной мере соответствует концепции административной реформы в Российской Федерации, закрепляющей нормотворческие полномочия преимущественно за федеральными министерствами (в нашем случае – Минэкономразвития России, в ведении которого находится Росимущество).

В рамках данной статьи не ставится задача по определению места и роли судебно-арбитражной практики в механизме правового регулирования приватизации. В этой связи ограничимся лишь одним замечанием. Не являясь формально источником права и не обладая нормативным характером, судебно-арбитражная практика оказывает существенное воздействие на формирование правовой среды приватизации.

Заключение.

В заключение отметим факторы, которые, на наш взгляд, влияют на эффективность правового регулирования приватизации и определяют ос-

¹ СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

Приватизация и право

новые направления развития соответствующей отрасли законодательства.

Во-первых, следует указать на высокую степень зависимости законодательства о приватизации от политического фактора: общеэкономической политики (например, присоединение России к ВТО, формирование Единого экономического пространства ЕврАзЭС), и приватизационной программы правительства. Это обстоятельство делает нормативно-правовую базу приватизации крайне нестабильной, что в свою очередь негативно отражается на инвестиционной привлекательности российской экономики, а также имеет другие неблагоприятные последствия.

Во-вторых, нормативная база приватизации остается несистематизированной, что проявляется не только в количественном аспекте (численность только федеральных законов, содержащих отдельные нормы, которые регулируют приватизационные отношения, исчисляется в настоящее время десятками), но и в существовании нескольких автономных моделей приватизации (для государственного и муниципального имущества, для земли и иных природных ресурсов, для жилищного фонда и т.д.).

В-третьих, действующее законодательство о приватизации отличается очевидным смещением акцента в сторону регулирования приватизационных отношений на федеральном уровне. Принципы правового регулирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, остались не установленными федеральным законодателем.

В-четвертых, практически полное игнорирование проблематики контроля за приватизацией действующим законодательством также приводит к снижению эффективности сформировавшегося на сегодняшний день механизма нормативно-правового регулирования приватизационных отношений.

Важно, чтобы упомянутые факторы были учтены при дальнейших законопроектных работах в области приватизации.

§2. Цели правового регулирования приватизации

В 2011-2013 годах планируется значительно увеличить темпы приватизации в целях последовательного сокращения государственного сектора экономики и активно проводить приватизацию федерального имущества, в

Приватизация и право

том числе за счет крупных инвестиционно привлекательных компаний¹. Приватизация – второй по значимости проект Министерства экономического развития Российской Федерации после подготовки Российской Федерации к вступлению во Всемирную торговую организацию². Доля участия государства в ключевых контролируемых государством компаниях будет снижена до уровня ниже контрольного пакета акций или государство совсем откажется от участия в управлении некоторыми компаниями, за исключением ряда организаций, работающих в инфраструктурных секторах или непосредственно связанных с обеспечением безопасности государства³. Предполагается, что это позволит привлечь инвестиции и создать справедливую конкуренцию, активизировать инвестиционную, предпринимательскую и инновационную деятельность⁴. Средства, вырученные от реализации программы приватизации государственных активов, планируется направить на поддержание макроэкономической стабильности и финансирование обязательств государства, в том числе, социальных программ по образованию, здравоохранению, культуре⁵.

Однако имеющийся опыт показывает, что в ходе приватизации преобладают конъюнктурные мотивы и происходит деконцентрация производства, что негативно сказывается на конкурентоспособности и финансовом положении приватизированных организаций⁶. В результате приватизации периода 1993-2003 годов на приватизируемых предприятиях происходило разрушение социальной защищенности работников, которые оказались

¹ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов. Документ не опубликован. Доступ из СПС «Консультант плюс».

² Кукол Е. Налог на недвижимость откладывается. Российская газета – Столичный выпуск. № 5668 (292). 27.12.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/12/27/nalog.html>.

³ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29 июня 2011 «О бюджетной политике в 2012-2014 годах». URL: <http://www.rg.ru/2011/06/29/poslanie-sten.html>.

⁴ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29 июня 2011 «О бюджетной политике в 2012-2014 годах». URL: <http://www.rg.ru/2011/06/29/poslanie-sten.html>. Там же.

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 года. Российская газета № 290. 23.12.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/12/22/stenogramma.html>.

⁶ Федеральная целевая программа «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2014 годах». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 606. СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3917.

Приватизация и право

«не более чем дешевой рабочей силой»¹, и серьезным падением реальных доходов значительной части населения².

Анализ результатов приватизации за период 1993-2003 годы, проведенный Счетной палатой Российской Федерации, выявил, что «главным недостатком правового обеспечения процесса приватизации было отсутствие стратегического видения и системного подхода при разработке соответствующей законодательной базы»³. Учитывая этот негативный опыт, а также важность установления целей, которые должны быть достигнуты в ходе приватизации, как для проведения финансового контроля⁴, так и для оценки эффективности приватизации⁵, рассмотрим цели правового регулирования приватизации в Российской Федерации и за рубежом.

В легальном определении, представленном в ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁶, под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Похожее определение понятия «приватизация», содержится в ст. 217 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ⁷, в которой под приватизацией понимается процесс передачи имущества, находящегося в государственной

¹ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). М. 2004. С. 139. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/priv-tree_files-fl-6.pdf.

² Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). М. 2004. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/priv-tree_files-fl-6.pdf.³ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). М. 2004. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/priv-tree_files-fl-6.pdf.

³ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). М. 2004. URL: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/priv-tree_files-fl-6.pdf.

⁴ Guidelines on Best Practice for the Audit of Privatization // WGAP INTOSAI, 1998. URL: <http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/bestprac.htm#Guideline%207>.

⁵ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие). М. 2004. С. 70.

⁶ Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Российская газета. № 16. 26.01.2002.

⁷ Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ

Российская газета. № 238-239. 08.12.1994.

Приватизация и право

или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

По сравнению с легальным, доктринальное определение понятия «приватизация» шире по объему и включает в себя не только процесс передачи имущества, но и «осуществление разнообразных мероприятий по уменьшению масштабов деятельности государства или по усилению роли частного сектора во владении фондами или в предпринимательской деятельности»¹.

Несоответствие объемов доктринального и легального определения понятия «приватизация» существует также в зарубежных странах.

Например, J. A. Kämmerer определил правовую концепцию приватизации как «передачу полномочий от государства к частным лицам», при этом под передачей полномочий понимается передача прав или компетенции². Еще более широко трактует понятие «приватизация» A. Kaidatzis. По его мнению, приватизация – это «процесс передачи от «публичного» к «частному»»³. При этом A. Kaidatzis уточняет, что в каждой сфере объект передачи различен: в экономике – имущество; в политике – власть и т.д.

Наиболее полно объем понятия «приватизация» раскрывается в зарубежной доктрине через выделение объекта и субъекта приватизации. Объектом приватизации является то, что передается в процессе приватизации, а под субъектом приватизации понимается субъект, которому передается объект приватизации⁴.

В зависимости от объекта приватизации выделяют приватизацию имущества (*proprietary privatization*), когда объектом выступает право собственности, и приватизацию функций (*functional privatization*), когда объектом являются государственные функции – компетенция. Если объектом

¹ Савас Э. С. Приватизация: ключ к рынку. М. 1992. С.15. Цит. по Крашенинников П. В. Приватизация жилья. Права граждан до и после приватизации. М. 2006. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Kämmerer J. A. Privatisierung. Typologie-Determinanten-Rechtspraxis-Folgen. Tübingen. 2001. Citation according with Kaidatzis A. A Typology of the Constitutional Limitations on Privatization // VIIth World Congress of International Association of Constitutional Law, Athens 11-15 June, 2007. P. 3

URL: <http://www.enelsyn.gr/papers/w10/Paper%20by%20Akritas%20Kaidatzis.pdf>.

³ Kaidatzis A. A Typology of the Constitutional Limitations on Privatization // VIIth World Congress of International Association of Constitutional Law, Athens 11-15 June, 2007. P. 1. URL: <http://www.enelsyn.gr/papers/w10/Paper%20by%20Akritas%20Kaidatzis.pdf>.

⁴ Там же, с. 3-4.

Приватизация и право

приватизации является имущество, то данный процесс называется денационализацией, а в случае если объектом является компетенция – либерализацией¹. В зависимости от субъекта выделяют реальную приватизацию (substantial privatization) и формальную или организационную приватизацию (formal [or organizational] privatization)². В реальной приватизации субъектом приватизации будут субъекты гражданского права (физические или юридические лица). В формальной приватизации субъектом приватизации являются компании с государственным участием (companies of the public sector).

В модельном законе о приватизации Всемирного банка, отражающего современные тенденции приватизации, понятие «приватизация» определено как сделка или сделки, осуществляемые с помощью методов, описываемых в законе, и приводящих к продаже предприятий или существенной части имущества государственной собственности частным лицам, или передаче частным лицам контроля над государственными предприятиями или существенной части имущества³.

Таким образом, объемы легального и доктринального понятий «приватизация» различаются по объекту. В соответствии с законодательством объектом приватизации является только право собственности, в то время как в доктрине объектом приватизации может быть как право собственности, так и компетенция. Причем такое разделение наблюдается как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах. Например, в ст. 10 Федерального закона от 1 июля 2011 года № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴ указано, что ряд полномочий, которые до этого находились в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации, принадлежат профессиональному объединению страховщиков. Такая передача компетенций легально не названа приватизацией, однако доктринально подобную передачу компетенций необ-

¹ *Parker D.* Privatization ten years on: a critical analysis of its rationale and results. P. 3. URL: <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/1826/606/2/SWP4091.pdf>.

² *Kaidatzis A.* A Typology of the Constitutional Limitations on Privatization // VIIth World Congress of International Association of Constitutional Law, Athens 11-15 June, 2007. P. 3-6.

URL: <http://www.enelsyn.gr/papers/w10/Paper%20by%20Akritas%20Kaidatzis.pdf>.

³ Art. 2 Law on privatization. Prepared by the Legal Reform and Private Sector Development Unit Legal Department The World Bank.

URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/privatization_civil.pdf.

⁴ Российская газета. № 142. 04.07.2011.

Приватизация и право

ходимо рассматривать как приватизацию. В связи с таким несоответствием считаем целесообразным выделять доктринальные и легальные цели правового регулирования приватизации, а также определять понятие «приватизация», в зависимости от объекта приватизации, в широком и узком смысле. В широком смысле приватизация – это передача государством части имущества или компетенции субъектам частного права. Определение понятия «приватизация» в узком смысле зависит от передаваемого государством объекта. Так, если объектом передачи является имущество, то под приватизацией в узком смысле следует понимать передачу государством части своего имущества физическим или юридическим лицам.

Несоответствие объемов доктринального и легального определений понятия «приватизация» приводит к проблеме, что цели, установленные в нормативном правовом акте, регулирующем передачу государственных функций субъектам гражданского права, необходимо рассматривать как доктринальные цели правового регулирования приватизации.

В общем понимании целью является выбранный и запланированный результат деятельности¹ и она определяется как «совокупное представление о некоторой модели будущего результата, способного удовлетворить исходную потребность при имеющихся реальных возможностях, оцененных по результатам прошлого опыта»². Основными характеристиками цели являются: конечность, достижимость, наличие объективных показателей достижения, назначаемость³.

Под целью в праве, являющейся частным случаем общего понятия «цель», понимают «идеальный, желательный результат, ради которого осуществляется юридическая деятельность»⁴ или цель «установленная в законе, подзаконных актах, правовых режимах, определенных субъектов права»⁵. Юридическая цель имеет следующие отличительные признаки⁶:

- 1) в качестве модели устанавливается преимущественно государством в юридических нормах;
- 2) отражает наиболее общественно значимые интересы и потребности;

¹ Пригожин А. И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М., 2010. С. 8.

² Карташев В. А. Система систем. Очерки общей теории и методологии. М., 1995. С. 69.

³ Пригожин А. И. Указ. соч. С. 19

⁴ Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. Т. 3. М., 2010. С. 416.

⁵ Там же. С. 419.

⁶ Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 43.

Приватизация и право

- 3) формально выражается в специфических правовых средствах своего определения и реализации;
- 4) отличается общеобязательной нормативностью;
- 5) ее единообразная практическая реализация гарантирована государственной властью.

Однако, на наш взгляд, все цели правового регулирования необходимо дополнительно разделять на две группы. В первую группу, базовую, необходимо включать цели, которые могут быть достигнуты исключительно правовыми средствами, в связи с неэффективностью или невозможностью применения иных средств регулирования общественных отношений. При этом базовые цели, как правило, не устанавливаются нормативными правовыми актами, а необходимость достижения указанных целей обусловлена как теорией, так и практикой правового регулирования. Во вторую группу, производную от первой, необходимо включать цели, которые установлены нормативными правовыми актами, а правовое регулирование является средством достижения этих целей.

Выделение базовых целей относится к проблемам теории права вообще и теории отраслей права в частности. Так, отношения, связанные с приватизацией, возникают в сфере публичных финансов, а именно в сфере планового образования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Исходя из определения финансовых правоотношений, как отношений, возникающих в сфере публичных финансов¹, при плановом образовании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств², можно утверждать, что отношения, возникающие в связи с приватизацией, являются финансовыми правоотношениями. Из теории финансового права известно, что финансовые правоотношения возникают непосредственно из закона³ и в связи с законом⁴. Таким образом, одной из базовых целей правового регулирования приватизации, является закрепление юридических фактов, с которыми законодательство связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений по приватизации.

¹ Финансовое право: альбом схем. Под ред. А. Н. Козырина. М., 2007. С. 29.

² Демин А. В. Финансовое право. М., 2004. С. 48.

³ Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права. Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 208.

⁴ Демин А. В. Указ. соч. С. 48–49.

Приватизация и право

Рассмотрим цели правового регулирования приватизации, относящиеся ко второй группе, в которой под целью правового регулирования понимается цель, установленная в законе, подзаконных актах, правовых режимах, определенных субъектов права¹.

Все источники², в которых могут встречаться цели правового регулирования приватизации, можно разделить на три взаимно перекрывающиеся группы:

1) **устанавливающие цели правового регулирования приватизации** (например: Конституция Российской Федерации; федеральные законы; законы субъектов Российской Федерации; иные нормативные правовые акты органов государственной власти);

2) **реализующие цели правового регулирования приватизации** (например: федеральные законы; законы субъектов Российской Федерации; иные нормативные правовые акты органов государственной власти; нормативные правовые акты органов местного самоуправления);

3) **содержащие цели правового регулирования приватизации** (например: Конституция Российской Федерации; федеральные законы; законы субъектов Российской Федерации; иные нормативные правовые акты органов государственной власти; нормативные правовые акты органов местного самоуправления; пояснительные записки к законопроектам).

В Конституции Российской Федерации не содержится прямого указания на цели правового регулирования приватизации, однако содержатся нормы, закладывающие фундамент правового регулирования приватизации. Такими положениями являются: отнесение к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации разграничения государственной собственности (п. «г» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации); признание и защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации); охрана законом права частной собственности, право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться этим имуществом (ст. 35 Конституции Российской Федерации). Для даль-

¹ Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. Т. 3. М., 2010. С. 419.

² Цели правового регулирования приватизации могут прямо не указываться в нормативных правовых актах, а содержаться в иных актах, не являющихся нормативными. В иных случаях цели правового регулирования приватизации могут быть выявлены при анализе политической обстановки, социальных факторов. В связи с этим считаем, что корректно не уточнять источники целей правового регулирования приватизации, а использовать общий термин «источник».

Приватизация и право

нейшей систематизации положения, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, целесообразно выделить в отдельную группу - конституционные цели правового регулирования приватизации.

Основы, заложенные в Конституции Российской Федерации, являются целями, которые должны быть достигнуты правовым регулированием, в том числе, правовым регулированием процесса приватизации, и реализованы в иных нормативных правовых актах. К таким нормативным правовым актам относятся в частности федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации.

Исторически сложилось, что в Российской Федерации особая роль отводится Президенту Российской Федерации, в том числе при установлении целей приватизации. Эти цели, не противоречащие конституционным целям правового регулирования приватизации, в дальнейшем реализуются через правовой механизм, формируемый изданием профильных законов и иных нормативных правовых актов.

Цели устанавливаются указами Президента Российской Федерации, либо иными актами, определяющими основные приоритеты в деятельности Правительства Российской Федерации или Федерального собрания. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»¹ были установлены следующие цели приватизации:

- 1) формирование широкого слоя частных собственников как экономической основы рыночных отношений;
- 2) вовлечение в процесс приватизации максимально широких слоев населения путем продажи приватизируемого государственного и муниципального имущества;
- 3) завершение приватизации большинства объектов «малой приватизации» и ускорение развития на этой основе сферы торговли и услуг;
- 4) завершение в основном приватизации крупных и средних предприятий промышленности и строительства;
- 5) повышение эффективности деятельности предприятий и национальной экономики в целом на основе проведения структурной пере-

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

Приватизация и право

стройки экономики, развертывания послеприватизационной поддержки предприятий, создания конкурентной среды и развития фондового рынка;

б) привлечение инвестиций в производство, в том числе иностранных;

7) содействие в реализации мероприятий по социальной защите населения, в том числе защите прав частных собственников (акционеров).

Аналогичная стратегия формирования целей правового регулирования приватизации сохраняется и сегодня. В послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию 30 ноября 2010 года¹ было указано, что главной целью приватизации является повышение эффективности компаний и привлечение в российскую экономику дополнительных инвестиций, а доходы от приватизации необходимо использовать, прежде всего, на модернизацию экономики Российской Федерации. В бюджетном послании отмечено, что цель приватизации «состоит не только в увеличении поступления средств в бюджет, но и в обеспечении поддержки конкуренции и благоприятного инвестиционного климата, без которых не приходится рассчитывать на масштабные улучшения в области модернизации и инновационного развития экономики»². На 2012-2014 год Президент Российской Федерации поставил цель существенного снижения роли государства в непосредственном управлении экономическими активами, через приватизацию крупных пакетов акций в ключевых контролируемых государством компаниях³.

Цели приватизации, установленные в Конституции Российской Федерации и нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, являются принципами, лежащими в основе политики приватизации в Российской Федерации. Значимость данных принципов позволяет выделить их в особую группу – целей-принципов.

В Российской Федерации процессы приватизации регулируются на федеральном и региональном уровнях (п. «г» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). На федеральном уровне основным законом, регулирующим приватизацию государственного и муниципального имущества, является Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О прива-

¹ Российская газета. № 271. 01.12.2010.

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011-2013 годах». URL: <http://www.rg.ru/2010/06/29/poslanie.html>.

³ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах». URL: <http://www.rg.ru/2011/06/29/poslanie-sten.html>.

Приватизация и право

тизации государственного и муниципального имущества». На региональном уровне порядок проведения приватизации устанавливается законами субъектов Российской Федерации. Например, Закон города Москвы от 17 декабря 2008 года № 66 «О приватизации государственного имущества города Москвы»¹, Закон Московской области от 12 мая 2005 года № 115/2005-ОЗ «О приватизации имущества, находящегося в собственности Московской области»².

Все цели, установленные в нормативных правовых актах, регулирующих процесс приватизации, можно разбить на две группы: общие цели правового регулирования и специальные цели правового регулирования (цели института приватизации).

К общим можно отнести такие цели правового регулирования, как защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороноспособности и безопасности государства (п. 2 ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»). Данные цели не являются целями, которые достигаются исключительно в процессе приватизации, однако правовое регулирование приватизации не только не должно препятствовать достижению этих целей, а наоборот должно способствовать их достижению.

К специальным целям правового регулирования приватизации следует относить цели, в достижении которых приватизации отводится существенная роль или которые могут быть достигнуты путем проведения приватизации. Чаще всего такие цели закрепляются в специальных нормативных правовых актах, регулирующих процесс приватизации. К таким целям, например, относятся:

1) создание условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилище, а также улучшения использования и сохранности жилищного фонда (абз. 2 преамбулы Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»³);

2) углубление экономических реформ и обеспечение стабильности правовых основ единого рынка объектов приватизации в Российской Фе-

¹ Тверская, 13. № 151, 153. 18.12.2008, 23.12.2008.

² Ежедневные Новости. Подмосковье. № 92. 21.05.2005.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 11.07.1991. № 28. Ст. 959.

Приватизация и право

дерации (абз. 1 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»);

3) повышение экономической эффективности приватизации (абз. 1 Указа Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 года № 96 «О втором этапе приватизации в г. Москве»¹);

4) активизация экономических преобразований и привлечения инвестиций в сферу реставрации объектов исторического и культурного наследия народов Российской Федерации (абз. 1 Указа Президента Российской Федерации от 26 ноября 1994 года № 2121 «О приватизации в Российской Федерации недвижимых памятников истории и культуры местного значения»²);

5) повышение экономической и социальной эффективности использования имущества (ч. 1 ст. 1 Закона г. Москвы от 17 декабря 2008 года № 66 «О приватизации государственного имущества города Москвы»³).

Следует учитывать, что не всегда цели правового регулирования приватизации напрямую указаны в нормативных правовых актах. В связи с этим цели правового регулирования могут быть установлены путем анализа иных фактов, наиболее доступным источником которых являются документы, сопутствующие законотворчеству, в частности пояснительные записки. Законодательная инициатива, направленная на совершенствование Федерального закона от 21 декабря 2011 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», преследовала, в частности, следующие цели:

1) усиление контроля над эффективностью управления государственной собственностью⁴;

2) защита сотрудников стационарных учреждений социальной защиты населения находящихся в сельской местности⁵;

¹ Российская газета. № 30. 09.02.1995.

² Российская газета. № 234-235. 03.12.1994.

³ Тверская, 13. № 151, 153. 18.12.2008, 23.12.2008.

⁴ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации». Паспорт проекта Федерального закона № 98041490-2. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁵ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменения и дополнения в статью 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Паспорт проекта Федерального закона № 98083978-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

3) устранение ведомственного монополизма в сфере организации продажи федерального имущества¹;

4) приведение федерального закона в соответствие с законодательством².

В иных случаях целью правового регулирования приватизации является выполнение международных обязательств Российской Федерации. Так, одним из условий вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию является предоставление отчетов о ходе программы приватизации вплоть до ее завершения³. При этом достигнутая договоренность о ежегодном предоставлении членам Всемирной торговой организации отчетов о ходе приватизации в Российской Федерации может быть реализована только правовыми средствами.

Принятие срочных мер для стабилизации экономики может быть еще одной целью правового регулирования приватизации. Например, в связи с финансовым кризисом Правительством Российской Федерации были разработаны основные направления антикризисных действий на 2010 год⁴. Планировалось привлекать отечественных и иностранных инвесторов на российский финансовый рынок, сокращая долю государственной собственности в экономике путем приватизации, реализуемой с использованием публичных открытых процедур на основе конкурсов и аукционов, в том числе размещения акций приватизируемых компаний на IPO и SPO.

Детальный анализ всего массива нормативной правовой базы для определения целей правового регулирования приватизации за рубежом не представляется возможным в связи с его большим объемом. Это является основной причиной того, что большинство работ посвящены либо прива-

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации». Паспорт проекта Федерального закона № 98091038-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации"». Паспорт проекта Федерального закона № 99091456-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Report of the working party on the accession of the Russia Federation to the World Trade Organization. 17 November 2011. P. 18.

URL: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/MIN11/2.doc>.

⁴ Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (одобрено на заседании Правительства Российской Федерации Протокол от 30 декабря 2009 года № 42. Документ не опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

тизации в отдельных странах¹, либо отдельных предприятий в определенной стране². В связи с этим анализ целей правового регулирования приватизации в зарубежных странах целесообразно проводить через изучение актов, в основе которых лежит обобщенный опыт проведения приватизации в развитых странах и являющихся эталоном для создания законодательства, регулирующего процессы приватизации. К таким документам относятся Юридическое руководство для программ приватизации (Legal Guidelines for privatization programs³), составленное Всемирным банком, и сформированные на его основе типовые законы⁴.

В Юридическом руководстве для программ приватизации отмечено, что наличие специального закона о приватизации не является обязательным, но его принятие позволяет достичь следующих целей⁵:

- 1) определить цели и политику государства для процесса приватизации;
- 2) внести изменения в действующее законодательство, положения которого могут служить препятствием для проведения приватизации (например, запрет на участие бизнеса в «стратегической» деятельности);
- 3) разрешить финансовую реструктуризацию предприятий до их продажи и разрешить реструктуризацию задолженности предприятия;
- 4) определить методы приватизации и любые ограничения для потенциальных покупателей;
- 5) предусмотреть распределение выручки от продажи.

Однако главная цель специального закона о приватизации состоит в определении границ приватизационных программ и всех исключений для определенных секторов экономики или предприятий. Достижение данной цели рекомендуется осуществлять не через перечисление предприятий, подлежащих приватизации, а через определение исключений – предприятий, не подлежащих приватизации. Еще одной целью правового регулирования приватизации, выделенной в Юридическом руководстве для про-

¹ См., в частности: *Талатина Э. В.* Приватизация публичных предприятий во Франции // *Цивилист.* 2006. № 1. С.104-110.

² См., в частности: *Сенаторов А.* Почта и политика // *Япония сегодня.* 2006. № 1. С.5-6.

³ Legal Guide for privatization programs. World Bank Group Official Site.
URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/privatization_guide.pdf.

⁴ Law on Privatization. World Bank Group Official Site.

URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/privatization_civil.pdf.

⁵ Legal guidelines for privatization programs. P. 2-3.

Приватизация и право

грамм приватизации, является осуществление правового регулирования не только процесса приватизации, но и поддержки приватизированных предприятий.

Цели правового регулирования приватизации, изложенные в Юридическом руководстве для программ приватизации, составленного Всемирным банком, нашли отражение в сформированных типовых законах, составленных как для стран с системой континентального права¹, так и для стран common law².

В документах, подготовленных Всемирным банком, так же как в нормативных правовых актах в Российской Федерации, не все цели правового регулирования приватизации указаны непосредственно. Некоторые из целей правового регулирования приватизации могут быть определены при анализе Юридического руководства для программ приватизации, а иные – при анализе преследуемых долгосрочных целей.

Например, одной из целей правового регулирования приватизации, напрямую не указанной в Юридическом руководстве по приватизации Всемирного банка, является регламентация процесса приватизации, в частности, подготовки к приватизации, включающей проведение аудиторской проверки имущества до приватизации, реструктуризацию персонала. Другими целями правового регулирования являются «прозрачность» и стабильность процесса приватизации, которые могут достигаться законодательным закреплением порядка приватизации.

Следует учитывать, что рекомендации Всемирного банка направлены не только на то, чтобы сделать процесс приватизации в развивающихся странах максимально эффективным, но и на то, что бы защитить инвестиции в экономику развивающихся стран, что также можно рассматривать как одну из целей правового регулирования приватизации. Тем не менее, построение законодательной базы, с разумным учетом рекомендаций Всемирного банка, позволит сократить период организации процесса приватизации и избежать многих проблем, в том числе потери репутации и доверия как внутри страны, так и за ее пределами.

¹ Law on Privatization. World Bank Group Official Site.

URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/privatization_civil.pdf.

² Law on Privatization. World Bank Group Official Site.

URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/privatization_common.pdf.

Приватизация и право

Учитывая, что цель в праве – это идеальный, желательный результат, все выделенные цели правового регулирования приватизации в Российской Федерации и за рубежом можно разбить на несколько групп в зависимости от результата, на достижение которого ориентирована цель.

Первую группу формируют юридические цели, через достижение которых будет сформировано правовое поле для проведения приватизации. Например, приведение действующего законодательства в соответствие со специальным законом о приватизации; изменение законодательства, положения которого могут служить препятствием для проведения приватизации. В эту группу входит также установление юридических фактов, в связи с которыми происходит возникновение, изменение и прекращение правоотношений по приватизации.

Во вторую группу входят экономические цели, направленные не только на образование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, но и на повышение экономической эффективности приватизации, углубление экономических реформ и др.

Третья группа включает в себя социальные цели правового регулирования приватизации, куда входят такие цели как повышение социальной эффективности приватизированного имущества; привлечение инвестиций в сферу реставрации объектов исторического и культурного наследия и др.

Политические цели правового регулирования приватизации формируют четвертую группу. В эту группу могут быть включены цели по определению политики государства в отношении процесса приватизации, устранение ведомственного монополизма в сфере организации продажи государственного имущества и др.

Таким образом, все цели правового регулирования приватизации составляют единую систему, в которой на основании различных критериев можно выделить несколько групп. Одной из главных целей правового регулирования приватизации является закрепление юридических фактов, с которыми законодательство связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений по приватизации. Эта цель относится к базовым целям правового регулирования приватизации и входит в группу юридических целей. Цели правового регулирования приватизации, которые входят в экономическую, социальную и политическую группу, составляют иерархическую структуру, включающую в себя конституционные цели, цели-принципы, общие цели и специальные цели правового ре-

Приватизация и право

гулирования приватизации. Источники, содержащие цели правового регулирования приватизации, могут быть разделены на источники устанавливающие, реализующие и содержащие цели правового регулирования приватизации. При этом в роли таких источников могут выступать не только нормативные правовые акты. В частности, в некоторых случаях установить истинные цели правового регулирования приватизации возможно только при комплексном анализе, как нормативных правовых актов, так и сопутствующей политической, экономической и социальной обстановки.

Предлагаемая система целей правового регулирования приватизации может быть использована при формулировании целей приватизации, устрания при этом дублирование и соблюдая иерархию, и в конечном счете позволит повысить эффективность приватизации.

§3. Российское законодательство по вопросам приватизации: региональный уровень

Приватизация как основной вектор системно-институциональных преобразований в экономике России первой половины 1990-х годов (популярный лозунг того времени – «Приватизация решает все») проявила себя противоречивой, разноплановой, породившей многослойные последствия и неоднозначные оценки. Официальная резолюция, сформулированная в аналитических материалах Счетной палаты Российской Федерации в 2004 г., содержит вывод о том, что «приватизация 1993-2003 гг. проводилась на основании решений органов государственной власти и положений действовавших в тот период нормативных правовых актов», однако отсутствие реального консенсуса между органами законодательной и исполнительной власти в выборе приватизационной модели обусловило существенные недостатки правового регулирования процесса становления частной собственности в России¹. Пороки законодательства создавали препят-

¹ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. – М.: Издательство «Олита», 2004. Документ размещен в свободном доступе (URL: www.ach.gov.ru/userfiles/tree/priv-tree_files-fl-6.pdf).

Основные выводы были озвучены Председателем Счетной палаты Российской Федерации в докладе, опубликованном в издании Итоги приватизации в России. Стенограмма совместного заседания Ученых советов Института социально-политических исследований, Института философии РАН, Российского государственного социального университета, сессии Российской Академии социальных наук,

Приватизация и право

ствия для достижения стратегических целей приватизации (формирование эффективного собственника, повышение эффективности деятельности предприятий, создание социально ориентированной рыночной экономики, привлечение иностранных инвестиций и т.п.) и косвенно повлияли на формирование в обществе представлений о несправедливости и нелегитимности ее результатов¹.

Тем не менее, как обозначил в документе свою позицию высший орган внешнего финансового контроля страны, «с правовой точки зрения, работает общее правило презумпции законности нормативного акта: если нормативный акт являлся действующим, не был оспорен и не утратил силу ввиду установленного судом несоответствия Конституции Российской Федерации, то принятые в соответствии с ним решения также являются законными».

Указанный подход к пониманию правовой сущности нормы закона (правоприменительного акта) отражает нормативные взгляды на категорию «право» как публично-властную волю, объективированную в обязательном акте установленной формы (законе, приказе и др.) и обеспеченную средствами государственного принуждения. Как становится очевидным из приведенного заключения экспертов Счетной палаты Российской Федерации, особенностью нормативного подхода является игнорирование содержательной стороны права, как-то соответствие правовых норм общепризнанным представлениям о справедливости, гуманности, равенстве, свободе, объективным потребностям общественного развития, и учет исключительно формально-юридических аспектов.

Между тем, вопрос о понятии права выступает исходным не только непосредственно для теории права, но и для практической деятельности, поскольку в зависимости от выбранного подхода должны трактоваться все иные правовые явления, включая оценку законности и правомерности произошедшего по итогам приватизации перераспределения прав собст-

президиума Общественных академий наук, Московского интеллектуально-делового клуба, Института перспективных исследований при Отделении общественных наук РАН. – М.: ИСПРИ РАН, 2007.

¹ Так, по данным социологического опроса, проведенного в мае 2006 года Институтом социально-политических исследований РАН, с точки зрения законности, 60% респондентов считают, что приватизация в России осуществлялась в основном с нарушением закона; при этом такая же доля опрошенных уверены, что существующие в стране законы не дают возможности осуществления справедливой приватизации собственности (Иванов В.Н. Предел собственности и судьба реформ // Стратегия России, 2007. № 1.)

Приватизация и право

венности. Помимо всего прочего, определение того, что представляет собой право, способствует ориентации на построение правового государства – одной из основополагающих характеристик Российской Федерации, как заявлено в ст. 1 Конституции Российской Федерации.

В этой связи, отмечая существующее в юридической науке многообразие представлений о содержательном наполнении понятия «правовой», В.В. Лазарев писал: «Право называют естественным и позитивным, объективным и субъективным, народным, судебским, делегированным, санкционированным, подзаконным, партийным, политическим, конституционным, уголовным, международным, частным. И если все это право, то на чем сходятся, к чему обращены многочисленные эпитеты? Свобода и не-свобода, воля и неволя, сущее и должное, идеал и реальность, – куда обратить взоры? К экономике, политике, классовой борьбе, к социальному единению, к Богу?»¹.

Доктрина правового государства изначально подразумевает полное соответствие между правом как высшей социальной ценностью (тем, «что согласно с природой общества разумных существ») и законом как реальным социальным явлением, подчиненное положение актов, издаваемых органами государственной власти. Тем не менее, закон есть только одна из форм выражения права, по причине чего отождествление данных категорий не представляется верным. В том же русле высказался судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Жилин: «К сожалению, принятие неправовых законов, особенно в субъектах Федерации, носит распространенный характер, что не только мешает осуществлению гарантированных Конституцией РФ прав и свобод, но и создает реальную угрозу единству страны, порождает несогласованность действий институтов власти, негативно сказывается на реализации любых функций государства»².

Однако и со слишком резким противопоставлением права и закона невозможно согласиться. Естественно-правовые воззрения не умаляют значения положительных законов, а выступают за приоритет прирожденных, а потому неотъемлемых прав и за полное соответствие им всех юридических установлений, принимаемых (санкционируемых) государством. И.А. Ильин писал: «Основная задача положительного права состоит в том, что-

¹ Лазарев В.В. Поиск права // Журнал российского права, 2004. № 7. С. 3-14.

² Жилин Г. Соотношение права и закона // Российская юстиция. 2000. № 4. С. 8-10.

Приватизация и право

бы принять в себя содержание естественного права, развернуть его в виде ряда правил внешнего поведения, приспособленных к условиям данной жизни и к потребностям данного времени, придать этим правилам смысловую форму и словесное закрепление и далее проникнуть в сознание и к воле людей в качестве приоритетного связующего веления. Положительное право есть целесообразная форма поддержания естественного права»¹. Таким образом, подчеркивается, что восприятие права в качестве законоположения, то есть в соответствии с нормативным подходом, способствует реализации регулятивной функции права и вызывает меньше всего нареканий у широких масс именно в те периоды, которые отличаются стабильностью законодательства.

Вызывает интерес высказывание О.Э. Лейста, по мнению которого «право всегда остро затрагивало интересы людей; не было, нет и не будет права, которым были бы довольны все члены общества, это и естественно, поскольку право порождено спорами и конфликтами; оно является социально необходимым, но далеко не всегда совершенным средством их решения. Любое изменение права кому-то выгодно, кому-то нет. На этом основаны упреки или похвалы законодателю, по воле которого меняется содержание права»².

В статье «Российская приватизация: еще один взгляд», послесловии к книге «Права собственности, приватизация и национализация в России», изданной фондом «Либеральная миссия», президент фонда Е.Г. Ясин приводит цитату профессора экономики МІТ Руди Дорнбуша: «Это правда, что российские реформаторы... приватизировали без особой заботы о приличиях. <...> Тем не менее... массовая приватизация и реструктуризация госпредприятий уже начинают приносить плоды... Сейчас можно начинать думать о привлечении иностранного капитала. Разве это было бы возможно, если бы Россия слушала советы тех, кто все еще рисовал в своей голове схемы идеальной приватизации»³.

Особое внимание проблематике соотношения права и закона уделено ввиду того, что в процессе исследования обозначенный в заглавии предмет – нормативная база субъектов Российской Федерации по вопросам

¹ Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 58.

² Лейст О.Е. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002.

³ Права собственности, приватизация и национализация в России / под общ. ред. В.Л. Тамбовцева. М., 2009. С. 495.

Приватизация и право

приватизации – особенно в ретроспективном аспекте часто обнаруживаются примеры несоответствия актам федерального законодательства, внутренних противоречий (неслучайно выше приводилось мнение судьи Г.А. Жилина) и, кроме того, казалось, с трудом отражал фактический порядок осуществления приватизации в регионах страны. Несмотря на объективную невозможность отмены итогов массовой приватизации, на наш взгляд, анализ актов законодательства о приватизации на региональном уровне, в которых в наибольшей мере проявилась «самостоятельность» субъектов Российской Федерации в вопросе распоряжения принадлежащим им государственным имуществом, не только не потерял своей актуальности, но и имеет практическую пользу для совершенствования законодательства.

Относительно точки отсчета процесса приватизации в России в литературе можно встретить самые разные мнения. Так, сторонники одной из наиболее смелых версий утверждают, что приватизация в России началась в 1988 году после принятия Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)»¹. Очевидно, что на тот момент для законного отчуждения объектов государственной собственности не существовало нормативной базы, посему реальные масштабы разворачивавшейся стихийной приватизации сегодня оценить не представляется возможным. Косвенно это подтверждается выдержками из аналитических материалов Счетной палаты Российской Федерации: «Оценивая целесообразность принятия решения о начале массовой приватизации, необходимо учитывать тот факт, что спонтанная приватизация тысяч предприятий в России началась еще на рубеже 1980-1990 гг. и проводилась зачастую силовыми и криминальными методами»².

Разработка законодательства о приватизации была инициирована в 1991 году. Правовой основой осуществления в стране приватизации, точнее, ее первого, «ваучерного» этапа, стал Закон РФ от 3 июня 1991 года № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предпри-

¹ Евсеева О.И. Мирная экономическая революция. Из истории приватизации в Удмуртской Республике. Ижевск, 2011. С. 9.

² Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. – М.: Издательство «Олита», 2004. С. 141.

Приватизация и право

ятий»¹. В соответствии с п. 1 ст. 2 данного акта законодательство Российской Федерации о приватизации государственных и муниципальных предприятий состояло из законов РФ «О собственности в Российской Федерации», «О предприятиях и предпринимательской деятельности», самого Закона РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» и других регулирующих приватизацию законодательных актов Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. Центральное место в нормативном массиве законодательных актов, регулировавших приватизацию, отводилось разрабатываемой на три года Государственной программе приватизации, а также республиканским и местным программам приватизации, принимаемым в ее развитие соответственно Верховными Советами республик в составе Российской Федерации и местными Советами народных депутатов.

Согласно положениям принятого Закона организация и проведение единой государственной политики в области приватизации, включая ее нормативное и методическое обеспечение, были возложены на Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом (Госкомимущество России). В республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде, городах с населением свыше одного миллиона человек Госкомимущество России создавал совместно с соответствующими Советами народных депутатов свои территориальные агентства.

В качестве продавца и временного владельца государственного имущества был определен Российский фонд федерального имущества, а также его отделения на местах. При этом комитет был подотчетен Правительству Российской Федерации, а Фонд – Верховному Совету Российской Федерации.

Во всех национально-государственных, национально- и административно-территориальных образованиях Российской Федерации стали создаваться соответствующие государственные структуры – комитеты по управлению имуществом и фонды имущества республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, районов (кроме районов в городах) и городов (кроме городов

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927. (Документ утратил силу).

Приватизация и право

районного подчинения). Тем не менее, реальным препятствием на пути реализации планов по разгосударствлению публичной собственности выступало отсутствие ее спецификации по уровню фактического собственника – федерации, субфедерации (региона) или муниципального образования.

27 декабря 1991 г. Верховный Совет Российской Федерации принял постановление №3020-1 «О разграничении государственной собственности на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»¹. В Приложении 1 к указанному Постановлению содержался перечень из 21 категории объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности, в Приложении 2 – перечень из 15 категорий объектов, которые относились к федеральной собственности, но могли передаваться в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность, в Приложении 3 – список из 4 групп (9 категорий) объектов, которые были отнесены к муниципальной собственности. Все остальные объекты государственной собственности, не поименованные в Приложениях 1-3, передавались в государственную региональную собственность. В развитие данного документа 18 марта 1992 г. Президент Российской Федерации подписал распоряжение № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности»², которым вводился в действие порядок составления и утверждения перечня объектов, передаваемых в государственную региональную и муниципальную собственность, а также порядок оформления прав собственности на переданные таким образом объекты. Согласно положениям данных документов объекты федеральной собственности могли быть переданы на баланс регионов по решению Правительства Российской Федерации, принятому в течение трехмесячного срока со дня регистрации в Госкомимуществе России соответствующих предложений законодательных органов республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 697.

Приватизация и право

Москвы и Санкт-Петербурга. Если по представленным в надлежащем порядке предложениям региональных органов законодательной власти до конца указанного срока Правительством Российской Федерации не было принято никакого решения, то притязания регионов считались удовлетворенными. Таким образом, установленным порядком разграничения государственной собственности предполагалось, что до проведения такого разграничения объекты государственной собственности признаются имуществом Российской Федерации.

В 1992-1994 годах, то есть в период, совпавший с осуществлением этапа массовой приватизации, упомянутые акты в отношении подавляющего большинства российских регионов играли роль правовых столпов по разграничению предметов ведения в области отношений собственности. Тем не менее, имели место случаи, когда отдельные национально-территориальные образования принимали акты, которые шли вразрез с действовавшим законодательством Российской Федерации. Так, например, законодательный орган Республики Башкортостан не вносил в Госкомимущество России предложений о передаче в собственность Республики каких-либо объектов государственной собственности. Однако в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета Башкирской ССР от 27 ноября 1991 года № 6-2/402 «Об обеспечении экономической основы государственного суверенитета Башкирской ССР» государственной собственностью Республики были объявлены расположенные на ее территории государственные предприятия и организации союзного и республиканского (РСФСР) подчинения, за исключением трубопроводного транспорта, предприятий военно-промышленного комплекса и объектов, закрепленных за рядом министерств (Министерством обороны, Министерством путей сообщения и др.)¹.

Сформированная на всех уровнях управления нормативная база сделала возможным уже с ноября 1991 года начать форсированную приватизацию, а достигнуть наибольших темпов позволило издание двух указов Президента Российской Федерации: от 29 декабря 1991 года, которым были утверждены «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 1992 год»², и от 29 декабря

¹ Мигранов С.Д. Приватизация «по-башкирски»: юридический анализ. (Правовые проблемы приватизации государственного имущества в Республике Башкортостан). М.: Логос, 2003. С. 9-10.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 825.

Приватизация и право

1991 года «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»¹, который определил практический механизм приватизации. Первая Государственная программа приватизации была принята Верховным Советом Российской Федерации 11 июня 1992 года². Чуть позднее Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 914 была введена в действие система приватизационных чеков³. Номинальная стоимость приватизационного чека устанавливалась в размере 10 тысяч рублей. Каждый владелец приватизационного чека имел право использовать принадлежавший ему чек при закрытой подписке на акции своего предприятия; участвовать в чековом аукционе; купить акции чекового инвестиционного фонда; продать чек (так, по свидетельствам экспертов, почти четверть выданных чеков была именно продана). Сроки реализации чеков были ограничены двумя годами, в связи с чем первый, так называемый массовый, этап приватизации был завершен достаточно быстро.

Несмотря на то, что формально все иные приватизационные программы, разрабатываемые на субфедеральном уровне, должны были быть приняты в развитие Государственной программы и иных нормативных правовых актов о приватизации, в некоторых республиках такие документы вводились в действие ранее июня 1992 года. Так, в Республике Удмуртия программа приватизации была принята на 13-й сессии республиканского Верховного Совета в марте 1992 года. Данный акт устанавливал, что при продаже объектов приватизации, относящихся к собственности Удмуртской Республики, оплата чеками производится в размере 80 % от продажной цены объекта, при этом по решению Совета Народных Депутатов Республики Удмуртия предел оплаты чеками мог быть увеличен до 90 % цены объекта. В данной программе был закреплен перечень предприятий, подлежавших обязательной приватизации в 1992 году, а также список предприятий, приватизация которых запрещалась бессрочно (до внесения изменений в Программу): объекты и предприятия пассажирского транспорта, кроме таксомоторного, а также предприятия по их ремонту; пред-

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 93. (Документ утратил силу).

² Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год (утв. Постановлением ВС РФ от 11 июня 1992 года № 2980-1) / Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 28. Ст. 1617.

³ Указ Президента РФ от 14 августа 1992 года № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации» (вместе с «Положением о приватизационных чеках») / Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8. Ст. 50.

Приватизация и право

приятия, организации и учреждения по оказанию ритуальных услуг; объекты здравоохранения, включая аптеки, объекты образования, культуры, спорта независимо от ведомственной принадлежности¹.

Стоит отметить, что ввиду повсеместного директивного назначения глав региональных администраций указами Президента Российской Федерации на субфедеральном уровне в указанный период экономических реформ собственно региональный фактор не представлял особого значения. Лишь некоторые республики и иные территориальные образования в составе Российской Федерации пытались осуществлять приватизацию по программам, не совпадавшим с политикой федерального центра (например, на отдельных аукционах по продаже акций приватизированных предприятий за ваучеры разрешалось принимать чеки, которые были выданы исключительно в данном регионе). Кроме того, в 1993 году во время обострения конфликта между федеральными органами законодательной и исполнительной власти Советами примерно трети всех регионов страны были приняты декларативные решения по приостановке чековых аукционов.

В качестве примера самостоятельного правового регулирования приватизации государственных и муниципальных предприятий можно снова обратиться к опыту Республики Башкортостан, где с 1992 года фактически был утвержден безусловный примат республиканского законодательства о приватизации над общероссийским². Согласно Закону Башкирской ССР от 29 октября 1992 года № ВС-9/46 «О порядке применения на территории Башкирской ССР Закона РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ» в Республике вместо предусмотренного Законом РФ территориального агентства Госкомимущества России, образуемого совместно с Советом народных депутатов создавалось представительство Госкомимущества России.

Постановлением Верховного Совета Республики Башкортостан от 15 июня 1992 года № ВС-12/30 была утверждена программа приватизации государственных и муниципальных предприятий Республики Башкортостан на 1992 год. Программа устанавливала правило о том, что в случае расхождения Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий Республики Башкортостан с Законом Башкирской ССР «О порядке применения на территории Башкирской ССР Закона РФ «О

¹ Евсеева О.И. Указ. соч. С. 21-28.

² Мигранов С.Д. Указ. соч. С. 32-39.

Приватизация и право

приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ» действуют положения республиканской Программы приватизации. При этом Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации на 1992 год на территории Республики Башкортостан применялась в части, не противоречащей республиканской приватизационной Программе.

Одним из случаев коллизии программных норм являлись положения, касавшиеся приватизации определенных объектов и предприятий. Так, Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий Республики Башкортостан на 1992 год устанавливала перечень объектов и предприятий, приватизация которых разрешалась исключительно по решению Совета Министров Республики Башкортостан. В данный перечень были включены, помимо прочих, предприятия оборонного комплекса, предприятия и объединения топливно-энергетического комплекса, в том числе организации угле-, нефте- и газодобычи, угле-, нефте- и газоперерабатывающие предприятия, объекты нефтепродуктообеспечения, экспортные перевалочные нефтебазы. Согласно п. 2.2 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год названные объекты в зависимости от вида государственной собственности могли быть приватизированы только по решению Правительства Российской Федерации либо правительств республик в составе Российской Федерации. В рассматриваемый период предприятия и объединения топливно-энергетического комплекса, а также объекты и предприятия по ремонту и изготовлению систем и элементов любых видов вооружений, производству боевых припасов, взрывчатых веществ и пиротехнических изделий, научно-исследовательские, проектные и опытно-конструкторские организации, осуществлявшие работы в указанных областях, относились исключительно к федеральной собственности. Между тем, Указом Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан от 24 августа 1992 года № 6-2/363г действие республиканской Программы приватизации было распространено на расположенные в Республике предприятия оборонного и топливно-энергетического комплексов.

Существенно отличалось в Республике Башкортостан и правовое регулирование «чекового» этапа приватизации, прежде всего, в части установления номинальной стоимости приватизационного чека в четырех-

Приватизация и право

кратном размере от стоимости, утвержденной эмитентом – Российской Федерацией (Указ Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан от 17 декабря 1992 года). При этом практика увеличения номинальной стоимости приватизационных чеков «в интересах населения» нашла применение не только в Башкортостане, но и в Республике Татарстан, где каждым жителем с целью приватизации государственных объектов и предприятий, находящихся в республиканской собственности, а также жилья и земли разрешалось использовать индивидуальные приватизационные вклады стоимостью 30 тысяч рублей.

В том же документе Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан предусматривалось сбалансировать закономерно ожидаемый эффект такого решения в виде значительно возросшего вслед за повышением номинальной стоимости «башкирского» ваучера спроса на государственную собственность (без расширения ее «ассортимента», доступного к приватизации, как это было реализовано в Татарстане путем включения объектов жилья и земли) увеличением цены отчуждаемого имущества. Наряду с увеличением номинальной стоимости приватизационных чеков и введением «индексации» стоимости имущества приватизируемых предприятий государственные органы, непосредственно осуществлявшие приватизацию государственного имущества в Республике Башкортостан – Госкомимущества Башкортостана и Фонд имущества Республики Башкортостан, – получили от Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан право существенно изменять стоимость приватизируемого имущества, что противоречило федеральному законодательству о приватизации. Более того, в тех случаях, когда фактическая рентабельность государственных предприятий была ниже нормативной, Госкомимуществу Башкортостана по согласованию с Фондом имущества Республики Башкортостан разрешалось производить «индивидуальную оценку приватизируемого имущества предприятий с учетом соотношения фактического и нормативного уровней рентабельности. При этом за нормативный уровень рентабельности принимались предельные уровни рентабельности, установленные действовавшим законодательством. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и

Приватизация и право

услуги предприятий-монополистов в 1992-1993 г.»¹ предельные уровни рентабельности устанавливались только в отношении предприятий-монополистов в качестве одной из мер государственного регулирования цен на их продукцию. Однако в анализируемом Указе Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан от 17 декабря 1992 года не содержится прямого указания на то, что правило проведения индивидуальной оценки приватизируемого имущества распространяется только на предприятия-монополисты.

В другом регионе Российской Федерации – Алтайском крае – прошедшие в рассматриваемый период малой приватизации чековые аукционы, на которых Фонд имущества Алтайского края (также вопреки федеральному запрету изменять стоимость приватизируемого имущества) реализовал акции государственных предприятий ниже номинала, послужили причиной неоднократного обращения покупателей и прокурора края в суды для признания действий государственного органа неправомерными. Вызывает интерес, насколько различными оказались подходы к разрешению подобных споров судами. Например, по данным, собранным авторским коллективом монографии «Приватизация в Алтайском крае: состояние и социально-экономические последствия», судьи арбитражного суда удовлетворили иски прокурора, который выступил от имени участников трех аукционов, посчитав подобные действия существенным отступлением от приватизационных нормативных актов Российской Федерации. Для судей Октябрьского суда г. Барнаула данные действия не показались неправомерными, поскольку было признано, что Фонд имущества Алтайского края руководствовался соответствующим региональным актом, законность которого не была опротестована в установленном порядке².

Следует обратить внимание, что в отдельных территориальных образованиях в составе Российской Федерации особый механизм приватизации утверждался именно на федеральном уровне. В частности, таким образом ряд отличительных черт был присвоен порядку проведения приватизации в г. Москве. 29 декабря 1991 года Президент Российской Федерации подписал Указ № 334 «О дополнительных полномочиях органов управления

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 7. Ст. 392. (Документ утратил силу).

² Администрация Алтайского края, ИЭиОПП СО РАН, Алтайский краевой комитет государственной статистики. Приватизация в Алтайском крае: состояние и социально-экономические последствия. Барнаул: Изд-во АГУ, 1997. С. 22.

Приватизация и право

г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы»¹, который наделял органы исполнительной власти Москвы полномочиями проводить «ускоренную приватизацию муниципальной собственности по самостоятельно разработанным правилам и графику».

4 ноября 1992 года сессия Моссовета приняла первую городскую программу приватизации, принципы которой были впоследствии пролонгированы на 1993 год. Московская концепция приватизации во многом отличалась от общероссийской концепции Госкомимущества: в ней учитывались условия инфляции, необходимость поддержки социальных программ города, развития взаимоотношений между Правительством Москвы и рыночными структурами, сохранение технологических цепочек при выходе приватизированных предприятий из-под административного контроля отраслевых органов управления, привлечение инвестиций для обеспечения развития или реорганизации (в том числе конверсии) приватизируемых предприятий².

В целом, самые примечательные особенности московской программы приватизации заключались в следующем: 1) земля под приватизируемыми предприятиями до принятия соответствующего федерального закона не могла переходить в собственность новых владельцев, а сдавалась в долгосрочную аренду; 2) в ходе малой приватизации нежилые помещения не продавались, а передавались в долгосрочную аренду, в том числе с правом выкупа. При этом существенным условием таких арендных договоров были содержащиеся в них оговорки о функциональном использовании данных помещений. Правительство Москвы таким образом стремилось сохранить свое право собственности на недвижимость и защитить интересы жителей г. Москвы – потребителей услуг в сфере торговли и бытового обслуживания, в основных отраслях жизнеобеспечения столицы; 3) крупный пакет акций (государственная доля в имуществе) приватизируемого предприятия продавался на инвестиционных конкурсах (торгах) тому покупателю, который принимал на себя обязательство вложить в предприятие наибольший объем инвестиций; 4) средства, полученные от приватизации в г. Москве, не обезличивались, попадая в бюджет, а частично направлялись в целевом порядке на реорганизацию или санацию других предпри-

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 2. Ст. 75. (Документ утратил силу).

² Особенности приватизации и управления собственностью в Москве. – М.: Издательство «Интерграф Сервис», 1997. С. 34-35.

Приватизация и право

ятий. На федеральном уровне такой механизм увязки финансовых поступлений от приватизации с инвестированием отсутствовал.

Дальнейшая фиксация структуры государственной региональной собственности и ее хозяйственно-политического статуса произошла с принятием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, провозгласившей федеративный характер государственного устройства страны. Все республики в составе России, края, области, города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область, автономные округа были объявлены субъектами Российской Федерации. В отношении проблемы разграничения предметов ведения в области отношений собственности был реализован подход, в соответствии с которым «федеральная государственная собственность и управление ею» (п. «д» ст. 71 Конституции Российской Федерации) была отнесена к ведению Российской Федерации, а «разграничение государственной собственности» (п. «г» ст. 72 Конституции Российской Федерации) – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Характерно, что разграничение государственной собственности на федеральную и собственность субъектов Российской Федерации не изменяло ее экономического содержания. Как федеральный центр, так и регионы должны были осуществлять управление относительно самостоятельно, соблюдая общие принципы и подходы, закрепленные в законодательстве.

Несколько общие конституционные положения не могли не потребовать дополнительной конкретизации с помощью различного рода нормативных правовых актов. Постепенно широкое распространение получила практика заключения договоров по разграничению полномочий (а по сути, предметов совместного ведения) между федеральным центром и отдельными субъектами Российской Федерации, начало которой было положено подписанием договора с Республикой Татарстан в феврале 1994 года. Во взаимоотношениях с некоторыми регионами на договорную основу переводилось и разграничение имущественных полномочий. Так, по состоянию на середину 1997 года десять субъектов Российской Федерации, из числа заключивших договоры о разграничении полномочий, имели соглашения с федеральным центром по вопросам использования государственной собственности. При этом формулировка предмета соглашений не была типовой. Например, соглашения с Татарстаном, Башкортостаном и Северной Осетией имели самое общее изложение; в договорах с Коми, Удмур-

Приватизация и право

тием и Краснодарским краем предметом значилось «разграничение государственной собственности»; в соглашениях с Вологодской, Ростовской и Свердловской областями – «управление государственной собственностью»; пожалуй, только соглашение с Нижегородской областью имело более развернутую формулировку – «о разграничении государственной собственности и осуществлению полномочий по управлению федеральным имуществом».

По мере усиления договорных начал в отношениях между центром и регионами де-факто теряли свою актуальность первичные документы по разграничению собственности между различными уровнями власти, принятые в 1991-1992 годы (несмотря на то, что де-юре они отменены не были). Как следствие, тот массив собственности, который контролировался региональными властями, в основе которого по-прежнему лежала собственность субъектов Российской Федерации, стал постепенно пополняться. Так, в качестве крупного собственника наряду с республиками, давно обозначавшими тенденцию к дистанцированию от федерального центра, заявила о себе Москва, руководство которой с середины 1994 года стало открыто и жестко критиковать общероссийскую приватизационную модель, а в 1995 году добилось возможности проводить денежную приватизацию по самостоятельной схеме.

Второй этап приватизации – «денежный» – официально был начат в России в июле 1994 года с изданием Указа Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года»¹, а правомочность московских властей в отношении разработки собственной концепции приватизации была подкреплена Указом Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 года № 96 «О втором этапе приватизации в г. Москве»².

20 сентября 1995 года Московская городская Дума Постановлением № 61 «Об утверждении и введении в действие программы приватизации государственной и муниципальной собственности в Москве»³ на основе принятых в январе 1995 года Основных положений приватизации государ-

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 7. Ст. 510.

³ Ведомости Московской Думы. 1995. № 6. (Документ утратил силу).

Приватизация и право

ственных и муниципальных предприятий г. Москвы¹ определила правовую основу столичной Программы приватизации. Специфика Основных положений и разработанной на их основе приватизационной Программы состояла в исключении ускоренной, форсировано-массовой приватизации, осуществлявшейся в то время в общероссийских масштабах, и замене ее реализацией индивидуальных планов, направленных на решение задач реорганизации и модернизации предприятий.

Помимо отмеченных основополагающих, в том числе программных, актов, регулирующих проведение приватизации в г. Москве, Правительство Москвы выпустило в 1995 году ряд постановлений, определявших практику и механизм реализации приватизационных сделок, в частности, постановление Правительства Москвы от 14 марта 1995 года № 221 «О реконструкции и модернизации предприятий потребительского рынка и услуг г. Москвы на основе инвестиционных контрактов»², распоряжение Мэра Москвы от 26 сентября 1995 года № 516-РМ «Об упорядочении управления имуществом комплексом Москвы»³, постановление Правительства Москвы от 17 октября 1995 года № 840 «О введении в действие Положения о порядке продажи сданных в аренду объектов нежилого фонда на территории г. Москвы»⁴, постановление Правительства Москвы от 14 ноября 1995 года № 928 «О работе Фонда имущества г. Москвы в области приватизации государственных и муниципальных предприятий»⁵.

В качестве иллюстрации реализации столичными властями своих функций собственника можно привести примеры участия Правительства Москвы в капитале акционерных обществ «Красный октябрь» и «ЦУМ» (миноритарные пакеты), выкуп в 1996 году у торговой компании «Микродин» контрольного пакета акций автомобильного завода «ЗиЛ», попавшего в сложное финансовое положение. В 1997-1998 годах объектом обсуждения на предмет возможной передачи в собственность города были паке-

¹ Постановление Московской городской Думы от 25 января 1995 года № 10 «Об утверждении Основных положений приватизации государственных и муниципальных предприятий г. Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 2. (Документ утратил силу).

² Вестник Мэрии Москвы. 1995. № 7.

³ СПС Консультант Плюс. (Документ опубликован не был).

⁴ Тверская, 13. 1995. № 46. (Документ утратил силу).

⁵ Вестник Мэрии Москвы. 1995. № 23. (Документ утратил силу).

Приватизация и право

ты акций другого столичного автозавода – акционерного общества «Москвич», а также ряда предприятий оборонной промышленности¹.

21 июля 1997 года был принят Федеральный закон № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»². Согласно ст. 2 данного акта законодательство Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального имущества получило широкую трактовку и включало в себя, помимо самого Федерального закона № 123-ФЗ, другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Вопреки требованию вновь принятого основополагающего акта в области правового регулирования приватизации Государственная Дума Российской Федерации так и не утвердила новую государственную программу приватизации. Ввиду данного обстоятельства Федеральный закон № 123-ФЗ практически не применялся, а приватизация осуществлялась на базе Государственной программы приватизации и ее основных положений после 1 июля 1994 года в части, не противоречащей данному документу.

В начале 2000-х годов приватизация как элемент экономических реформ становится все менее актуальной. Причину падения роли приватизации, в частности, находят в возросшей с 1999 года активности критиков применявшихся приватизационных моделей. Так, академик РАН Н.Я. Петраков пишет о противоречивости и недостаточной прозрачности приватизации. До сих пор остается загадкой, почему приватизация в России не началась со всеобъемлющей аграрной и земельной реформы. Незыблемость принципа частной собственности обеспечивает частная собственность на землю. Чтобы сделать процесс рыночных преобразований необратимым, надо было решить земельный вопрос. Более того, при приватизации промышленности не учли, что производственные объекты не висят в воздухе, а занимают определенные земельные участки. Одновременно в процессе размежевания форм собственности «забыли» и о полезных ископаемых, в результате чего компании, приватизировавшие горно- и нефте-

¹Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Юдин А.Д. Трансформация отношений собственности и сравнительный анализ российских регионов. М., 2001. С. 76. (URL: www.iep.ru/ru/transformaciya-otnoshenii-sobstvennosti-i-sravnitelnyi-analiz-rossiiski-regionov.html).

²СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3595. (Документ утратил силу).

Приватизация и право

перерабатывающее оборудование, де-факто получили практически бесплатно контроль над природными ресурсами, что привело к денационализации природной ренты. Фактическая приватизация рентного дохода стала одной из причин финансового банкротства и социального напряжения в регионах Российской Федерации¹.

В контексте последовавших начиная с 2000 года изменений политической ситуации в России можно проследить трансформацию характера взаимоотношений между центром и регионами по поводу отношений собственности, стержнем которых постепенно становится лидерство центра на основе приоритета федерального законодательства.

На сегодняшний день в Российской Федерации ключевую роль в регулировании отношений, возникающих при приватизации государственного и муниципального имущества, играет Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»². С принятием указанного акта основная приватизационная работа стала строиться на его основе, ее проведение упорядочилось и в целом вошло в надлежащие правовые рамки. Были признаны утратившими силу полностью либо в основной части многие правовые акты Президента Российской Федерации и других государственных органов о приватизации, принятые в период до 2000 года. Правительство Российской Федерации стало ежегодно утверждать прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на соответствующий год. Однако характерным было то, что эти программы зачастую изменялись в соответствующем году³ и всегда исполнялись в меньшей или большей степени, но не в заданных рамках.

Согласно положению ст. 1 данного Федерального закона, соответствующей нормам п. 1 ст. 214, п. 1 ст. 215 и п. 1 ст. 217 Гражданского кодекса Российской Федерации, с юридической точки зрения, приватизация в России в универсальном случае означает возмездное отчуждение имущества из государственной собственности (собственности Российской Фе-

¹ *Петраков Н.Я.* Русская рулетка: экономический эксперимент ценою 150 миллионов жизней. М., 1998. С. 40.

² СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

³ Например, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 года № 1272-р прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год был существенно дополнен, в особенности на основании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года.

Приватизация и право

дерации, субъектов Российской Федерации) или муниципальной собственности (собственности муниципальных образований) в собственность физических и (или) юридических лиц.

Указанное общее легальное определение приватизации имеет обширную сферу действия, однако в силу установленных законодательством изъятий не распространяется на целый ряд отношений, возникающих при отчуждении государственного и муниципального имущества (ст. 3 Федерального закона № 178-ФЗ).

В соответствии со ст. 4 Федерального закона № 178-ФЗ в России установлено двухуровневое законодательство о приватизации:

Первый уровень – законодательство Российской Федерации, состоящее из Федерального закона № 178-ФЗ и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов;

Второй уровень – законодательство субъектов Российской Федерации о приватизации, включающее в себя законы субъектов Российской Федерации о приватизации государственного имущества, принятых в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ (например, Закон г. Москвы от 17 декабря 2008 года № 66 «О приватизации государственного имущества города Москвы»¹, Закон Санкт-Петербурга от 10 марта 2005 года № 59-15 «О приватизации государственного имущества Санкт-Петербурга»², Закон Курской области от 31 октября 2003 года № 51-ЗКО «О приватизации государственного имущества Курской области»³), и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (сюда, в частности, относятся ежегодные программы приватизации, включая постановление Правительства Москвы от 14 сентября 2010 года № 816-ПП «О среднесрочной программе приватизации государственного имущества города Москвы на 2011-2013 гг.»⁴).

Согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона № 178-ФЗ законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации определяется компетенция органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере приватизации.

¹ Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 2. Ст. 278.

² Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 4.

³ Курская правда. 2003. № 200.

⁴ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 54.

Приватизация и право

Также в соответствии с п. 3 ст. 26.12 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ 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.

К примеру, Закон г. Москвы № 66 «О приватизации государственного имущества города Москвы» был принят 17 декабря 2008 года в развитие комплекса намеченных мер по использованию и отчуждению государственного имущества в Москве. В качестве основной цели приватизации имущества актом признается повышение экономической и социальной эффективности его использования.

В рассматриваемом Законе г. Москвы получил широкое применение программный подход к приватизации имущества в городе Москве. Планирование приватизации осуществляется посредством утверждения программы приватизации на трехлетний период с разбивкой по годам. Программа содержит перечень государственных унитарных предприятий г. Москвы, акций (вкладов), иного имущества, а также характеристики приватизируемых объектов, предполагаемые сроки и способы приватизации, прогнозируемые суммы доходов. Приватизация имущества города Москвы может проводиться следующими способами:

- 1) преобразование государственного унитарного предприятия города Москвы в открытое акционерное общество;
- 2) продажа имущества города Москвы на аукционе;
- 3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- 4) продажа имущества города Москвы (предприятия как имущественного комплекса или акций созданного при приватизации открытого акционерного общества, составляющих более 50 % уставного капитала указанного общества) на конкурсе, если в отношении указанного имущества необходимо выполнить определенные условия;

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Приватизация и право

5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в собственности города Москвы акций открытых акционерных обществ;

6) продажа акций открытых акционерных обществ через организаторов торговли на рынке ценных бумаг;

7) продажа имущества города Москвы посредством публичного предложения;

8) продажа имущества города Москвы без предварительного объявления цены;

9) внесение акций и иного имущества города Москвы в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

В механизме приватизации государственного имущества города Москвы законодательно устанавливаются полномочия Московской городской Думы и Правительства Москвы в сфере приватизации, порядок формирования и функционирования уполномоченного органа исполнительной власти, обеспечивающего приватизацию имущества, а также специализированной организации по продаже имущества города Москвы. Важными блоками в механизме приватизации является утверждение (уточнение) регламента взаимодействия органов исполнительной власти, участвующих в приватизации имущества города Москвы, порядка представления документов, продажи акций, осуществления контроля за реализацией программ приватизации имущества города Москвы.

С точки зрения дальнейших системных преобразований в отечественной экономике, приватизация со всей очевидностью уступила место вопросам корпоративного управления и реструктурирования приватизированных предприятий. Так, Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 года № 49 «Об основах управления собственностью города Москвы»¹ определяет управление собственностью как процесс принятия и исполнения решений по учету, содержанию собственности города Москвы и ее сохранностью.

На смену глобальным устремлениям к приватизации государственной собственности пришла более обоснованная и дальновидная стратегия преобразования имущественных объектов федеральной и региональной собст-

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 1.

Приватизация и право

венности в действенный рычаг стабилизации и оживления, подъема производственной экономики и социальной сферы. Такая смена парадигмы представляет особую важность применительно к имущественным объектам государственной собственности, находящимся в ведении субъектов Российской Федерации, которые в меньшей мере оказались поглощенными волной приватизации в сравнении с объектами федеральной собственности.

В соответствии с установкой на смещение акцентов в управлении региональными объектами собственности с приватизации на повышение эффективности использования объектов в рамках сохранения или постепенного преобразования формы собственности, на первый план выдвигаются задачи акционирования при оставлении в руках государства или региона основной части пакета акций, передачи объектов региональной собственности в доверительное управление, сдачи объектов в аренду и в концессию на условиях экономической выгоды и социальной эффективности. В конечном итоге законодательство о приватизации должно стать составной частью единой системы правового регулирования отношений по управлению государственной собственностью, которая, с одной стороны, будет отвечать вызовам современной действительности, а с другой – соответствовать историческим, социокультурным, политическим и экономическим особенностям Российской Федерации и ее субъектов.

§4. Принципы приватизации: обзор судебной практики

Понятие «принцип» (от лат. *principium* – основа, начало) – это основное, исходное изложение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы¹, иными словами это то, что является первоосновой какого-либо явления, процесса, института, научного подхода и т.д.

В свою очередь, важно отметить, что правовые принципы имеют свои отличия от общих принципов, заключающиеся в том, что они не должны базироваться только на научной основе, а первостепенное значение имеет именно правовое закрепление этих принципов. Как указывает С.С. Алексеев, правовые принципы выражаются в конкретных правовых предписа-

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С.595.

Приватизация и право

ниях и имеют продолжение, развитие в правовых нормах¹. Таким образом, принцип права – это основополагающее положение, закрепленное в нормативном правовом акте, либо формально выраженная идея, пронизывающая весь нормативный массив (в теории права выделяется даже специальный вид норм, закрепляющих правовые принципы, – «нормы-принципы»).

Следует отметить, что принципам приватизации государственного и муниципального имущества присущ нормативный характер, поскольку они закреплены в ст. 2 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ² (далее по тексту – Закон о приватизации), исходя из положений которой можно выделить четыре основных принципа приватизации государственного и муниципального имущества:

- принцип равенства покупателей государственного и муниципального имущества;
- принцип открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- принцип возмездности отчуждения государственного и муниципального имущества в собственность физических и (или) юридических лиц;
- принцип самостоятельности осуществления органами местного самоуправления приватизации муниципального имущества в сочетании с соблюдением порядка, предусмотренного Законом о приватизации.

Важно отметить, что принципы имеют не только теоретический, но и несомненный практический интерес, поскольку обладают значительным прикладным потенциалом. Так, О.А. Кузнецова обращает внимание, что суды применяют нормы-принципы для «усиления» аргументации по судебному делу в процессе юридического толкования, т.е. принципы права «могут быть положены в основу судебного решения в качестве самостоятельного аргумента»³.

Принцип равенства покупателей государственного и муниципального имущества дает равные возможности всем гражданам и юридическим ли-

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. I. М., 1981. С. 98, 261; Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1996. С. 215.

² СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

³ Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права. М., 2006. С. 97, 131.

Приватизация и право

цам для приобретения государственного и муниципального имущества в собственность. Так, Законом о приватизации предусмотрен единый для всех порядок предоставления государственного и муниципального имущества в собственность, в соответствии с которым любое физическое или юридическое лицо может участвовать в приватизации, если представит необходимые для такого участия документы и будет отвечать требованиям, предусмотренным Законом о приватизации.

Так, по одному из дел суд следующим образом применил указанный принцип, в частности, отметив, что «отсутствуют основания для удовлетворения требования о признании ничтожным условия договора о задатке при отсутствии факта оспаривания порядка проведения и результатов этого аукциона, так как удовлетворение требования приведет к уменьшению стоимости затрат истца на покупку помещений и ущемлению прав других участников аукциона, которые на тех же условиях заключили договоры о задатке и торговались на аукционе, как и истец, с учетом этого положения договора»¹.

Равенство покупателей государственного и муниципального имущества также обеспечивается установлением способов приватизации, исключающих возможность предоставления государственного и муниципального имущества заранее определенным лицам.

Так, по одному из дел продажа государственного или муниципального имущества производилась посредством публичного предложения. В данном случае право приобретения государственного или муниципального имущества принадлежит заявителю, который первым подал в установленный срок заявку на приобретение указанного имущества по цене первоначального предложения по месту, указанному в информационном сообщении о продаже государственного или муниципального имущества. Прием заявок завершается регистрацией первой заявки в журнале приема заявок с указанием времени ее поступления (число, месяц, часы и минуты). В свою очередь, зарегистрированная заявка является принятием предложения (акцептом) о заключении договора купли-продажи государственного или муниципального имущества по цене предложения. Таким образом, принявшим предложение о покупке имущества посредством публичного предло-

¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12 мая 2008 года по делу № А82-7632/2007-45 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

жения является лицо, ранее других подавшее заявку на приобретение имущества.

Применительно к данному делу судом было установлено нарушение принципа равенства покупателей государственного и муниципального имущества, поскольку «в сложившейся ситуации решение вопроса о том, кто имеет право на подачу первой заявки фактически осталось на усмотрение лиц, уполномоченных на организацию продажи муниципального имущества, и по факту единственная заявка на приобретение спорного имущества была принята представителем Комитета по Управлению муниципальным имуществом для последующей регистрации и оформления именно от Б. Однако не указано на основании каких предусмотренных законодательством критериев Комитетом определялся претендент, от которого из общего числа явившихся претендентов подлежала принятию и регистрации первая заявка. Между тем, по смыслу положений Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» использование того или иного способа приватизации должно преследовать цель продажи государственного и муниципального имущества по максимально выгодной для продавца и адекватной состоянию рынка цене. Наличие же нескольких претендентов на приобретение подлежащего продаже муниципального имущества является предпосылкой для такого способа приватизации как аукцион (торги)»¹.

Следует отметить, что в соответствии с Законом о приватизации при использовании такого способа приватизации как внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ принцип равенства сужается, поскольку этот способ специально предусмотрен для отдельных субъектов. Так, в одном из постановлений Десятого арбитражного апелляционного суда отмечено, что «анализируя довод Общества о том, что законодатель в данном случае предусмотрел возможность равного доступа покупателей к приобретению приватизируемого имущества, суд правильно отметил, что ст. 5 Закона о приватизации ограничивает как круг покупателей, так и их права. Согласно пункту 1 данной статьи покупателями государственного и муниципального имущества могут быть любые физические и юридические лица, за исключением государственных и муниципальных унитарных

¹ См.: Постановление Президиума Московского областного суда от 5 августа 2009 года № 255 по делу № 44г-129/09 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превышает 25 процентов, кроме случаев, предусмотренных статьей 25 Федерального закона. В связи с этим суд пришел к правомерному выводу о том, что единственным возможным способом участия в приватизации в качестве покупателя со стороны юридических лиц, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превышает 25 процентов, в соответствии с пунктом 1 статьи 5 и статьей 25 Закона о приватизации является внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в их уставные капиталы. При этом суд обратил внимание и на то, что поскольку доля города Москвы в уставном капитале ОАО «Россия» составляет 100%, то оно не имеет возможности участвовать в качестве покупателя в аукционе или конкурсе по продаже муниципального имущества. Вместе с тем, как правильно посчитал суд, данное ограничение прав компенсируется возможностью внесения муниципального имущества в качестве вклада в его уставный капитал»¹.

Принцип открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления заключается в выполнении указанными органами положений ст. 15 Закона о приватизации, предусматривающей информационное обеспечение приватизации государственного и муниципального имущества. Данный принцип также способствует реализации рассмотренного выше принципа равенства покупателей государственного и муниципального имущества, поскольку дает каждому возможность ознакомления со сведениями о приватизации.

Согласно ст. 15 Закона о приватизации под информационным обеспечением приватизации государственного или муниципального имущества понимаются мероприятия, направленные на создание возможности свободного доступа неограниченного круга лиц к информации о приватизации и включающие в себя опубликование в средствах массовой информации, размещение в информационных системах общего пользования, в том числе информационно-телекоммуникационных сетях:

¹ См.: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 24 ноября 2008 года № 09АП-11484/2008-АК по делу № А40-52826/07-144-208 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

- прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества;
- ежегодных отчетов о результатах приватизации федерального имущества, актов планирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, муниципального имущества;
- решений об условиях приватизации соответственно государственного и муниципального имущества, информационных сообщений о продаже указанного имущества и об итогах его продажи.

Информация о приватизации государственного или муниципального имущества подлежит опубликованию в официальных печатных изданиях и размещению на официальных сайтах в сети «Интернет», определенных уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией, а также на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации.

Следует отметить, что в ст. 15 Закона о приватизации также закреплены сроки опубликования указанной информации и перечень сведений, подлежащих включению в указанную информацию.

Так, рассматривая конкретное дело, суд установил, что отсутствие надлежащего информирования населения о продаже муниципального имущества лишает предполагаемых покупателей права реализовать свои возможности на приобретение приватизируемого недвижимого имущества¹.

В одном из постановлений Десятого арбитражного апелляционного суда отмечено, что «размещение информационного сообщения о торгах в специальном выпуске «Вестника Администрации Павлово-Посадского района», отпечатанным меньшим тиражом, чем сама газета «Павлово-Посадские известия», в которой по решению органа местного самоуправления муниципального образования «Павлово-Посадский район» подлежат опубликованию план приватизации объектов имущества, решение об условиях его приватизации, повлияло на состав участников аукциона и

¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 27 января 2009 года по делу № А68-3194/2008-175/5 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

величину стоимости отчуждаемого недвижимого имущества, тем самым ограничило доступность информации о приватизации муниципального имущества, сузило круг участников аукциона, послужило препятствием для реализации цели выставления имущества на публичную продажу. ... установление такого рода обстоятельств, а именно, нарушение требований публичности сведений о приватизации государственного и муниципального имущества, определенных в статье 15 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», предопределило неоправданное сужение круга участников проводимых торгов и, соответственно, ограничение предложений по цене приватизируемого объекта. Данные обстоятельства являются основанием для вывода о нарушении основных принципов приватизации государственного и муниципального имущества, установленных в статье 2 вышеуказанного Закона, и как следствие, рассматриваются судом в качестве основания для признания сделки приватизации недействительной¹.

По одному из дел суд установил, что торги были проведены с нарушением закона, поскольку информационное сообщение о предстоящих торгах не было опубликовано в установленном законом порядке, равно, как не был соблюден и тридцатидневный срок при размещении в средствах массовой информации сообщения об аукционе, установленный пунктом 3 статьи 15 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»².

Возмездность приватизации государственного и муниципального имущества заключается в отчуждении государственного и муниципального имущества в собственность физических и (или) юридических лиц за плату либо в передаче в государственную или муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество. Указание на возмездность отчуждения государственного и муниципального имущества в собственность физических и (или) юридических лиц содержится непосредственно в определении понятия приватизации государственного и муниципального имущества, закрепленного в ст. 1 Закона о приватизации.

¹ См.: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 5 июня 2007 года по делу № А41-К1-12652/06 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Решение Арбитражного суда Московской области по делу № А41-К2-10040/06 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

Следует отметить, что по своей сути приватизация является договором, в котором одна сторона – орган исполнительной власти или местного самоуправления – отчуждает государственное (муниципальное) имущество, а другая сторона – покупатель – это имущество приобретает.

Исходя из рассматриваемого принципа, определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года правомерно отказано в передаче дела по иску о признании недействительной сделки по безвозмездной передаче истцу в собственность областного государственного имущества для пересмотра в порядке надзора судебных решений, так как судебные инстанции правомерно исходили из того, что такой способ приватизации государственного имущества, как его безвозмездная передача в собственность юридических лиц, не предусмотрен федеральным законодательством¹.

Следует отметить, что если при приватизации через аукцион или по конкурсу возмездность выражается в получении собственником имущества его стоимости, то при внесении имущества в качестве вклада в уставный капитал акционерного общества необходимо определить не только рыночную стоимость вносимого муниципалитетом имущества, но и доли (количества) приобретаемых им акций. Согласно п. 1 ст. 25 Закона о приватизации при внесении государственного или муниципального имущества в уставный капитал открытого акционерного общества действует условие, согласно которому государство или муниципалитет должны приобрести не менее 25% плюс одна акция.

Так, по одному из дел суд признал недействительным договор мены, по которому было передано муниципальное имущество, и муниципальное образование получило 0,452% акций акционерного общества, получившего имущество².

Принцип самостоятельности осуществления органами местного самоуправления приватизации муниципального имущества заключается в том, что указанные органы самостоятельно проходят все этапы приватизации в отношении муниципального имущества, в пределах своих полномочий могут принимать нормативные правовые акты, касающиеся приватизации

¹ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 1517/07 по делу № А16-660/2006-4 об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18 сентября 2007 года № Ф08-5984/2007 по делу № А32-15919/2006-49/496 // СПС «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

на территории соответствующего муниципального образования. Следует отметить, что указанный принцип базируется, прежде всего, на ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Например, органы местного самоуправления вправе вносить изменения и дополнения в прогнозные планы приватизации, в том числе об исключении (включении) имущества из числа планируемых приватизировать. Так, судом отказано индивидуальному предпринимателю в признании недействительным решения Собрания депутатов о внесении изменений в прогнозный план (программу) приватизации муниципального имущества в части выведения из перечня объектов недвижимости, которые планируется приватизировать в 2008 году, нежилого помещения¹. По другому делу судом была изложена аналогичная позиция о том, что Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» не содержит запрета на внесение изменений и дополнений в прогнозные планы приватизации. В удовлетворении требований муниципального унитарного предприятия, которое считало, что его права нарушены включением имущественного комплекса предприятия в Прогнозный план приватизации муниципального имущества города на 2007 год, и оспорило решение Совета об его утверждении, судом по вышеуказанным основаниям также отказано².

Таким образом, принципы приватизации государственного и муниципального имущества выполняют роль не только сугубо теоретических конструкций, не имеющих какого-либо серьезного правоприменительного значения, но и также могут выступать в качестве нормативной основы для разрешения конкретных споров, связанных с приватизацией государственного и муниципального имущества.

§5. Эволюция институциональной структуры приватизации в России

¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 августа 2008 года № А79-764/2008 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 мая 2008 года № А29-7274/2007 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

Приватизационная тема – одна из самых актуальных в современной российской как научной, так и публицистической литературе. Это связано, во-первых, с самими процессами приватизации, проходившими в стране в 90-е годы прошлого столетия, а, во-вторых, с обсуждениями вокруг пересмотра ее итогов, а также дискуссией о новой, «второй волне» приватизации. Традиционно в поле зрения аналитиков попадают вопросы, связанные со способами, механизмами приватизации, ее правовым регулированием и т.п. Повышенный интерес к отдельным проблемам оставляет в стороне не менее важные вопросы, влияющие на приватизационные процессы. Одним из таких вопросов является изучение институтов¹, уполномоченных от лица публично-правовых образований осуществлять политику в области приватизации. Справедливости ради отметим, что в авторитетном и содержательном докладе², подготовленном Счетной палатой Российской Федерации, отдельный раздел посвящен именно институтам приватизации. Однако с момента издания этой работы прошло почти 10 лет, и за это время произошел ряд изменений в системе институтов приватизации. Кроме того, учитывая полномочия Счетной палаты по контролю за распоряжением государственным имуществом, доходы, от которого поступают в федеральный бюджет, а также управлением объектами федеральной собственности, в названной работе не получила достаточное освещение проблематика развития институтов приватизации на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (региональный и местный аспекты).

Для анализа институтов приватизации обратимся к историко-правовому методу исследования, с помощью которого проследим эволюцию институциональной системы приватизации. Важным является определение начала и этапов приватизации. Единого мнения по поводу начала приватизационных процессов в нашей стране нет. Большинство исследователей и практиков, непосредственно принимавших участие в реализации политики по приватизации в начале 90-х годов, связывают ее начало с изменениями, охватившими страну с середины 80-х гг. XX века. Этот этап получил название «ползучей»³ или «свободной»¹ приватизации, когда

¹ Термин «институты» употребляется в организационно-правовом значении, а не социально-экономическом.

² Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы. М., 2005.

³ Приватизация по-русски / Под ред. А.Б. Чубайса. М., 1999.

Приватизация и право

фактически можно говорить о существовании экономических отношений, характеризующих приватизацию, однако еще не урегулированных нормами права. Впервые основы приватизации были сформулированы в законодательстве тогда еще РСФСР в начале 90-х годов, а легальное определение понятия приватизации было дано в Законе Российской Федерации от 3 июля 1991 года № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»². Далее выделять этапы приватизации уместно по принятию законов о приватизации. Так, очередной закон о приватизации был принят в 1997 году³, а следующий – в 2001 году⁴. В данном случае выделение этапов приватизации происходит не только по формальному моменту – периоду действия соответствующего закона, регулирующего данные отношения. Но фактически на законодательном уровне происходило закрепление отношения государства к этому процессу: определялись цели, задачи и механизмы проведения приватизации, соответственно этому формировались и институты приватизации (аппарат приватизации).

Следует обратить внимание, что экономический термин «приватизация» в юридическом дискурсе в России получает различное значение⁵. Под приватизацией мы будем понимать легальное определение, закрепленное в Федеральном законе от 12 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», с учетом того факта, что действие названного закона не распространяется на отношения по отчуждению ряда объектов (земли, природных ресурсов, государственного и муниципального жилищного фонда и т.д.)⁶. Таким образом, говоря об институтах приватизации, мы подразумеваем только те институты, которые выступают от лица публично-правовых образований в отношениях

¹ Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. 3-е изд. М., 2010.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР. 1991. № 7. Ст. 927.

³ Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3595.

⁴ Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. №4. Ст. 251.

⁵ Подробнее о понятии «приватизация» см.: Скворцов О. Ю. Приватизационное право. Учебное пособие. М., 1999. С. 12-23.

⁶ Понятия «приватизация» и «приватизация жилых помещений» не соотносятся между собой как целое и его часть, а выступают в качестве самостоятельных категорий. Если в первом случае, характерной чертой приватизации является возмездное отчуждение имущества, то во втором – бесплатная передача жилых помещений.

Приватизация и право

по возмездному отчуждению имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц, на которых распространяется действие закона о приватизации.

Характеризуя институциональную структуру приватизации, следует классифицировать органы государственной власти, реализующие полномочия по приватизации имущества. При этом классификация будет строиться в зависимости от выбранных критериев. Правовое значение имеет классификация на основе разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также конституционного признания прав местного самоуправления. Так, в силу положения п. «д» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная собственность и управление ею. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы разграничения государственной собственности (п. «г» ст. 72). Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ, государственная собственность подразделяется на государственную федеральную собственность и государственную собственность субъектов РФ¹. При этом стоит обратить внимание на проблему разграничения государственной собственности². В соответствии с действующим законодательством (п. 5 ст. 214 ГК РФ) разграничение государственной собственности должно осуществляться в соответствии с законом. На сегодняшний день такое разграничение производится в соответствии с Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»³. Современное состояние законодательного регулирования этого вопроса позволяет утверждать о пробелах права в вопросах разграничения государственной собственности⁴. Несмотря на это, институты приватизации в соответствии с действующим законода-

¹ Данное положение нашло закрепление в п. 1 ст. 214 ГК РФ.

² Подробнее см.: *Короткова О.И.* Структура, классификация и правовой режим государственного имущества // Адвокат. 2010. № 3. С. 41-46.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

⁴ *Винницкий А.В.* Административно-правовое регулирование перераспределения публичной собственности // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 33-40.

Приватизация и право

тельством можно классифицировать на федеральные, региональные и местные.

Нормы Конституции получают свое развитие в законодательстве. В нашем случае, как это уже было отмечено выше, это в первую очередь последовательно сменявшие друг друга законы о приватизации. Общей характерной чертой для этих законов является то обстоятельство, что, устанавливая основные принципы приватизации, в отношении институтов подробно регулируется только деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Законодательство субъектов РФ по вопросам приватизации государственного имущества в целом выстроено по аналогии и в соответствии с федеральным законодательством, однако, при этом в отношении институтов приватизации есть некоторые различия. На что следует обратить внимание, региональный законодатель в сфере приватизации государственного имущества определяет отдельно не только компетенцию исполнительных органов власти, но также и законодательных. Так, например, в отличие от федерального уровня программу приватизации может утверждать не орган исполнительной власти, а законодательные собрания¹. В отношении приватизации федерального имущества такой порядок действовал до принятия закона о приватизации 2001 года, когда полномочия по утверждению программы приватизации были переданы Правительству РФ, до этого времени программа приватизации утверждалась федеральными законами².

Еще одной классификацией институтов приватизации может стать классификация по принципу разделения власти. Традиционно теория права выделяет законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. В компетенцию законодательных органов власти входит правовое регулирование приватизационных процессов путем принятия законодательных

¹ Закон Костромской области от 7 ноября 2011 года № 392-4-ЗКО «О приватизации государственного имущества Костромской области».

² Соответствующий законопроект вносился Правительством РФ на рассмотрение Государственной Думы одновременно с внесением закона о бюджете на очередной финансовый год. С принятием закона о приватизации 2001 года, несмотря на то, что Государственная Дума перестала утверждать программу приватизации, норма о представлении прогнозного плана приватизации в Государственную Думу вместе с бюджетом на очередной финансовый год сохранялась. Однако на основании Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 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» данная норма была отменена.

Приватизация и право

актов. При этом данные акты регулируют основные принципы проведения приватизации. Решения о приватизации конкретного имущества принимаются не законодательными органами власти, а на уровне подзаконных правовых актов органами исполнительной власти. Еще раз обратим внимание на упоминавшиеся выше особенности полномочий в сфере приватизации законодательных органов ряда субъектов РФ, принимающих, в том числе и программу приватизации. Особенностью приватизации в России является то, что до принятия закона о приватизации 1997 года, правовое регулирование фактически осуществлялось не законодательной властью, а Президентом РФ путем издания указов.

Ключевое значение в вопросах приватизации отводится органам исполнительной власти. В отношении федерального государственного имущества Правительство РФ обладает нормотворческими (издает нормативные правовые акты по вопросам приватизации), распорядительными (принимает решения об условиях приватизации федерального имущества, формирует перечень стратегических предприятий и акционерных обществ, не подлежащих приватизации, утверждает прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период) и контрольными полномочиями (осуществляет контроль за приватизацией федерального имущества, представляет в Государственную Думу отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год). Правительство РФ имеет право наделить федеральный орган исполнительной власти полномочиями на осуществление функций по приватизации. В настоящее время таким органом является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)¹. Логика административной реформы, проводимой в нашей стране, в том числе сводится и к разграничению полномочий органов государственной власти². Так, федеральные агентства осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государст-

¹ Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 года № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2721. До принятия данного постановления уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере приватизации являлось Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

² См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Приватизация и право

венным имуществом и правоприменительные функции¹, за исключением функций по контролю и надзору. Таким образом, Правительство РФ вправе наделить Росимущество исключительно распорядительными полномочиями.

Росимущество является преемником Государственного комитета РСФСР по управлению имуществом, образованным в 1991 году². С момента своего образования данный комитет занимался вопросами разгосударствления собственности и приватизации. В 1994 году Комитет по статусу был приравнен к федеральному министерству, а спустя год было утверждено новое Положение о Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом³. В это время завершался так называемый ваучерный этап приватизации, и с повестки дня уходил вопрос разгосударствления собственности. Новое Положение закрепляло изменившиеся функции Комитета, перед которым ставилась задача осуществлять политику в сфере приватизации и управления федеральной собственностью, а также координировать деятельность в данной сфере иных федеральных органов исполнительной власти. В 1997 году Комитет был преобразован в Министерство государственного имущества РФ (с 2000 года – Министерство имущественных отношений РФ)⁴.

Стоит обратить внимание, что с момента своего образования Росимущество объединило в себе полномочия по подготовке проекта прогнозного плана приватизации и продавца государственного имущества. До этого времени эти полномочия были разделены между Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом, образованным взамен Министерства имущественных отношений, реорганизованного в ходе админи-

¹ Под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров. Данная дефиниция первоначально была закреплена в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», однако, затем утратила силу на основании Указа Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

² Постановление Совмина РСФСР от 21 января 1991 года № 35 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом» // СП РСФСР. 1991. № 11. Ст. 145. (Текст документа размещен в СПС «КонсультантПлюс»).

³ Постановление Правительства РФ от 4 декабря 1995 года № 1190 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4930.

⁴ Подробнее об эволюции Государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом в период с 1993 по 2003 год см.: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы. М., 2005.

Приватизация и право

стративной реформы, и специализированным государственным учреждением при Правительстве РФ «Российским фондом федерального имущества»¹ соответственно. Формирование и проведение приватизационной политики в настоящий момент сосредоточено в одном ведомстве, что является положительным моментом в эволюции институтов приватизации. Справедливости ради заметим, что в научной литературе встречаются иные точки зрения по этому вопросу. Отдельные ученые полагают, что ведомственный поход к управлению государственной собственностью создает угрозу для экономической безопасности страны, так как ведомственные и общегосударственные интересы могут не совпадать².

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, расположенные в субъектах Российской Федерации. При этом надо иметь в виду, что территориальные управления Росимущества осуществляют свои полномочия в отношении федеральной собственности. В отношении же государственного имущества субъектов РФ полномочиями обладают органы исполнительной власти субъектов РФ (например, Министерство государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области, Департамент государственного имущества и культурного наследия Костромской области, Агентство по управлению имуществом Пермского края, Комитет по управлению государственным имуществом Кемеровской области и т.д.). Структура и полномочия государственных органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере приватизации имущества регулируется региональным законодателем.

Полномочия судебной ветви власти в сфере приватизации специально не определены. Однако они вытекают из особенностей построения и деятельности судебной системы в Российской Федерации³.

¹ Подробнее о деятельности Российского фонда федерального имущества см.: Мунтян М.А., Подберезкин А.И., Стреляев С.П. Приватизация и приватизаторы (теория и практика российской приватизации). М., 2005. С. 187-217.

² Шупыро В.М. Преобразования государственной собственности в период экономических реформ. М., 1997. С. 74.

³ В данной работе мы не останавливаемся подробно на вопросе деятельности судебной системы в сфере приватизации государственного и муниципального имущества. Данная проблема требует специального изучения. Однако нельзя не процитировать председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина по этому вопросу: «...развитие эффективно действующей судебной системы – один из элементов обеспечения гарантий прав собственности в процессе приватизации» (Итоги приватизации в России. Стенограмма совместного заседания Ученых советов Института социально-политических исследова-

Приватизация и право

В юридической литературе намечается тенденция по выделению специализированной контрольной ветви власти¹. Контрольные полномочия при осуществлении приватизации осуществляют различные органы. При этом существенным моментом является разграничение контрольных полномочий. Так, например, Счетная палата РФ осуществляет контроль за поступлением в федеральный бюджет средств, полученных от приватизации федерального имущества. Ранее этими полномочиями обладало и Министерство имущественных отношений Российской Федерации, однако, действующее в настоящее время Росимущество по логике административной реформы лишено этих полномочий. Кроме того, Счетная палата РФ осуществляет проверку и анализ процесса приватизации федерального имущества в части соответствия целям основополагающих документов государственной политики в области приватизации, дает оценку реализации программы приватизации².

За свою более чем 20-летнюю историю органы, выступающие от лица публично-правовых образований в процессе приватизации, неоднократно меняли организационно-правовую форму, изменялись их функции и структура. Определяющим моментом в этой эволюции являлись те задачи, которые в конкретный исторический момент стояли перед государством, и которые оно реализовывало через свои институты. Одни из них прекратили свое существование (Российский фонд федерального имущества, Комиссия по внесению изменений в планы приватизации, территориальные комиссии по введению приватизационных чеков и т.д.³), а другие продолжают действовать. При этом поворотным моментом в эволюции деятельности системы государственного управления в нашей стране, в том числе и органов, проводящих политику по приватизации, стала административ-

ний, Института философии РАН, Российского государственного социального университета, сессии Российской Академии социальных наук, президиума Общественных академий наук, Московского интеллектуально-делового клуба, Института перспективных исследований при Отделении общественных наук РАН. М., 2007. С. 17.)

¹ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10-18.

² Пискунов А.А. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка подготовки и реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2009 год» // Бюллетень Счетной палаты. 2011. №5.

³ Подробнее о деятельности названных органов см.: Сковрцов О.Ю. Указ соч. С. 51-57, 62-89; Подберезкин А.И., Стреляев С.П., Хохлов О. А., Ястребов Я.И. Из истории приватизации в России. М., 2004.

Приватизация и право

ная реформа¹. В ходе реформы были четко определены полномочия федеральных органов исполнительной власти, что позволило создать действующую модель управления, в том числе и сфере приватизации.

Контрольные вопросы

1. Дайте классификацию нормативных правовых актов в сфере приватизации.
2. Расскажите об особенностях приватизации отдельных видов имущества (природных ресурсов; государственного и муниципального жилищного фонда; государственного резерва).
3. Охарактеризуйте цели правового регулирования приватизации.
4. На примере одного из субъектов РФ расскажите о законодательстве субъектов РФ в области приватизации
5. Какие можно выделить этапы правового регулирования приватизации? Охарактеризуйте их.
6. Расскажите об эволюции органов, уполномоченных от лица государства осуществлять политику в области приватизации. Дайте их классификацию.

Дополнительная литература:

1. Береговой В.В. Приватизация собственности в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Владимир: Транзит-ИКС, 2006.
2. Бирюков Б.М. Приватизация и деприватизация жилья: вопросы правового регулирования. М., 2006.
3. Бушев А.Ю., Скворцов О.Ю. Обязательственные права, удостоверяемые акцией. Вопросы приватизации и акционерное право в судебно-арбитражной практике // Юридический бюллетень предпринимателя. 1998. № 4. С. 14-22.
4. Гаврилина Е.Ю. Понятие приватизации в российском законодательстве // Предпринимательское право. 2005. № 1. С. 6-11.
5. Глинкина С. П. Приватизация: концепции, реализация, эффективность. М.: Наука 2006.

¹ Подробнее об административной реформе см.: Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

Приватизация и право

6.Елагин Р.И. Правовое регулирование приватизационных процессов государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: монография. М., 2010.

7.Емельянов А.В. Законодательство о приватизации: путь в 15 лет // Российский юридический журнал. 2007. № 5. С. 113-119.

8.Итоги приватизации в России: стенограмма совместного заседания Ученых советов Института социально-политических исследований РАН, Института философии РАН, Российского государственного социального университета, Сессии Российской академии социальных наук, Президиума РАН. М., 2007.

9.Калинина Л.Е. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (постатейный): в новой редакции, с учетом действующих подзаконных актов и судебной практики. М., 2010.

10.Капелюшников Р.И. Собственность без легитимности? М., 2008.

11.Кашанин А.В. Понятие и правовая природа приватизации // Известия вузов. Правоведение. 1997. №2.

12.Комарицкий С.И. Приватизация: правовые проблемы. Курс лекций. М., 2000.

13.Крашенинников П.В. Приватизация жилья: Права граждан до и после приватизации. М., 2006.

14.Крусс В.И. Право собственности в контексте российской приватизации: теория и практика // Государство и право. 2001. № 9. С. 27 - 35.

15.Матвиевская Э.Д. Российская собственность и продолжающийся процесс приватизации. Конец второго тысячелетия (2000-2002 гг.). М., 2003.

16.Медведев Р.А. Чубайс и ваучер: Из истории российской приватизации. М., 1997.

17.Мигранов С.Д. Недействительность сделок приватизации государственного и муниципального имущества. М., 2005.

18.Нанкани Э. Техника приватизации государственных предприятий: [Пер. с англ.] / Всемир. банк. М., Б. г. Ч. 2: Анализ конкретных примеров. М., б. г.

19.Плискевич Н.М. Российская приватизация: революция или эволюционный переход? // ОНС: Общественные науки и современность. 1999. № 4. С. 29-43.

Приватизация и право

20. Права собственности, приватизация и национализация в России / Тамбовцев В.Л., Рунов А., Григорьев Л. и др./ Под общ. ред. Тамбовцева В.Л. М., 2009.
21. Приватизация по-русски. / Под ред. А. Чубайса. М., 2000.
22. Скворцов О.Ю. Приватизационное право: Учебное пособие. М., 2000.
23. Сокольский А.А. Институциональная природа приватизации. М., 2004.
24. Степашин С.В. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы. М., 2005.
25. Удов Б.В. Проблемы организационного обеспечения процессов приватизации в ходе административной реформы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2006. № 2. С. 27-37.

Глава 2. Приватизация и публичные финансы

§1. Приватизация как источник бюджетных доходов

Согласно действующему бюджетному законодательству доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов, драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной и муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных предприятий, в том числе казенных, относятся к неналоговым доходам бюджета¹. В число таких доходов попадают и доходы от приватизации. Это следует непосредственно из установленного законодательством определения приватизации, которая представляет собой возмездное отчуждение имущества, находящегося в публичной собственности, в пользу юридических и физических лиц (не распространяется на землю, природные ресурсы, государственный и му-

¹ Ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Приватизация и право

ниципальный жилищный фонд, государственный резерв, зарубежное имущество)¹.

Согласно ст. 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) доходы от продажи материальных и нематериальных активов являются единой для всех бюджетов подгруппой бюджетной классификации доходов. Классификация операций сектора государственного управления (ст. 23.1 БК РФ) содержит одновременно в группе доходов подгруппу доходов от собственности, а в группе уменьшения нефинансовых активов – подгруппы уменьшения стоимости основных средств, произведенных активов и материальных запасов.

Классификация операций сектора государственного управления позволяет увидеть связь приватизации с категорией государственной (муниципальной) казны, которая согласно ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) представляет собой средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями.

С точки зрения гражданского законодательства при приватизации, то есть при продаже публичного имущества объем казны не должен меняться, так как средства казны из натуральной ее части превращаются в денежную часть. На деле, однако, все обстоит сложнее, и нельзя утверждать, что доходы от приватизации компенсируют стоимость реализуемого публичного имущества. Какого-то учета совокупного объема казны не существует, учтены лишь ее фрагменты (например, недвижимое имущество, средства Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней). Более того, сплошной учет государственной (муниципальной) казны невозможен, так как ее объем всегда остается неопределенным. В состав казны входит по умолчанию любое бесхозяйное имущество, земля, недра, континентальный шельф иные объекты, не поддающиеся учету².

Начальная цена подлежащего приватизации государственного и муниципального имущества устанавливается в соответствии с законодательством об оценочной деятельности¹(ст. 12 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муници-

¹ Ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

² См. подробнее: *Комягин Д.Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2007. № 10.

Приватизация и право

пального имущества»)), при этом определяется рыночная цена – наиболее вероятная цена, по которой объект оценки может быть отчужден на дату оценки на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства¹. Таким образом, приватизируемое имущество, являясь неденежной частью казны, первоначально не имеет кадастровой либо иной стоимости, и получает лишь рыночную стоимость в целях продажи.

Из изложенного выше следует характеристика доходов от приватизации как доходов, которые не имеют прямой связи с переходом денежных средств или имущества в собственность публично-правового образования, так как приватизируемое имущество уже находится в публичной собственности. Таким образом, в отношении доходов от приватизации, а равным образом в целом к доходам от продажи государственного и муниципального имущества не подходят некоторые доктринальные определения публичных доходов. Например: «государственные доходы – это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы, необходимой для выполнения его задач ...», вводимые через признак перехода в собственность государства денежных поступлений². К указанным доходам следует применить некий признак *производности* или *вторичности* по аналогии с доходами бюджетов, поступающих в виде субсидий и дотаций из других бюджетов³.

Доходы от продажи государственного и муниципального имущества связаны также с выявлением его стоимости, ранее скрытой. Такая стоимость подвижна и зависит от конъюнктуры на рынке, результатов проведения аукциона и многих иных факторов. Эта особенность доходов от продажи государственного и муниципального имущества требует введе-

¹ Ст. 3 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

² См., например: Финансовое право / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2008 с. 359: «государственные доходы – это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы, необходимой для выполнения его задач...».

³ Характеристика «вторичности» по отношению к межбюджетным трансфертам была ранее применена А.Г. Паулем в работе «Бюджетно–правовое регулирование формирования доходов бюджетов» (Воронеж, 2011. С. 15).

Приватизация и право

ния их дополнительной характеристики. В силу отсутствия специального термина такие *скрытые* доходы, выявление которых требует определенных процедур, можно именовать, например, «*криптодоходами*».

Является ли деятельность по выявлению стоимости публичного имущества при его продаже финансовой деятельностью, то есть являются ли данные отношения финансовыми¹? Вопрос этот представляется дискуссионным. С одной стороны, такая деятельность непосредственно не связана с денежными потоками, с формированием и перераспределением фондов денежных средств, так как на этом этапе речь идет об оценке неденежного имущества. С другой стороны, перераспределение имущества внутри государственной и муниципальной казны из неденежной в ее денежную часть (бюджет) не что иное, как перераспределение национального дохода. Имеет значение и цель такой деятельности. Выявление стоимости приватизируемого публичного имущества имеет аналогию с процедурой выявления налогооблагаемой базы (определения объекта налогообложения) или установления таможенной стоимости товара в фискальных целях.

Характеристика доходов от продажи публичного имущества как скрытых заставляет увидеть еще одну их особенность: такие доходы не могут быть с точностью запланированы заранее, так как неизвестна итоговая стоимость реализации публичного имущества.

В литературе доходы от приватизации классифицируются также по социально-экономическому признаку как *доходы от государственного и муниципального хозяйства*, по методам аккумуляции (мобилизации) – как *добровольные доходы*².

Легальная классификация доходов от приватизации в российском бюджетном законодательстве выполнена от источника мобилизации дохода (государственного и муниципального имущества) и является бесспорной. Исторически продажа государственных имуществ относилась к способам покрытия чрезвычайных расходов и, соответственно, относилась к *чрезвычайным источникам* доходов. Такой подход основан на рассмотрении доходов через время и обстоятельства их возникновения и существования. С этой точки зрения важно ответить на вопрос, является ли тот или иной вид доходов постоянным или временным, обыкновенным или

¹ О финансовой деятельности см., например: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципального образования. М., Юриспруденция. 2009.

² Финансовое право / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2008. С. 361.

Приватизация и право

экстраординарным, сопряженным с изменением иных публичных активов или «чистым» доходом.

Например, К.Т. фон Эберг отмечал, что «при планомерном ведении хозяйства следует покрывать обыкновенные, то есть регулярно повторяющиеся и постоянные расходы только такими доходами, на постоянное и регулярное поступление которых можно вполне уверенно рассчитывать; между тем как для нерегулярно появляющихся чрезвычайных расходов должно изыскивать в конкретных случаях особые, соответствующие природе и размерам чрезвычайных расходов средства покрытия (... продажа государственного имущества, заключение займов)».¹

То есть, продажа публичного имущества здесь уверенно отнесена к источникам покрытия чрезвычайных расходов, и эта точка зрения была долгое время общепринятой².

Еще одной яркой характеристикой доходов от приватизации является то обстоятельство, что их получение не является целью приватизации, а лишь побочным положительным эффектом.

Чтобы аргументировать это утверждение, удобнее рассмотреть продажу недвижимого имущества, особенно земель, находящихся в публичной собственности³. Необходимо заметить, что согласно российскому законодательству продажа государственной и муниципальной недвижимости не является приватизацией, но соответствующие доходы по сути ничем не отличаются от доходов от приватизации. Как движимое, так и недвижимое публичное имущество составляют неденежную часть государственной или муниципальной казны. Проблемы, связанные с отчуждением как движимого, так и недвижимого публичного имущества, одинаковы, однако, отчуждение недвижимого публичного имущества является более актуальным и масштабным вопросом, в котором пересекаются многие мнения и теории разных отраслей гуманитарных знаний.

В этой связи представляется интересной дискуссия начала прошлого века⁴, в ходе которой назывались весомые аргументы за отчуждение и еще

¹ Эберг К.Т. фон. Курс финансовой науки. СПб., 1913. С.58.

² См., например: Исаев А.А. Государственный кредит // Финансы и налоги. Очерки теории и политики / Золотые страницы финансового права. Т. 4. М., 2004. С. 389-392.

³ В данной работе под публичной собственностью имеется в виду государственная и муниципальная собственность.

⁴ Такую полемику можно встретить, например, на страницах трудов В.А. Лебедева (он склонялся в сторону отчуждения публичного имущества) и И.И. Янжула (он приводил аргументы против отчужде-

Приватизация и право

более весомые аргументы против отчуждения государственного имущества (в основном казенных земель). При этом обе стороны дискуссии признавали, что извлечение прибыли от продажи казенных земель по своему объему является незначительным доходом.

Итак, какие доказательства назывались в пользу отчуждения публичной (казенной) собственности?

В первую очередь приводился тезис о неэффективности государственного хозяйства, которое даже носит убыточный характер и бремя содержания которого ложится на государственный бюджет. Такой вывод следовал из общего правила о том, что если имущество не приносит доход и не служит публичному благу, то оно излишне. Даже в том случае, если казенное хозяйство не было убыточным, обращалось внимание на незначительность, по сравнению с налогами, объема доходов от использования такого имущества.

Следующим (вторым) аргументом за отчуждение недвижимого имущества называлось удобство продажи публичного имущества как способа покрытия долгов (наряду с публичным кредитом).

Третий аргумент за отчуждение публичной недвижимости заключается в том, что обширные владения, находясь в публичной собственности, изъяты из хозяйственного оборота, что негативно отразится на состоянии национального богатства.

Все перечисленные выше аргументы и некоторые иные, однако, могут быть охарактеризованы как радикальные¹, то есть принадлежащие лишь одной из экономических школ, характеризующейся крайними взглядами.

Еще один, четвертый (пожалуй, сильнейший) аргумент в пользу отчуждения публичного имущества заключался в достижении (в отдельных случаях) благой цели при наделении землей и жильем неимущих и безземельных граждан. Такие граждане в будущем переходят из категории социально незащищенного класса в категорию исправных налогоплательщиков. Здесь следует заметить, что при безвозмездной передаче публичного имущества не может идти речи о каких-то доходах.

Убедительными представляются аргументы за сохранение публичного хозяйства, которые приводит, например, И.И. Янжул¹.

ния). Существовала и средняя позиция, например, у К.Т. фон Эберга, который, однако, признавал отчуждение полезным лишь в некоторых определенных случаях.

¹ См.: *Эберг К.Т. фон*. Указ.соч. С. 82.

Приватизация и право

Во-первых, аргумент о неэффективности и убыточности публичного хозяйства опровергается тем обстоятельством, что такое хозяйство убыточно ничуть не меньше, чем хозяйство крупного акционерного общества. Относительное несовершенство государственного хозяйства выявляется лишь в сравнении его с мелким частным хозяйством, и то не с любым, а с образцовым. Зачастую земля, переданная в частные руки, становится предметом торга, то есть отвлекает граждан от производительного труда, вместо того чтобы выступать в качестве предмета приложения труда, средства производства².

Во-вторых, владение обширной недвижимостью с точки зрения источника покрытия чрезвычайных расходов может облегчить получение займов, выступая в качестве обеспечения.

В-третьих, получение дохода от публичного имущества не сопряжено ни с какой жертвой для граждан, в отличие от налога. Земля постоянно растет в цене, в силу чего имеется возможность увеличивать земельную ренту.

Наконец, в-четвертых, против масштабного отчуждения публичного имущества выступает необходимость поддержания силы и твердости государственной власти. Публичное имущество выступает как основа этой силы, которая гораздо меньше, чем финансовые активы подвергается инфляции³.

Убедительным представляется мнение И.И. Янжула о том, что государство должно по мере возможности удерживать домены в своих руках и

¹ См.: Янжул И.И. С. 97-100.

² Вообще, по мнению автора, в подобного рода идеях присутствует порок, связанный с нарушением логического закона достаточности основания. Аргумент о том, что наличие убытков означает ликвидацию публичного хозяйства выступает в одном ряду с утверждением о том, что наличие преступлений диктует необходимость не борьбы с ними, а декриминализации составов преступлений или (более актуально): наличие нарушений на выборах в органы государственной власти означает необходимость низвержение самой государственной власти. Убытки с наибольшей вероятностью возникают от скверного управления и общего беспорядка, из чего не следует необходимость ликвидации самого публичного хозяйства как идеи.

³ Параллельно возникает вопрос о том, какое имущество является отчуждаемым и какое не может быть отчуждено. Возможный ответ: не связанное с исполнением публичных функций отчуждается, необходимое для решения публичных задач и поддержания безопасности (внутренней, внешней, экономической, экологической) – сохраняется. В разное время в России необходимым было сохранение в публичной собственности железных дорог, почты, сегодня представляется опасной приватизация лесов, воспроизводство которых лежит за пределами жизни целого поколения.

Приватизация и право

отчуждать их лишь ввиду настоятельной нужды и с большой осторожностью, при этом желательно, чтобы отчуждение происходило мелкими участками и по преимуществу не в собственность, а в наследственное пользование¹.

Таким образом, дискуссия о пользе и вреде отчуждения публичного имущества подтверждает тезис о том, что такое отчуждения всегда носит *нефискальный* характер². Первопричиной продажи публичного имущества служат аргументы политического свойства, возможно, планы реструктуризации экономики и т.п. И лишь вторым, побочным эффектом приватизации выступает получение дохода. Можно заметить, что согласно Федеральному закону «О приватизации государственного и муниципального имущества» сначала принимается решение о приватизации, и лишь затем (на основании торгов, оценки) определяется цена приватизируемого имущества.

Тем не менее, нефискальный характер приватизации имеет свой предел, который заключается в необходимости соблюдения *принципа эффективности* установления публичных доходов, согласно которому расходы на взимание (мобилизацию) дохода не должны быть высоки. Данный принцип аналогичен принципу экономности налогообложения и означает, что «расходы, связанные с администрированием системы налогообложения должны быть значительно ниже доходов, получаемых от сборов налогов»³.

Размеры и виды затрат на приватизацию относятся к расходам бюджета и не связаны с доходами бюджета, что означает реализацию еще одного

¹ См.: Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., Том 3, 2002. С. 97.

² Этот тезис можно подтвердить на таком ярком примере, как продажа Аляски в 1867 году. Такое решение (весьма взвешенное, проверенное на всех уровнях власти в течение полутора десятков лет) было принято правительством России после того, как стало ясно, что русские владения в Америке невозможно оградить от экспансии, с одной стороны, североамериканских промышленников и контрабандистов, с другой стороны – Англии. Возможности вести военные действия на территории Аляски у России не имелось, все русское население Аляски составляло едва несколько сотен человек, состояние дел в Российско-Американской компании (акционерное общество, созданное для освоения «русской» Америки) было неудовлетворительным. Стояла реальная угроза аннексии Аляски, что означало войну, которая имела крайне плохие перспективы для победы, а поражение означало потерю «политического капитала» в международных отношениях. Итогом было безальтернативное решение о продаже Аляски, которое было принято еще до того, как была обозначена цена покупки. Что знаменательно, судно "Оркней" с 7 млн. 200 тыс. долл. золотом от выкупа Аляски не достигло порта назначения, затонув вместе с грузом.

³ См.: Орлов М.Ю. Десять лекций о налоговом праве России. М., 2009. С. 28.

Приватизация и право

принципа бюджетного права – *принципа универсальности*, который означает, что определенные доходы не могут быть «закреплены» за конкретными расходами бюджета. Этот же принцип в ст. 35 БК РФ именуется принципом общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. Расходы на реализацию государственной политики в области приватизации и управления государственной собственностью отнесены к одноименной целевой статье классификации расходов бюджета. Сопутствующими доходами от приватизации являются доходы, получаемые в виде процентов, которые уплачиваются покупателем государственного или муниципального имущества в случае предоставления ему рассрочки уплаты¹.

Распределение доходов от приватизации между бюджетами бюджетной системы зависит от принадлежности приватизируемого имущества. Доходы от приватизации федерального имущества направляются в федеральный бюджет, доходы от приватизации имущества субъекта Российской Федерации – в бюджет субъекта Российской Федерации и доходы от приватизации муниципального имущества – в местный бюджет. Администратором таких доходов выступает уполномоченный орган исполнительной власти по управлению соответственно федеральным, региональным или местным имуществом.

В то же время ст. 51, 57 и 62 БК РФ установлено исключение в части доходов от продажи акций и иных форм участия в капитале, а также государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней. Такие доходы являются самостоятельными источниками покрытия дефицита бюджета.

Таким образом, с точки зрения бюджетного процесса, то есть перечисления, зачисления и администрирования доходы от приватизации не отличаются от всех прочих доходов, оставаясь особенными с точки зрения их источника и происхождения. Классифицировать доходы от приватизации можно как производные (вторичные), скрытые (криптодоходы) доходы, как доходы от государственного или муниципального хозяйства и как добровольные (частноправовые) доходы. По происхождению доходы от приватизации являются источником для покрытия чрезвычайных расходов или чрезвычайными доходами, в силу этого их яркой особенностью является нефискальный характер установления. Такой нефискальный характер

¹ Ст. 35 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Приватизация и право

означает, что доходы от приватизации возникают как побочный результат при решении иных, не связанных с мобилизацией доходов бюджета, целей, которые устанавливаются при приватизации.

Управление доходами от приватизации осуществляется с соблюдением принципов универсальности (общего совокупного покрытия доходов бюджета) и эффективности (экономности). Распределение доходов от приватизации между бюджетами бюджетной системы осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством.

§2. Аудит приватизации как инструмент повышения эффективности публичных финансов

Приватизация как парадигма современной экономической политики развитых государств приобретает в настоящее время поистине универсальный характер. Придя на смену стратегии государственного вмешательства в экономику, господствовавшей со времени первой мировой войны и усилившейся после мирового экономического кризиса 1929-1933 гг., курс на приватизацию с начала 1970-х гг. быстро охватил большинство зарубежных стран. Если до 1970-х гг. само понятие «приватизация» отсутствовало в правовом, экономическом и политическом лексиконах, его нельзя обнаружить в издававшихся в то время словарях и справочниках, то теперь приватизация, подобно налогам, становится одним из важнейших пунктов предвыборных программ политических партий, вокруг нее формируются отрасли законодательства и т.д. Приватизация докатилась даже до Кубы и других «ортодоксальных» государств плановой экономики.

Бум приватизации пришелся на первую половину 1990-х гг. Многие страны в своих приватизационных программах активно использовали опыт «первопроходца» в вопросах приватизации – Великобритании. При этом каждая страна формировала свой собственный набор приватизационных инструментов и технологий, учитывающих специфику сложившихся в них экономических, социальных и политических реалий и исходивших из конкретных потребностей реформирования национальной структуры отношений собственности¹.

¹ Приватизация: глобальные тенденции и национальные особенности / отв. ред. В. А. Виноградов. М., 2006. С. 24

Приватизация и право

В государствах юга Европы (в Италии, Испании, Португалии и Греции) влияние на политику приватизации оказывали не столько неолиберализм, сколько острая необходимость покрытия бюджетного дефицита. На севере Европы (в Швеции, Финляндии, Норвегии, Дании) приватизационный бум был обусловлен не фискальными соображениями, а интересами экономической политики: в странах с традиционно высокой долей государственного сектора в экономике к приватизации подталкивала потребность в структурных экономических реформах, на которые возлагались надежды по повышению конкурентоспособности продукции национальных отраслей экономики на мировых рынках и скорейшему переходу к высокотехнологичным производствам.

В государствах с развитым федерализмом (например, в Канаде) приватизация проводилась преимущественно на региональном уровне. Некоторые государства использовали приватизацию для того, чтобы как можно скорее вписаться в мировые процессы глобализации экономических отношений. Неслучайно и сама приватизация в ряде стран рассматривалась как инструмент формирования транснациональной рыночной среды.

Развивающиеся страны третьего мира (государства Африки, Латинской Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона), опиравшиеся в своей экономической политике на мощный государственный сектор, под воздействием мировых финансовых институтов (прежде всего, Всемирного банка) приняли подготовленные для них программы приватизации и пошли на значительные сокращения государственного сектора в национальной экономике.

В России, как и в большинстве постсоветских стран, приватизация стала одним из центральных звеньев в системе рыночных преобразований и разгосударствления экономики. «Российская приватизация, – отмечается в Аналитической записке Счетной палаты РФ, – носила беспрецедентный характер не только по своим масштабам, но и по содержанию. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где передача в частные руки государственного имущества решала задачу повышения эффективности отдельных предприятия, в России приватизация была призвана обеспечить

Приватизация и право

радикальные изменения отношений собственности, то есть решить задачи изменения экономического базиса общества»¹.

Однако и на постсоциалистическом пространстве реализация приватизационных программ приводила к неодинаковым результатам. Если в одних государствах (Китай, страны Балтии) приватизация происходила при сравнительно невысоких экономических потерях и без серьезных социальных потрясений, то в России, на Украине, в среднеазиатских государствах приватизация сопровождалась колоссальными экономическими потерями и социальными потрясениями.

Очевидно, что эффективность приватизационных проектов напрямую зависит от организации государственного контроля за приватизацией.

Стандарты Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ) исходят из того, что приватизация государственных активов должна быть открыта для внешнего независимого государственного аудита². В соответствии с принципом 3 Руководства по стандартам аудита приватизации, анализ приватизационных сделок должен относиться к полномочиям высших органов финансового аудита. Логика этого принципа очевидна: продаваемые в ходе приватизации активы являются общественным достоянием, а «общественность нуждается в независимых гарантиях того, что процесс приватизации произведен должным образом и что налогоплательщик получил правильную цену».

Значение приватизации как объекта государственного финансового контроля обусловлено не только ее экономическим эффектом, но и общественно-политическим весом, поскольку в современном мире процесс приватизации считается составной частью институциональных изменений, сопровождающих демократические реформы³.

Стандарты ИНТОСАИ исходят из того, что высшие органы государственного аудита должны не только осуществлять аудит эффективности действий органов государственной власти в сфере приватизации, но и участвовать в оперативном контроле приватизационных мероприятий на всех

¹ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годов. 2-е изд. / отв. редактор *С.В. Степашин*. М., 2005. С. 10.

² Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation // WGAP INTOSAI, 1998/ URL: <http://www.nao.org.uk/nao/intosai/wgap/bestprac.htm>.

³ *Степашин С.В.* Конституционный аудит. М., 2006. С. 366.

Приватизация и право

их этапах – от предпродажной оценки стоимости приватизируемых государственных активов до изучения результатов конкретных приватизационных сделок и анализа действий нового собственника по полному и своевременному выполнению условий приватизационной сделки. Такой оперативный контроль гарантировал бы правильную оценку приватизируемых активов и соблюдение условий честной конкуренции между участниками приватизационного конкурса¹.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет свои контрольные полномочия в сфере аудита приватизации в соответствии с нормами Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»².

В соответствии со ст. 2 упомянутого Закона «определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности» отнесено к основным задачам Счетной палаты РФ. При этом она осуществляет контроль за эффективностью использования федеральной собственности, объекты которой находятся как на территории Российской Федерации, так и за рубежом (см., например, решение Коллегии Счетной палаты РФ от 26 сентября 2006 года № 31К(498) «О результатах проверки законности отчуждения и передачи государственной собственности СССР и федеральной собственности Российской Федерации за рубежом иностранным и российским юридическим и физическим лицам, а также законности права владения и распоряжения зарубежными финансовыми активами»).

Статья 18 Закона наделяет Счетную палату РФ полномочиями по осуществлению контроля за поступлениями в федеральный бюджет

¹ О том, насколько серьезными могут быть упомянутые проблемы, можно судить не только по многочисленным фактам злоупотреблений имевших место в России в период массовой приватизации, но и по опыту отдельных зарубежных государств. Так, в Великобритании спустя 17 лет после приватизации, проведенной кабинетом М. Тэтчер, был введен налог на прибыль, «принесенную ветром» (windfall profit tax) – специальный налог на сверхприбыль, которая была получена собственниками приватизированного имущества в связи с недооценкой объекта приватизации. Ставка такого налога была установлена в 23% (Степашин С.В. Конституционный аудит. М., 2006. С. 368).

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

Приватизация и право

средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи), а также от управления объектами федеральной собственности.

В рамках аудита приватизации Счетная палата РФ систематически анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия выявленных отклонений и нарушений (ст. 21 Закона).

Счетная палата РФ организует свою деятельность на основе планов (годовых и текущих). Регламент Счетной палаты РФ (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 4 апреля 2003 года № 8)¹ предусматривает, что годовой план работы Счетной палаты РФ, формируется на основе предложений ее аудиторов, должен предусматривать, среди прочего, «определение законности, эффективности и целесообразности использования, управления и распоряжения государственной собственностью, а также контроль за осуществлением постприватизационного надзора» (ст. 4.2 Регламента)

Организация контрольных мероприятий в рамках проведения аудита приватизации определяется в «Общих правилах проведения контрольного мероприятия. СФК 101», утвержденных Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 2 апреля 2010 года № 15К (717))². Нередко проведение контрольных мероприятий в рамках аудита приватизации проводится по смешанному типу (смешанное контрольное мероприятие), в пределах которого сочетаются цели, относящиеся к разным типам финансового контроля:

финансовому аудиту – определение достоверности финансовой отчетности объектов контрольных мероприятий, законности формирования и использования государственных средств;

аудиту эффективности – определение эффективности использования государственных средств, полученных объектами для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций;

стратегическому аудиту – комплексная оценка возможности достижения в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государ-

¹ Доступ к информации: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Доступ к информации: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

ственной политики на основе оценки ресурсных возможностей, а также ожидаемых при этом последствий.

Контрольные мероприятия в рамках аудита приватизации предполагают применение различных методов финансового контроля – ревизий, проверок, анализа, обследований, экспертиз и т.д.

Рассматривая вопрос о месте и роли Счетной палаты РФ в системе государственного контроля за приватизацией в России, следует сразу же отметить важную хронологическую особенность: приватизация в России началась за пять лет до образования Счетной палаты РФ, вследствие чего на этапе массовой приватизации три четверти госпредприятий были проданы вообще без какого бы то ни было внешнего финансового аудита¹.

Факты грубейших нарушений законодательства, злоупотреблений и махинаций органов государственной власти при проведении массовой приватизации содержатся в «Отчете о проверке центральных аппаратов Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Российского фонда федерального имущества, Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Госкомимуществе России»².

Вывод Счетной палаты был хорошо аргументирован и прозвучал безапелляционно: «Центральные аппараты ГКИ, РФФИ, ФУДН не обеспечили достижений целей и решение задач по преобразованию форм собственности как важнейшего направления повышения эффективности экономики страны, не выполняют значительную часть своих функций, одновременно превышая свои полномочия, действуют в условиях бесконтрольности и безответственности».

О том, как осуществлялась «юридическое сопровождение» приватизации в России, красноречиво свидетельствует факт, обнародованный в Отчете Счетной палаты: 9 из 13 сотрудников юридического отдела Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом вообще не имели юридического образования.

Однако и после создания Счетной палаты РФ она постоянно сталкивалась с явными и скрытыми формами противодействия ее участию в приватизационном процессе на этапе предварительного и текущего контроля,

¹ Степашин С.В. Указ. соч. С. 367.

² Доступ к информации: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

создаваемыми органами исполнительной власти, реализующими приватизационные программы. Однако в тех случаях, когда Счетной палате РФ «удавалось пробиться» к приватизационной сделке, эффект от ее участия был весьма ощутим для федерального бюджета¹.

Период массовой приватизации в России завершен, однако приватизационные процессы продолжаются. В этой связи возникает вопрос, о том, как можно повысить эффективность этого инструмента экономической политики, финансовую результативность приватизационных мероприятий?

Представляется, что необходимо, прежде всего, пересмотреть место аудита приватизации в механизме приватизационных проектов. Государственный контроль за приватизацией должен стать имманентным свойством самой приватизации, как, например, немыслимы сегодня публичные финансы без финансового контроля. Важно, чтобы из-под контроля не уходили вопросы формирования цен на продаваемое на аукционах имущество, способы продажи государственного имущества, эффективности приватизационной сделки и др. Контроль за приватизацией не должен сводиться к исключительно процедурным моментам (своевременность и полнота перечисления в бюджет поступлений от приватизации госимущества).

Справедливости ради заметим, что это предложение не является оригинальным. Исследователи (А. Киц², например) уже обращали внимание на упомянутые проблемы.

И, пожалуй, самая острая и деликатная проблема – оценка результатов и последствий (прежде всего негативных) уже состоявшейся приватизации. Обсуждение этого вопроса в российской прессе и экспертной среде неизменно приобретает политический оттенок. Предлагаются чаще всего крайние способы ее решения – от простого игнорирования, замалчивания проблемы злоупотреблений и махинаций на этапе массовой приватизации («не ворошить прошлое») до проектов по радикальному пересмотру ре-

¹ Так, вмешательство Счетной палаты РФ в переоценку стартовой стоимости акций ОАО «Оренбургская нефтяная компания» позволило дополнительно получить в доход государства 654 млн долларов США (*Степашин С.В.* Указ. соч. С. 367).

² *Киц А.* Механизм приватизации требует доработки контроля // Гражданское право. 2006. № 1.

Приватизация и право

зультатов массовой приватизации. Очевидно, что истину следует искать где-то посередине. И в этом смысле показателен уже упоминавшийся в работе опыт, который продемонстрировали миру родоначальники «приватизационного бума». Щепетильные и консервативные в вопросах права собственности британцы поняли, что просто наложить табу на ревизию результатов проблемных приватизационных сделок им не удастся. И даже если бы это и удалось сделать, то неизбежно привело бы к крайне негативному результату – «очернению» приватизации как инструмента экономической политики. Общественное мнение стало бы относиться к проектам приватизации как к «сомнительным» финансово-экономическим операциям. Поэтому проблемы, неизбежно появляющиеся в связи с проведением крупномасштабных экономических акций, решаются там весьма корректным способом: по результатам контрольных мероприятий отклонения и нарушения фиксируются, подбираются адекватные инструменты корректировки и устранения всех случаев нечестной конкуренции и нарушений фискальных интересов государства как собственника приватизируемого имущества, в результате чего правительство в своем инструментарии экономической политики сохраняет приватизацию как эффективный способ решения острых социально-экономических проблем.

Контрольные вопросы

1. Перечислите и проанализируйте аргументы сторонников и противников отчуждения государственного имущества.
2. По каким признакам можно классифицировать доходы от приватизации?
3. Какие формы и виды финансового контроля могут быть использованы при контроле за приватизацией государственного имущества?
4. Какие о

Дополнительная литература

1. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы. М., 2005.
2. Дерябина М.А. Приватизация, собственность, контроль: смена приоритетов: Научный доклад. М., 2001.
3. Елагин Р.И. Правовое регулирование приватизационных процессов государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: монография. М., 2010.
4. Киц А. Механизм приватизации требует доработки контроля // Гражданское право. 2006. № 1.
5. Комарицкий С. И. Приватизация: правовые проблемы: курс лекций. М., 2000.
6. Пауль А.Г. Бюджетно–правовое регулирование формирования доходов бюджетов. Воронеж, 2011.
7. Рублева Е. Приватизация в России: обещания и результаты // Обозреватель. 2005. № 2. С. 28-35.
8. Скворцов О. Ю. Приватизационное право. Учебное пособие. М., 1999.
9. Степашин С.В. Конституционный аудит. М., 2006.
10. Хохлов О. Приватизация России. М., 2005.
11. Чибинев В.М., Грицай Г.И. Административно-правовые методы управления государственным имуществом // Мир экономики и права. 2012. № 2. С. 66-73.
12. Шеншин А.Е. Формирование основ рыночной экономики в России в конце XX в.: Приватизация. М., 2002.
13. Шупыро В.М. Преобразования государственной собственности в период экономических реформ. М., 1997.

Глава 3. Приватизация и природные ресурсы

§1. Организационно-правовые основы приватизации земли в Российской Федерации

Понятие приватизации земли. При определении приватизации земли необходимо учитывать состав земель в Российской Федерации. Градацию можно провести по землям сельскохозяйственного и иного назначения (земли населенных пунктов, промышленности, энергетики, транспорта, связи, земли лесного и водного фонда и др.).

В Рекомендациях¹ по реорганизации колхозов и совхозов, утвержденных Минсельхозом России 14 января 1992 года, давалось первое подробное описание процедур приватизации и реорганизации. Этот документ проводил четкую грань между приватизацией земли в сельском хозяйстве и реорганизацией предприятий: «приватизация представляет собой процесс получения гражданами и юридическими лицами государственных и муниципальных фондов безвозмездно или в виде выкупа. В колхозах и совхозах приватизации подлежит земля, а реорганизация – это процессы разделения предприятия на более мелкие предприятия, слияния с другими предприятиями или преобразования их в иную организационно-правовую форму... Колхозы и совхозы не приватизируются, а подлежат реорганизации в соответствии с действующим законодательством».

Согласно Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

¹ Здесь и далее все тексты нормативных правовых актов и правовых актов, в том числе утративших силу, приводятся по справочно-правовой системе «КонсультантПлюс», за исключением тех случаев, когда даются ссылки на официальные издания.

Приватизация и право

Однако этот федеральный закон не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ) не содержит дефиниции приватизации земельных участков, а только апеллирует понятиями «приобретение прав на земельные участки...», и «предоставление земельных участков...».

На наш взгляд, под приватизацией земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков из иного состава земель следует понимать предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков в собственность за плату или бесплатно из фонда земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, определенных в законодательстве Российской Федерации.

Граждане и юридические лица могут воспользоваться таким правом и приобрести земельные участки, оформив их юридически. Несмотря на то, что это право, а не обязанность, выбор для них небольшой: либо оформить в аренду, либо отказаться от всех прав на неприватизированные земельные участки.

Правовые основы приватизации земель в Российской Федерации.
История вопроса. На наш взгляд, правовые основы приватизации земель в Российской Федерации необходимо рассматривать в неразрывной связи с вопросами эволюции правового регулирования приватизации земли с 1990-х годов, когда, собственно, и стартовала земельная реформа. В рамках земельной реформы реализовывалась и аграрная реформа. Реализация этой реформы осуществлялась путем постепенного нормативно-правового регулирования земельных отношений. Характерной особенностью этого периода являлось то, что приватизация в условиях исключительной собственности государства на землю выступала первичным способом приобретения права частной собственности на земельные участки физическими и юридическими лицами. Соответственно, правовые нормы о приватизации земель классифицировались по группам: о приватизации земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий; о приватизации земель, предоставляемых гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и животноводства; о приватизации земель, предоставляемых крестьянским хозяйствам.

Приватизация и право

Основными нормативными правовыми актами, обеспечившими правовую основу земельной реформы в России, стали: Конституция РСФСР; Закон РСФСР от 23 ноября 1990 года № 374-1 «О земельной реформе»; Закон РСФСР от 24 декабря 1990 года № 443-1 «О собственности в РСФСР»; Закон РСФСР от 22 ноября 1990 года № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 года; Закон РФ от 11 октября 1991 года № 1738-1 «О плате за землю» и Закон РФ от 23 декабря 1992 года № 4196-1 «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства». Однако в этих законах были лишь обозначены общие контуры, юридические конструкции предстоящей земельной и аграрной реформы.

Конкретные положения и порядок реализации земельной реформы содержались и регулировались подзаконными нормативными правовыми актами, которые играли определяющую роль в социально-экономической жизни государства. Это, прежде всего, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и, наконец, ведомственные акты. Письма, инструкции и положения Минсельхоза России и Роскомзема являлись практическими руководствами по применению указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Во многом благодаря именно этим руководствам большинство внутрихозяйственных комиссий по приватизации и реорганизации хозяйств уже до 4 сентября 1992 года осуществили все мероприятия, предшествующие приватизации земли¹.

Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 года № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» (далее – Указ Президента РФ № 323) определялись сроки и порядок реорганизации колхозов и совхозов. В преамбуле и тексте Указа Президента РФ № 323 непосредственно использовались такие понятия, как «приватизация земель»; «бесплатная передача земли в собственность» граждан, коллективам колхозов, других кооперативных сельскохозяйственных предприятий, акционерным обществам, в том числе созданным на базе государственных сель-

¹ См. подробнее: Земельная реформа в сельском хозяйстве: правовые проблемы. / Серия «Новое в юридической науке и практике». Отв. редактор серии – академик Б.Н. Топорнин. М., 1997.; *Савенко Г. В.* Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: научно-практическое пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Центр публично-правовых исследований, 2009.

Приватизация и право

скохозийственных предприятий; «переход к частной, коллективно-долевой и другим формам собственности»; «земельная доля (пай)»; «выделение земельной доли в натуре». Пунктом 13 Указа Президента РФ № 323 работникам сельскохозяйственных предприятий, имеющим земельные доли или земельные акции, разрешалось продавать их другим работникам хозяйства или хозяйству по свободным ценам. Это явилось первым шагом к обороту земельных долей, что впоследствии было закреплено и развито в Указе Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» и Федеральном законе от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹.

Указом Президента РФ № 323 колхозы и совхозы были обязаны провести реорганизацию, привести свой статус в соответствие с Законом РСФСР от 25 декабря 1990 года № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и перерегистрироваться в соответствующих органах. Коллективам сельскохозяйственных предприятий, использующих землю на праве бессрочного (постоянного) пользования, необходимо было до 1 марта 1992 года принять решения о переходе к частной, коллективно-долевой и другим формам собственности в соответствии с Земельным кодексом РСФСР.

Таким образом, Указ Президента РФ № 323 подразумевал осуществление аграрной реформы в двух направлениях и в рамках двух самостоятельных юридических конструкций: «приватизации» и «реорганизации». Непосредственной отправной точкой как реорганизации юридических лиц (совхозов и колхозов), так и реформирования землепользования должны стать решения учредительных собраний (конференций) трудовых коллективов. Указ Президента РФ № 323 вскользь затрагивает технические аспекты приватизации, т.е. не раскрывает используемые понятия, не перечисляет круг лиц, у которых возникает право на получение земельных и имущественных долей и паев, даже в общих чертах не раскрывает содержание процедур, которые должны использоваться для получения гражданами земельных и имущественных паев. Технический аспект привати-

¹ См. подробнее: *Савенко Г. В.* Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: научно-практическое пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Центр публично-правовых исследований, 2009. 196 с.; *Голиченков А.К., Волков Г.А.* Комментарий указов Президента Российской Федерации, гарантирующих конституционные права граждан и юридических лиц на землю (1991 - 1996 гг.) // Законодательство. 1996. № 2. С. 8-25.

Приватизация и право

зации разъяснялся в постановлениях Правительства РФ, рекомендациях и инструкциях Роскомзема.

Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 года № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» (далее – Постановление Правительства РФ № 86) предусматривало, во-первых, создание районных и внутрихозяйственных комиссий по приватизации и реорганизации. Во-вторых, если в Указе Президента РФ № 323 речь шла о праве органов местной администрации принимать решения о перераспределении земель, то Постановление Правительства РФ № 86 предусматривало проведение мероприятий по разграничению находящихся в пользовании колхозов и совхозов земель, о выделении земель, остающихся в государственной собственности и передаваемых гражданам в частную, индивидуальную и коллективно-долевую собственность. Такое разграничение фактически могло реализоваться только в ходе подготовки проекта перераспределения земель.

В соответствии с положениями Постановления Правительства РФ № 86 наделение земельным паем тех или иных лиц находилось в компетенции коллектива хозяйства, также устанавливалось, что все члены колхоза и работники совхоза, в том числе и ушедшие на пенсию, имеют право на бесплатный земельный и имущественный пай в общей долевой собственности. Такое право могло возникнуть и у работников объектов социальной сферы, расположенных на территории хозяйства. Размер земельной доли (пая) устанавливался в натуральном или стоимостном выражении.

В Письме Госкомзема от 10 января 1992 года № 3-15/51 «О среднерайонной норме бесплатной передачи земли в собственность граждан» пояснялось, что при расчете среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность (средней земельной доли) вся площадь сельскохозяйственных угодий (в том числе пашни) в пределах всех сельскохозяйственных предприятий района, за исключением земель, передаваемых в ведение сельских, поселковых, городских Советов народных депутатов, делится на суммарную численность лиц, работающих в сельском хозяйстве (включая пенсионеров, ранее работавших в сельском хозяйстве), а также лиц, занятых в социальной сфере на селе. Устанавливалось также, что определение среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собствен-

Приватизация и право

ность граждан с учетом качества земель и их местоположения производится согласно прилагаемым примерам расчета.

Расчет количества баллогектаров сельскохозяйственных угодий, приходящихся на одного работающего в сельском хозяйстве

$$\frac{200 \text{ тыс. га} \times 40 \text{ баллов}}{20 \text{ тыс. человек}} = 400 \text{ баллогектаров}$$

где:

200 тыс. га – площадь сельскохозяйственных угодий;

40 баллов – среднерайонный балл по продуктивности сельскохозяйственных угодий по материалам оценки земель;

20 тыс. человек – численность лиц, работающих в сельском хозяйстве.

Видимо, с тем, чтобы придать этим положениям юридическую силу, они были установлены Указом Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан». Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1992 г. № 138 «О ходе развития аграрной реформы в Российской Федерации» вводилась новелла, согласно которой в дополнение к Постановлению Правительства РФ № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» устанавливалось, что в случае принятия собраниями трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий решений о сохранении прежней формы хозяйствования осуществляется перерегистрация колхозов и совхозов с закреплением за ними земли в соответствии с действующим законодательством. При этом должно было быть обеспечено безоговорочное право выхода со своим земельным и имущественным паем любого члена колхоза (работника совхоза), кооператива, товарищества, акционерного общества, ассоциации и других предпринимательских структур из их состава для создания крестьянского (фермерского) хозяйства без согласия на то трудового коллектива или администрации предприятия (организации).

Согласно этим вновь вводимым положениям приватизация земли ставилась в прямую зависимость от решения о реорганизации предприятия. Однако Рекомендации по реорганизации колхозов и совхозов не только четко разделяли эти два института, но и допускали приватизацию земли и

Приватизация и право

одновременно сохранение прежней организационно-правовой формы предприятия. Все правовые и организационные несогласованности можно объяснить только спешностью земельной реформы, путаницей, а порой и слабой координацией работы органов исполнительной власти, самого Правительства РФ. Правительственная новелла впоследствии будет воспроизведена в п. 5 Положения о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1992 года № 708.

Г. В. Савенко, автор многочисленных публикаций по вопросам приватизации и деприватизации земель сельскохозяйственного назначения, считает, что для аграрной реформы Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» стал вторым по значимости нормативным правовым актом после Указа Президента РФ № 323. По его мнению, два его положения имели революционное значение для завершающего этапа реформы, так как в соответствии с п. 3 и 4 право собственности на земельные доли должно было удостоверяться документом, форма которого специально разработана и утверждена названным Указом. Этим самым, по убеждению Г. В. Савенко, косвенно признавалось, что государственный акт образца 1991 года и свидетельства образца 1992 года для этих целей малопригодны, потому что собственникам земельных долей предоставлялось право распоряжаться своими долями без согласия коллектива собственников. (Хотя Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1767 предусмотрел преимущественное право собственников земельных долей на приобретение земельных долей перед иными покупателями, это не послужило препятствием для начала массовой скупки земельных долей как от имени самих участников долевой собственности, так и на имя третьих лиц, которые приобретали права на доли на основании договора дарения земельной доли)¹.

¹ См.: *Савенко Г.В.* Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: научно-практическое пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Центр публично-правовых исследований, 2009. 196 с.; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (постатейный) / под ред. А.А. Ялбулганова. Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2006; *Савенко Г. В.* Споры из-за внесения земельных долей в уставный капитал: отголоски аграрной реформы или современная рыночная конъюнктура? // Реформы и право. 2009. № 4. С. 36-47.

Приватизация и право

Для формирования оборота земель сельскохозяйственного назначения существенную роль также сыграли Постановление Правительства РФ от 1 февраля 1995 года № 96 «О порядке осуществления прав собственников земельных долей и имущественных паев» и Указ Президента РФ от 7 марта 1996 года № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю».

Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 года № 198 «О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности» устанавливалось, что граждане и юридические лица, получившие в собственность здания, сооружения или иную недвижимость в сельских населенных пунктах и на землях сельскохозяйственного назначения, вправе приобретать в собственность и земельные участки, на которых расположены указанные объекты недвижимости, за плату или бесплатно.

В свою очередь, органам местного самоуправления рекомендовалось предоставлять земельные участки под объектами недвижимости в собственность: гражданам, вышедшим из производственных сельскохозяйственных кооперативов или иных сельскохозяйственных коммерческих организаций и получившим объекты недвижимости в счет имущественных паев, а также юридическим лицам, образованным этими гражданами, – бесплатно; другим гражданам и юридическим лицам – по нормативной цене земли.

Современное состояние правового регулирования приватизации земель. Своеобразным водоразделом в регулировании процессов приватизации и иных способов приобретения прав на земельные участки стала Конституция РФ 1993 года. Согласно ст. 9 Конституции РФ земля в Российской Федерации может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Согласно ЗК РФ при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли (ст. 1 «Основные принципы земельного законодательства»).

Одной из основополагающих позиций законодателя, отраженной в ЗК РФ в отношении приватизации земли, является положение об ограничении оборотоспособности земельных участков. Так, запрещается прива-

Приватизация и право

тизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования (п. 8 ст. 27 ЗК РФ).

Следует отметить, что законодатель вносит некоторую путаницу, которую скорее можно отнести к техническим погрешностям понятийного аппарата («предоставление», «приобретение»). Так, ст. 28 ЗК РФ имеет наименование «Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности». Согласно положениям этой статьи предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Новелла 2011 года: граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков.

Статья 36 ЗК РФ посвящена вопросам приобретения прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения. Согласно этой статье граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с ЗК РФ. Если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица – собст-

Приватизация и право

венники зданий, строений, сооружений. Указанное право осуществляется гражданами и юридическими лицами в порядке и на условиях, которые установлены ЗК РФ, федеральными законами.

На вышеизложенные аспекты порядка приватизации земельных участков обращает внимание С. А. Боголюбов, который пишет, что в ЗК РФ используются термины «приобретение в собственность», «предоставление в собственность» (земельного участка). По его мнению, в этом случае приобретение осуществляется бесплатно, т.е. фактически имеет место предоставление участка в собственность, а вернее – переоформление прав гражданина на данный земельный участок, который в свое время был ему предоставлен на законных основаниях по решению компетентного государственного органа в пользование или пожизненное наследуемое владение. На практике для данной процедуры также часто используется термин «приватизация», поскольку имеет место осуществляемая самим собственником передача имущества (земельного участка), находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан. Однако, по мнению профессора С. А. Боголюбова, в соответствии со ст. 217 ГК РФ приватизацией является такая передача имущества, которая производится по законам о приватизации государственного или муниципального имущества, поэтому в рассматриваемом нами случае говорить о приватизации юридически неточно. Точно так же, как во время аграрной реформы производилась фактически приватизация земель колхозов и совхозов, однако, законы того времени о приватизации на этот процесс не распространялись, он регулировался нормативными актами о реформировании сельскохозяйственных предприятий. Поэтому он считает уместным говорить о реорганизации, а не о приватизации¹.

Согласно ЗК РФ сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами,

¹ Земельный участок: вопросы и ответы / Боголюбов С.А., Бондаренко Д.С., Галиновская Е.А. и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006. 336 с. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». (Естественно, это солидарное мнение и коллег С.А. Боголюбова по этой коллективной работе – Я.А.А.) По отдельным аспектам приватизации земельных участков см. также: *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С.* Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики: монография. М.: 2010; *Ефимов А.Ф.* Некоторые вопросы рассмотрения судами дел о приватизации земельных участков // Комментарий судебной практики. Выпуск 9 / под ред. К.Б. Ярошенко. М.: 2004; *Землякова Г.* Земля под домом - сложности приватизации // ЭЖ-Юрист. 2011. № 39. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

виноградниками и другими), – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране, а использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом от 24 июня 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 79 ЗК РФ).

Земли населенных пунктов, к которым относятся земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации (ст. 85 ЗК РФ).

Особый режим установлен и для земель особо охраняемых природных территорий. Земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются им в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков. Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель (ст. 95 ЗК РФ).

При этом предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных не только ЗК РФ, но и федеральными законами, и законами субъектов Российской Федерации. Ряд вопросов приватизации земельных участков регулируется, в частности, Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ) и Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ).

Федеральный закон № 137-ФЗ предусматривает, что со дня введения в действие ЗК РФ приватизация зданий, строений, сооружений, в том числе зданий, строений, сооружений промышленного назначения, без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположе-

Приватизация и право

ны, не допускается, за исключением случаев, когда такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте. К земельным отношениям, возникшим до введения в действие ЗК РФ, ЗК РФ применяется в части тех прав и обязанностей, которые возникнут после введения его в действие, за исключением случаев, предусмотренных настоящим федеральным законом.

В уже недействующей редакции Федерального закона № 137-ФЗ приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не допускалась, но это ограничение с определенными условиями утратило силу, прежде всего, с момента вступления в силу Федерального закона № 101-ФЗ.

Последняя редакция Федерального закона №137-ФЗ (редакция от 12 декабря 2011 года), вступившая в силу с 1 апреля 2012 года, изобилует коренными изменениями.

Во-первых, до 1 июля 2012 года осуществляется продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для разных категорий лиц (коммерческие организации, индивидуальные предприниматели, граждане, некоммерческие организации), с разным режимом владения, пользования и распоряжения, но с одинаковым режимом продаж. Так, при приобретении вышеназванными лицами земельных участков их цена устанавливается субъектами Российской Федерации в пределах: двадцати процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в городах с численностью населения свыше 3 миллионов человек; двух с половиной процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности. До установления субъектами Российской Федерации цены земельного участка применяется наибольшая для соответствующей местности цена земельного участка.

Во-вторых, ряд категорий юридических лиц¹ обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на

¹ За исключением следующих лиц: коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если эти здания, строения, сооружения были отчуждены из государственной или муниципальной собственности, в том числе в случае, если на таких земельных участках возведены или реконструированы здания, строения, сооружения; коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если эти здания, строения, сооружения были возведены на таких земельных участках

Приватизация и право

право аренды земельных участков или приобрести их в собственность, а религиозные организации по своему желанию переоформить на право безвозмездного срочного пользования. Эти лица приобретают такие земельные участки по цене, устанавливаемой субъектами Российской Федерации, в населенных пунктах с численностью населения: свыше 3 миллионов человек – в размере от пяти- до тридцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; от 500 тысяч до 3 миллионов человек – в размере от пяти- до семнадцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка; до 500 тысяч человек, а также за пределами границ населенных пунктов в размере от трех- до десятикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка. До установления субъектами Российской Федерации цены земельного участка применяется минимальный для соответствующей местности размер ставки земельного налога за единицу площади земельного участка.

В-третьих, юридические лица могут переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения на право аренды земельных участков или приобрести их в собственность до 1 января 2015 года по правилам, установленным Федеральным законом № 137-ФЗ.

И, наконец, собственник объекта незавершенного строительства, право собственности на который зарегистрировано до 1 января 2012 года, имеет право приобрести земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен указанный объект, в аренду без проведения торгов в порядке, установленном для оформления прав на земельные участки собственниками зданий, сооружений.

вместо разрушенных или снесенных и ранее отчужденных из государственной или муниципальной собственности зданий, строений, сооружений; юридические лица, являющиеся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, при переоформлении ими права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками; граждане и некоммерческие организации, являющиеся собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений, если право собственности указанных лиц на эти здания, строения, сооружения возникло до вступления в силу ЗК РФ и если федеральными законами для указанных собственников не установлен иной порядок приобретения земельных участков в собственность.

Приватизация и право

Федеральным законом № 101-ФЗ установлен режим и порядок приватизации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Так, приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом № 101-ФЗ, ЗК РФ и иными федеральными законами. Основное правило, которое вытекает из двух вышеназванных законов: приватизация земельных участков земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации. Приватизации не подлежат находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами.

Статья 12 Федерального закона № 101-ФЗ посвящена особенностям совершения сделок с долями в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. Передача земельной доли в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности, в доверительное управление, завещание, отказ от права собственности на земельную долю или выделение земельного участка в счет земельной доли осуществляется на основании документов, удостоверяющих право на земельную долю в соответствии со ст. 18 рассматриваемого закона, без государственной регистрации возникшего в результате приватизации сельскохозяйственных угодий права на земельную долю. Земельная доля, права на которую возникли при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу Федерального закона № 101-ФЗ, является долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Определение размеров земельных долей в виде простой правильной дроби, в гектарах или баллах является юридически действительным.

Документами, удостоверяющими право на земельную долю, являются свидетельства о праве на земельные доли, выданные до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». При отсутствии этих свидетельств выписки из принятых до вступления в силу Феде-

Приватизация и право

рального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» решений органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий, удостоверяющие права на земельную долю, имеют равную юридическую силу с записями в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Федеральный закон от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (далее – Федеральный закон № 74-ФЗ) предусматривает, что для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности фермерского хозяйства, могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий. Земельные участки, предоставляемые и приобретаемые для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности, формируются в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации (ст. 11 Федерального закона № 74-ФЗ).

В то же время гражданин, являющийся участником общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, имеет право требовать выдела земельного участка в счет земельной доли, возникшей при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу Федерального закона № 101-ФЗ, для создания или расширения фермерского хозяйства. Условия и порядок выдела земельного участка в счет земельной доли, возникшей в результате приватизации сельскохозяйственных угодий для вышеуказанных целей, определяются в соответствии с Федеральным законом № 101-ФЗ.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы.

Следует также отметить, что по вопросам приватизации земельных участков, в том числе по землям сельскохозяйственного назначения, возникает много споров, которые отчасти решаются в судах. При их класси-

Приватизация и право

фикации представляется возможным взять за основу состав земель. Так, по землям населенных пунктов можно обратить внимание читателя на Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 23 января 2012 года по делу № А45-6998/2011¹ и Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19 января 2012 года по делу № А03-1128/2011², в которых разрешаются споры по поводу предоставления права приватизации муниципальных земельных участков, а также по поводу отказа в приватизации по различным основаниям и доводам суда. Богатая судебная практика формируется и по ст. 35 «Переход права на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение, сооружение»³ и ст. 36 «Приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения»⁴ ЗК РФ, что неизменно свидетельствует о небрежности законодателя или его нежелании подойти к регулированию этих вопросов комплексно и содержательно.

¹ Суд отказал организации в удовлетворении требования о признании незаконными постановлений мэрии муниципального образования об отказе в размещении объекта и обязанности мэрии муниципального образования устранить допущенные нарушения прав и законных интересов путем обеспечения выбора земельных участков для строительства и оформления актов о выборе земельных участков, поскольку на основании ст. 28 и ст. 70.1 ЗК РФ данная территория зарезервирована для муниципальных нужд муниципального образования, запрашиваемые организацией земельные участки необходимы для строительства объектов инженерной инфраструктуры городского значения, что свидетельствует о наличии препятствий для выбора земельных участков и их предоставления для размещения объектов (обзор подготовлен ООО «Центр методологии бухгалтерского учета и налогообложения»). // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Суд удовлетворил требование организации о признании незаконным решения, выраженного в письме исполнительного органа муниципального образования, и обязанности последнего подготовить проект договора купли-продажи земельного участка, поскольку в силу п. 4 ст. 28 ЗК РФ указанные исполнительным органом муниципального образования в письме обстоятельства не могут служить основаниями для отказа в предоставлении земельного участка, организация имеет исключительное право на приватизацию земельного участка (обзор подготовлен ООО «Центр методологии бухгалтерского учета и налогообложения»). // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление ФАС Московского округа от 29 декабря 2011 года по делу № А41-34824/10; Постановление ФАС Поволжского округа от 29 декабря 2011 года по делу № А55-7821/2011; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 декабря 2011 года № Ф03-5760/2011 по делу № А51-4352/2011 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 17 января 2012 года по делу № А31-5773/2011; Постановление ФАС Московского округа от 17 января 2012 года по делу № А40-21549/11-147-185; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 13 января 2012 года по делу № А43-1770/2011. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

Управление в сфере приватизации земли. В прямой зависимости от категории земель и форм собственности приватизируемых земельных участков находятся и вопросы их администрирования.

По землям сельскохозяйственного назначения с учетом того, что приватизация земельных участков земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации, то соответственно полномочиями по управлению процессом приватизации будут обладать специально уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Минсельхоз России, будучи федеральным органом исполнительной власти, полномочиями в рассматриваемой сфере не наделен, такой вывод можно сделать на основании текста Положения о Минсельхозе России, утвержденного Постановлением Правительства РФ.

Так, Минсельхоз России, согласно Положению о нем, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель; по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий; по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях¹.

Государственную услугу по продаже (приватизации) земельных участков, находящихся в федеральной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, предоставляет Росимущество (находится в ведении Минэкономразвития России), а также его территориальные органы². Для принятия решения по продаже (приватизации) земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, Росимуществом и его территориальными органами от государственных органов власти запрашиваются следующие документы: кадастровый паспорт земельного участка;

¹ Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 года № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

² Приказ Минэкономразвития России от 7 ноября 2011 года № 622 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной услуги по продаже (приватизации) земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости» // Доступ из СПК «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на земельный участок; выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на здание, строение, сооружение, находящиеся на приобретаемом земельном участке; копия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя (для индивидуальных предпринимателей), копия свидетельства о государственной регистрации юридического лица (для юридических лиц) или выписка из государственных реестров о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе, являющемся заявителем. При предоставлении данной государственной услуги Росимущество и его территориальные органы осуществляют взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти. По этой категории земельных участков, но находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации, правами по приватизации будут обладать органы, уполномоченные правительствами или министерствами субъектов Российской Федерации. В муниципальных образованиях приватизацией земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, занимаются распорядительно-исполнительные органы муниципальных образований.

Приватизация земельных участков – процесс длительный, сопровождающийся скандалами и злоупотреблениями, что, естественно, порождает споры о возможности его оптимизации или даже отмены. Этот вопрос стал политическим, социально-экономическим. На наш взгляд, приватизация необходима, но ее должны сопровождать строгий контроль со стороны всех ветвей власти. Сам процесс приватизации должен быть регламентирован до мельчайших деталей, особенно применительно к землям сельскохозяйственного назначения.

§ 2. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование

Леса России относятся к одному из важнейших возобновляемых природных ресурсов и выполняют средообразующие и средозащитные функции. В силу этого во вводных положениях Лесного кодекса Российской

Приватизация и право

Федерации¹ (далее – ЛК РФ) понятие леса определено одновременно через экологическую систему и природный ресурс. В первом случае лес представляет собой единство деревьев, кустарников, вод, атмосферного воздуха, недр земли. Во втором случае лес – это древесина, место отдыха, зеленые легкие планеты и т.д.² Многие исследователи критикуют изложенное законодательное определение леса и указывают на многочисленные недостатки такой дефиниции³.

Экономическое значение леса достаточно велико. После вступления в силу ЛК РФ возросла роль договорных и арендных отношений в сфере лесопользования, изменилась система платежей за использование лесов⁴. Использование лесов является платным: взимается арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений. В 2011 году в бюджетную систему Российской Федерации поступила плата за использование лесов в размере 21 593,1 млн руб., из них: в федеральный бюджет поступило 16 328,4 млн руб., в бюджеты субъектов Российской Федерации – 5 264,7 млн руб.⁵

Среди приоритетных направлений развития лесного комплекса в период до 2020 года в Стратегии, утвержденной Приказом Минпромторга России № 248, Минсельхоза России № 482 от 31 октября 2008 года⁶, значится организация рационального, многоцелевого, непрерывного и неистощительного использования лесов. Достижение основных целей развития лесного хозяйства, связанных с обеспечением устойчивого управления лесами, сохранением и повышением их ресурсо-экологического потенциала, повышением вклада лесов в социально-экономическое развитие стра-

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ // Российская газета. № 277. 08.12.2006.

² Боголюбов С.А., Горохов Д.Б., Минина Е.Л. и др. Реализация прав собственности на природные ресурсы. М., 2007. С. 165.

³ См. например: Пуряева А.Ю. Проблемы определения понятия «лес» в законодательстве РФ // Российский юридический журнал. 2011. № 5. С. 179-185.

⁴ Правовое регулирование использования лесов в Российской Федерации / под ред. А.А.Ялбулганова. - М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. С.25-26.

⁵ Поступление платежей за использование лесов в 2011 году и недоимки по платежам за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года // Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/finance/stat/6>.

⁶ Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации № 248, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации № 482 от 31 октября 2008 года «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приватизация и право

ны, обеспечением экологической безопасности и стабильным удовлетворением общественных потребностей в ресурсах и услугах леса, должно базироваться, в частности, на принципе сохранения государственной (федеральной) собственности на леса и земли лесного фонда в качестве доминирующей формы собственности (п. 6.1 Стратегии).

Принятие в 2006 году ЛК РФ вызвало много вопросов и споров, прежде всего, из-за попыток установить право частной собственности на лес. В отношении права собственности на леса понятие леса фактически сводится к лесному участку (см. ст. 8 ЛК РФ), под которым понимается земельный участок с границами, установленными согласно положениям ЛК РФ. Правовые отношения по поводу права собственности на лес возникают чаще всего непосредственно в процессе использования лесов. В ст. 25 ЛК РФ приведены виды использования лесов. Всего перечислено 16 видов, при этом список является открытым. Данная классификация является эволюционным развитием классификации Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 года № 22-ФЗ¹ (далее – ЛК РФ 1997 года). Часть 1 ст. 24 ЛК РФ установлено, что использование лесов может осуществляться с предоставлением лесного участка и без предоставления лесного участка. Использование лесов без предоставления лесного участка может осуществляться, например, гражданами в целях заготовки древесины, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд. Не требуется предоставления лесного участка также и для обычного пребывания граждан в лесу.

Кроме того, ЛК РФ предусматривает деление лесопользования на потребляемое и непотребляемое, а именно: с изъятием лесного ресурса и без изъятия лесного ресурса. В качестве примера лесопользования без изъятия лесных ресурсов можно привести использование лесов для осуществления религиозной деятельности, рекреационной деятельности, научно-исследовательской деятельности и т.д. Изъятие лесных ресурсов допускается при таких видах лесопользования, как выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений, заготовка древесины, заготовка живицы и т.д. Тем не менее, установленные в ст. 25 ЛК РФ виды использования лесов перечислены с применением различных оснований классификации. В частности, используется класси-

¹ СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

Приватизация и право

кация по видам заготавливаемого лесного ресурса: древесина, недревесные лесные ресурсы, пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и т.д. Таким образом, в процессе использования лесов вопросы собственности регулируются не только в отношении лесных участков, но и в отношении лесных ресурсов в целом. В связи с этим целью данной работы является исследование порядка правового регулирования отношений собственности на лесные ресурсы и возможные варианты их приватизации.

В ЛК РФ 1997 года федеральная собственность на леса была регламентирована следующим образом. В соответствии со ст. 7 ЛК РФ 1997 года все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях городских и сельских поселений, образовывали лесной фонд. Согласно ст. 19 ЛК РФ 1997 года лесной фонд и леса, расположенные на землях обороны, находились в федеральной собственности. Форма собственности на леса, произрастающие на землях городских и сельских поселений, не была установлена.

Конституция Российской Федерации¹ допускает многообразие форм собственности на леса. В ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации установлено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий (ч. 1 ст. 6 ЛК РФ). Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным, лесным и градостроительным законодательством.

Согласно ч. 1 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации² (далее - ЗК РФ) земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. № 7. 21.01.2009.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Российская газета. № 211-212. 30.10.2001.

Приватизация и право

- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

В соответствии с ч. 1 ст. 101 ЗК РФ к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, - вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие).

Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ч. 1 ст. 8 ЛК РФ). Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Таким образом, вопрос о праве собственности на лесные участки решается комплексно как лесным, так и земельным законодательством. При этом ЛК РФ допускает, что леса могут находиться не только в федеральной собственности, как было раньше установлено ЛК РФ 1997 года.

Согласно п. 2 ч. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки из состава земель лесного фонда, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничены в обороте. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами (абз. 2 ч. 2 ст. 27 ЗК РФ). Так, в ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹ прямо установлено, что отчуждению в соответствии с данным федеральным законом не подлежат земельные участки в составе земель лесного фонда. Кроме того, лесной фонд поименован в перечне объектов, находящихся в федеральной собственности, приватизация которых запрещена (п. 2.1 Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 № 2284²). Таким образом, российским законодательством на настоящий момент прямо запрещена приватизация лесов, произрастающих на землях лесного фонда.

¹ Российская газета. № 16. 26.01.2002.

² Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

Приватизация и право

Леса в форме лесничеств и лесопарков согласно п. 3 ч. 3 ст. 23 ЛК РФ могут находиться на землях особо охраняемых природных территорий. В соответствии с ч. 2 ст. 95 ЗК РФ земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Таким образом, лесные участки, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности. Также допускается нахождение лесных участков на землях обороны и безопасности. Исходя из системного анализа ст. 27 ЗК РФ земли, предоставленные для нужд обороны и безопасности, могут находиться в государственной и муниципальной собственности.

Возможность нахождения лесов в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности прослеживается из полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области лесных отношений.

Так, в соответствии со ст. 82 ЛК РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, относятся полномочия по владению, пользованию и распоряжению лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации. В их собственности находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством (ст. 18 ЗК РФ). Как собственники лесных участков органы государственной власти субъектов Российской Федерации уполномочены устанавливать:

- ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях его аренды;
- ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

Приватизация и право

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся полномочия по владению, пользованию и распоряжению такими лесными участками (п. 1 ч. 1 ст. 84 ЛК РФ). В соответствии со ст. 19 ЗК РФ в муниципальной собственности находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Также к полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, ст. 84 ЛК РФ относит:

- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;
- установление ставок платы за единицу объема древесины;
- разработку и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов;
- осуществление муниципального лесного контроля в отношении таких лесных участков;
- организацию осуществления мер пожарной безопасности в лесах.

Стоит отметить, что большинство лесов находятся на землях лесного фонда. Из 1183,4 млн га площади лесов 97% расположены на землях лесного фонда, оставшиеся 3% – на землях особо охраняемых территорий, обороны и безопасности, населенных пунктов и иных категорий¹. В связи с этим можно сделать вывод, что все же основной формой собственности на лесные участки является федеральная. Установленное в Конституции Российской Федерации многообразие форм собственности на леса означает, прежде всего, возможность существования различных форм собственности на лес.

Ввиду того, что только в отношении лесных участков, находящихся в составе земель лесного фонда, законом установлена исключительно феде-

¹ Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2010 году и задачи на 2011 год // Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/appearance/57/Slajd9.JPG>

Приватизация и право

ральная форма собственности, а также прямой запрет на их приватизацию, можно заключить, что допускается приватизация в пределах иной, кроме земель лесного фонда, категории земель. Например, лесного участка особо охраняемой природной территории или участка городского леса на территории населенного пункта. При этом следует помнить, что земельным законодательством установлены ограничения по обороту земель следующим образом. Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Применительно к лесным участкам к числу изъятых из оборота относятся леса, расположенные в государственных природных заповедниках и национальных парках. Ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности лесные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, из состава земель лесного фонда, расположенные на землях, предоставленных для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности. В отношении последней группы лесных участков приватизация возможна в том случае, если это допускается соответствующим федеральным законом. Например, приватизация допустима в порядке реализации прав собственников зданий, строений, сооружений на приватизацию соответствующего земельного участка. Следует также учитывать, что законодательно разрешен перевод земель из одной категории в другую. Таким образом, даже лесные участки из земель лесного фонда могут быть приватизированы после изменения категории земель.

Как было указано выше, практические аспекты реализации права собственности на леса можно проиллюстрировать путем анализа использования лесов. Лес может использоваться не только как земельный участок, но и как источник извлечения лесных ресурсов. Понятие лесных ресурсов не определено в лесном законодательстве, но через виды использования лесов, закрепленные в ст. 25 ЛК РФ, представляется возможным выделить следующие основные лесные ресурсы: древесные лесные ресурсы (древесина, живица), недревесные лесные ресурсы, пищевые лесные ресурсы,

Приватизация и право

лекарственные растения¹. К недревесным лесным ресурсам относятся: пни, береста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы, ели или деревья других хвойных пород для новогодних праздников, мох, лесная подстилка, камыш, тростник и подобные лесные ресурсы². Пищевыми лесными ресурсами являются те лесные ресурсы, которые возможно употреблять в пищу (например, дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, семена, березовый сок).

Большинство из видов использования лесов осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями как предпринимательская деятельность³. Использование лесов для осуществления религиозной, научно-исследовательской, образовательной деятельности доступны только юридическим лицам. Физическим лицам для удовлетворения собственных нужд⁴ разрешены следующие виды использования лесов: заготовка древесины, заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов, заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений, осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства⁵, ведение сельского хозяйства⁶.

Право собственности на древесину и иные добытые лесные ресурсы приобретается гражданами и юридическими лицами, как установлено в ст. 20 ЛК РФ, в соответствии с гражданским законодательством. В ст. 136 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября

¹ О понятии лекарственных растений как лесного ресурса см. подробнее: *Пащенко А.В., Хрещикова В.В.* Правовой режим заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений // *Гражданин и право.* 2011. № 3. С. 76

² См. подробнее: *Пащенко А.В., Хрещикова В.В.* Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов как вид предпринимательской деятельности граждан // *Гражданин и право.* 2010. № 12. С. 44-45.

³ В соответствии с п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в порядке, установленном Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

⁴ К собственным нуждам относятся любые семейные, бытовые, личные и иные нужды, не связанные с осуществлением коммерческой деятельности. См. подробнее: *Пащенко А.В., Хрещикова В.В.* Правовой режим использования лесов для ведения сельского хозяйства // *Гражданин и право.* 2011. № 5. С. 38

⁵ Допускается использование гражданами лесов в общедоступных охотничьих угодьях для собственных нужд без предоставления лесных участков в соответствии со ст. 11 ЛК РФ.

⁶ Допускается использование лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд на праве безвозмездного срочного пользования или через установление сервитута в случаях, определенных Земельным кодексом Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации.

Приватизация и право

1994 года № 51-ФЗ¹ определено, что поступления, полученные в результате использования имущества (плоды, продукция, доходы), принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества.

В правилах отдельных видов использования лесов закреплено напрямую, что право собственности на добытые лесные ресурсы принадлежит лесопользователям. Так, например, согласно п. 6. Правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов² заготовленные недревесные лесные ресурсы являются собственностью арендатора лесного участка.

В федеральной собственности находится древесина, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, для:

- выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых;
- строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов;
- строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов;
- переработки древесины и иных лесных ресурсов.

Порядок реализации такой древесины установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 года № 604 «О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса Российской Федерации»³.

Использование лесов осуществляется на основании:

- 1) договора аренды лесного участка⁴ — если данный вид лесопользования осуществляется с предоставлением лесного участка;

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Приказ Рослесхоза от 5 декабря 2011 года № 512 «Об утверждении Правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов» // Российская газета. № 96. 02.05.2012.

³ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3840.

⁴ Допускается при следующих видах использования лесов: заготовка древесины юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями; заготовка живицы; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями; заготовка пищевых ресурсов и сбор лекарственных растений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями; осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства; ведение сельского хозяйства; выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений и лекарственных растений; создание

Приватизация и право

2) договора купли-продажи лесных насаждений¹ – если данный вид лесопользования не предусматривает предоставление лесных участков;

3) права безвозмездного срочного пользования, права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, права ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут)².

Право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), право безвозмездного срочного пользования лесными участками возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях и земельным законодательством. В постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам, в аренду, безвозмездное срочное пользование – гражданам. Предоставление лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и в безвозмездное срочное пользование гражданам осуществляется в порядке, установленном ЗК РФ, если иное не предусмотрено ЛК РФ.

Основные требования к содержанию и порядку заключения договора аренды лесного участка и договора купли-продажи лесных насаждений установлены нормами ст.ст. 73-77 ЛК РФ.

К договору аренды лесного участка и договору купли-продажи лесных насаждений применяются положения Гражданского кодекса Российской

лесных плантаций и их эксплуатация; выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых; переработка древесины и иных лесных ресурсов.

¹ Допускается при следующих видах использования лесов: заготовка древесины юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями; заготовка древесины гражданами для собственных нужд; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов гражданами для собственных нужд; заготовка пищевых ресурсов и сбор лекарственных растений гражданами для собственных нужд; осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (гражданами).

² Допускается при следующих видах использования лесов: ведение сельского хозяйства; выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев); осуществление научно-исследовательской, образовательной деятельности; осуществление рекреационной деятельности; строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов; строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов; осуществление религиозной деятельности.

Приватизация и право

Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ¹ (далее – ГК РФ ч. 2), если иное не установлено ЛК РФ. Во исполнение ч. 5 ст. 74 ЛК РФ и ч. 5 ст. 77 ЛК РФ Рослесхоз утвердил своими приказами порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка², договора купли-продажи лесных насаждений³, а также их примерные формы.

Договор аренды или договор купли-продажи заключается по результатам аукциона, однако не исключается возможность заключения договоров аренды и купли-продажи и без проведения аукциона.

Так, без проведения аукциона договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются в случаях:

1) при следующих видах лесопользования: использование лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства⁴; использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых; использование лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов; использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов;

2) реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;

3) заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в соответствии со статьями 43 - 46 ЛК РФ⁵;

¹ Российская газета. № 23, 06.02.1996, № 24, 07.02.1996, № 25, 08.02.1996, № 27, 10.02.1996

² Приказ Рослесхоза от 26 июля 2011 года № 319 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора аренды лесного участка» // Российская газета. № 231. 14.10.2011.

³ Приказ Рослесхоза от 26 июля 2011 года № 318 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора купли-продажи лесных насаждений» // Российская газета. № 231. 14.10.2011.

⁴ См. подробнее о порядке заключения договоров аренды при использовании лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства: *Пащенко А.В., Хрещикова В.В.* Правовое регулирование использования лесов гражданами в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства // Гражданин и право. 2011. № 8. С. 63-64.

⁵ Указанными статьями регламентируется порядок осуществления следующих видов использования лесов: использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых; использование лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специали-

Приватизация и право

4) при выполнении изыскательских работ.

Предоставление в аренду лесных участков, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий и землях обороны и безопасности, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и земельным законодательством.

Договор купли-продажи лесных насаждений заключается без проведения аукциона по продаже права на заключение такого договора в двух случаях:

- 1) при заготовке гражданами древесины для собственных нужд;
- 2) при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Срок договора аренды по использованию лесов, заключенного в предпринимательских целях, составляет по общему правилу от десяти до сорока девяти лет (ч.3 ст.72 ЛК РФ), однако в некоторых случаях данный срок может быть изменен (ч.3. ст.72 ЛК РФ). Например, для использования лесов в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства договор аренды заключается на срок от двадцати до сорока девяти лет. Конкретный срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешенного использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом (ч.4 ст.72 ЛК РФ). Срок действия договора купли-продажи не может превышать один год (ч.5 ст.75 ЛК РФ). Исключения из данного правила не предусмотрены.

Продавцами права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений выступают органы государственной власти или органы местного самоуправления (таблица 1).

Приватизация и право

Таблица 1.

Соответствие вида лесного участка и продавца права на заключение договора аренды лесного участка или права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений

Лесной участок	Продавец
Лесные участки в пределах земель лесного фонда, осуществление полномочий по предоставлению в аренду которых или заключению договора купли-продажи лесных насаждений, а также полномочий по организации и проведению аукционов передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации	Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации
Лесные участки в пределах земель лесного фонда на территории субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по предоставлению в аренду которых или заключению договора купли-продажи лесных насаждений, а также полномочий по организации и проведению аукционов не передано органам государственной власти субъекта	Федеральное агентство лесного хозяйства
Лесные участки, находящиеся в собственности субъекта Российской Федерации	Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации
Лесные участки, находящиеся в собственности муниципального образования	Орган местного самоуправления

Порядок проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений описан в главе 8 ЛК РФ. Детальная регла-

Приватизация и право

ментация каждого этапа аукциона (организация, прием заявок, определение участников, проведение аукциона) осуществляется Методическими указаниями по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в соответствии со статьями 78-80 ЛК РФ¹.

Заключение договора аренды лесного участка или купли-продажи лесных насаждений происходит в два этапа:

- 1) проведение аукциона по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков или договора купли-продажи лесных насаждений;
- 2) заключение договора по ставкам, установленным соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

В течение десяти рабочих дней со дня подписания протокола аукциона стороны (продавец и победитель аукциона) заключают договор (ч.6 ст.80 ЛК РФ). После заключения договора аренды или купли-продажи можно приступить к осуществлению соответствующего вида использования лесов.

Ставки арендной платы за единицу объема лесных ресурсов и единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, устанавливаются Правительством Российской Федерации²; в собственности субъекта Российской Федерации – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; в собственности муниципалитета – органом местного самоуправления.

В аспекте приватизации лесных ресурсов следует обратить особое внимание на следующие условия договора аренды. Договор аренды лесного участка может быть заключен на срок до 49 лет. Как отмечается, это срок неоправданно большой и фактически путем заключения договора

¹ Утверждены Приказом Минсельхоза России от 24 февраля 2009 года № 75 // Российская газета. № 92. 22.05.2009.

² На федеральном уровне Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2007 года № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» утверждены соответствующие ставки за лесные ресурсы и единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности.

Приватизация и право

аренды на столь длительный срок государство передает лесной участок в частное владение, т.е. приватизирует. Более того, в ЛК РФ также установлено, что арендатор, надлежащим образом исполнивший договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по истечении его срока имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок (ч. 5 ст. 72 ЛК РФ). Договор аренды предусматривает обременение арендатора не только арендной платой, но и затратами на выполнение лесохозяйственных работ на лесном участке: арендатор обязан осуществлять санитарно-оздоровительные мероприятия, лесовосстановление и уход за лесом в соответствии с проектом освоения лесов, прошедшим государственную экспертизу. Таким образом, арендаторы вынуждены вкладывать свои средства в имущество, которое им не принадлежит, а государство тем временем не несет расходы на свое собственное имущество.

К договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные ГК РФ ч. 2, если иное не установлено ЛК РФ. Согласно ст. 624 ГК РФ ч. 2 в законе или договоре аренды может быть предусмотрено, что арендованное имущество переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Законом могут быть установлены случаи запрета выкупа арендованного имущества. В ЛК РФ подобный запрет отсутствует. Таким образом, в договоре аренды лесного участка может быть предусмотрено, что арендованное имущество (лесные участки) переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Подобное условие позволит осуществить фактическую приватизацию лесного участка после изменения целевого назначения лесного участка. Значительная часть лесов вблизи крупных городов в настоящее время находится в аренде на длительный срок, и среди негативных последствий данного явления следует отметить то, что большинство лесных участков не выполняют своих экологических функций¹.

Договор купли-продажи лесных насаждений также носит в себе черты сделки, направленной на приватизацию лесных ресурсов. По договору ку-

¹ Долинина Ю.Л. Правовое регулирование использования и охраны лесов // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 136 - 144.

Приватизация и право

пли-продажи лесных насаждений осуществляется продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Плата по договору купли-продажи лесных насаждений определяется за объем подлежащей заготовке древесины. Как было сказано выше, договор купли-продажи лесных насаждений заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора.

На основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод. С одной стороны, практически все леса находятся в федеральной собственности и законом прямо установлен запрет на их приватизацию. В то же время в ЛК РФ закреплён механизм фактической приватизации лесов через конструкцию арендных отношений и предоставление возможности обращения в частную собственность лесных ресурсов, извлекаемых при использовании лесов. Вопрос о частной собственности на леса – достаточно спорный и постоянно является предметом исследований. Подходы к решению данной проблемы прямо противоположные. В обоснование своих позиций сторонники и противники частной собственности на леса, в частности, обращаются к зарубежному опыту и историческим аспектам. Так, например, И.И.Янжул особо отмечал, что при выборе между решением проблем с бесхозяйственным использованием лесов и сохранением природного назначения леса приоритет всегда должен отдаваться последнему. С учетом того значения, которое имеет лес для всего общества в целом, лес должен быть сосредоточен в собственности государства¹. То же самое показывает зарубежный опыт (например, США отказались от ранее введенной частной собственности на леса).

Возможность существования частной собственности на леса прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации. Однако следует учитывать, что в данной конституционно-правовой норме одновременно подчеркивается особое значение земли и других природных ресурсов, которые используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Федеральная собственность на лесные участки, расположенные на землях лесного фонда, которая установлена в настоящее время ЛК РФ, имеет целевой характер: ее правовое регулирование подчинено обеспече-

¹ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. М., 2002. С. 108-116.

Приватизация и право

нию рационального и неистощительного использования лесов, сохранению биологического разнообразия лесных экосистем. В этом смысле государственную собственность на леса следует рассматривать как гарантию выполнения государством своей обязанности по соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Дополнительная литература

1. Бирюков Б.М. Приватизация земельных участков. М., 2006.
2. Богатырев М.А. Гражданско-правовое содержание приватизации государственного и муниципального жилищного фонда в Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2006.
3. Волков Г.А. О проекте Федерального закона «Об упорядочении отношений собственности, возникших при приватизации земель сельскохозяйственного назначения» // Экологическое право. 2007. № 1. С. 12-18.
4. Глумнушина Н.А. Понятие приватизации земельных участков // Право и государство теория и практика. 2008. № 2. С. 115-118.
5. Гольцблат А.А. Сделки с землей в России: купля-продажа, аренда, приватизация, ипотека. М., 2005.
6. Ельникова Е.В. Приватизация земельных участков под объектами недвижимости // Юрист. 2006. № 9. С. 39-45.
7. Ефимов А.Ф. Земельные споры: раздел земельных участков, приватизация, наследование, споры супругов о праве на приватизированный участок, образцы документов, судебная практика: чему не учат студентов. М., 2011.
8. Жибинова К.В. Приватизация и земельно-аграрная реформа в России. Красноярск, 2008.
9. Кундухова И.В. Правовые препятствия приватизации земель сельскохозяйственного назначения в законодательстве субъектов Российской Федерации // Известия вузов. Правоведение. 2007. № 4. С. 73-81.
10. Лесной кодекс Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: «Библиотечка «Российской газеты». 2012. Вып. 1-2.

11. Лесопользование в России: регулирование имущественных отношений / под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Библиотечка «Российской газеты». 2010. Вып. № 20.
12. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" / под ред. проф. А.А.Ялбулганова. М., Иваново, 2007.
13. Рындин И.Е. Развитие правового регулирования приватизации земель в России // Аграрное и земельное право. 2008. № 9. С. 63-66.
14. Савенко Г. В. Современные проблемы оборота земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: научно-практическое пособие / Под ред. А. А. Ялбулганова. М., 2009.
15. Хахалин А.В. Формирование рынка земли в городах: Проблемы выкупа участков приватизир. предприятиями и организации земельных торгов. М., 2000.
16. Щёлоков В.В. «Дачная амнистия» и новые правила приватизации земельных участков: справочник землепользователя. СПб, 2008.
17. Ялбулганов А.А. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения // Гражданин и право. 2006. №12.

Глава 4. Приватизация в зарубежных странах

§1. Правовое регулирование приватизации на постсоветском пространстве: опыт Украины и Казахстана

С распадом СССР в государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве, начала формироваться новая модель правового регулирования социально-экономических отношений, связанная с переходом к рыночной модели хозяйствования. Одна из новых реалий экономической политики переходного периода, с которыми столкнулись практически все бывшие советские республики, – приватизация государственной собственности.

В экономической литературе термин «приватизация» рассматривается в двух значениях – в широком и узком смысле слова. Приватизация в широком смысле – это «происходящий в рамках национальной хозяйственной системы процесс сокращения масштабов государственного сектора, а также структурное перераспределение прав собственности в пользу част-

Приватизация и право

ного капитала за счет уменьшения удельного веса государства в производстве валового национального продукта»¹.

Под приватизацией в узком смысле понимают «инициированный государством и оформленный соответствующими законодательными актами процесс ограничения правомочий государства как субъекта собственности, хозяйствования и / или управления»².

В первом определении речь идет о приватизации на макроуровне, т.е. приватизации экономики, когда трансформации подвергается подавляющее число хозяйствующих субъектов, что в конечном итоге приводит к существенным изменениям в структуре прав собственности на средства производства, сокращению государственного потребления товаров и услуг, а также укреплению роли частных институтов в социально-экономическом развитии той территории, которая оказывается охваченной реформированием.

Объектом приватизации на микроуровне или приватизации предприятия выступает имущественный комплекс либо иной объект, непосредственно связанный с процессом общественного воспроизводства. При этом в приведенном контексте термин включает в себя не только формально-юридический переход права собственности на объекты государственного имущества, но и иные преобразования, в том числе и не относящиеся исключительно к смене титула собственника. Например – передача отдельных правомочий, составляющих единое право собственности, прежде всего, делегирование функций управления, в руки частных лиц; альянс государства и представителей бизнес-сообщества, выражающийся в реализации последними на условиях договора подряда услуг общественного характера, традиционно относящихся к компетенции органов публичной власти; иные ограничения правомочий государства.

Приватизация стала применяться в качестве инструмента экономической политики несколько столетий тому назад (трансформация королевской и церковной собственности в период буржуазных революций на Западе; в России, это, например, передача в частное владение на льготных условиях нескольких десятков государственных промышленных предприятий в рамках экономических реформ Петра I). Однако приватизация, проводимая в период перехода от административно-командной к рыночной

¹ *Виноградов В.А., Веселовский С.Я.* Приватизация в глобальном контексте. М., 1998. С. 15.

² Там же. С. 14-15.

Приватизация и право

модели экономики, представляет собой нечто особенное. Это – уникальный феномен экономической истории последнего десятилетия XX века.

Особенностью экономической политики переходного периода является, среди прочего, пересмотр подходов к регулированию института собственности, который в условиях трансформации становится мощным инструментом социальных институциональных изменений¹.

На постсоциалистическом пространстве (бывшие государства-участники СЭВ, бывшие союзные республики СССР) приватизация выступала, как отмечают исследователи, в качестве «системообразующего фактора формирования новых рыночных отношений»². С ее помощью решалась одна из важнейших задач переходного периода – создание экономической основы новой политической системы, которая должна базироваться на рыночных отношениях при определяющей роли частной собственности.

Очевидно, что появление нового поколения собственников на постсоциалистическом пространстве того периода было возможно через создание новых предприятий либо через «разгосударствление» предприятий, находившихся в государственной собственности. Однако, все, что имели на тот период вновь образовавшиеся государства – доминирование государственной собственности, недостаточность денежных средств у населения и, как следствие – минимальные возможности для частного инвестирования в экономику, недоверие к государству (как внутри государства, так и в международных отношениях), отсутствие фондового рынка и т.д., – свидетельствовало о том, что приватизация должна была стать основным способом перехода к многоукладной рыночной экономике. При этом сформировавшийся к тому времени уровень политической и экономической культуры населения не давал оснований строить иллюзий о возможности проведения приватизации «снизу», инициированной трудовыми коллективами и отдельными гражданами. В основу был положен административный ресурс, с помощью которого и предполагалось проведение приватизации «сверху».

¹ Подробнее об этом см.: *Андреева Г.Н.* Собственность в конституциях зарубежных стран XVIII-XX вв. М., 2009. С. 244-255.

² Управление государственной собственностью / Под ред. *В.И. Кошкина, В.М. Шупыро.* М., 1997. С. 250.

Специфика приватизации на постсоветском пространстве в начале 1990-х годов – тема отдельного исследования. В данной работе ограничимся лишь выделением наиболее важных характерных процессов приватизационных кампаний, проводившихся в бывших союзных республиках.

Особенности приватизации проявились, прежде всего, в ее целях¹. Так, в преамбуле Закона Республики Казахстан² от 22 июня 1991 года № 695-ХІІ «О разгосударствлении и приватизации»³ (с изменениями, внесенными Законом Республики Казахстан от 12 апреля 1993 года № 2118-ХІІ)⁴ провозглашались задачи создания условий для становления различных форм собственности, развития конкуренции и предпринимательства, эффективной, социально ориентированной рыночной экономики. В Законе Украины от 4 марта 1992 года № 2163-ХІІ «О приватизации государственного имущества»⁵ (далее – Закон Украины «О приватизации государственного имущества»)⁶ законодателем была установлена цель принятия данного акта как составной части всего комплекса стратегических мероприятий по трансформации (создание многоукладной социально ориенти-

¹ При этом официальные цели приватизации в странах с переходными экономиками зачастую не отражают всю полноту мотивов, движущих реформаторами. Так, в текстах специальных законов начала 1990-х годов, принятых в постсоциалистических государствах, за рамками провозглашаемых задач всегда оставалось чуть ли не главное назначение всех реформ – способствование образованию и укреплению позиций социально-политических групп поддержки формирующейся новой власти.

² Здесь и далее при цитировании правовых актов Республики Казахстан используются тексты, размещенные в свободном доступе на интернет-портале информационной системы «Параграф» по адресу: <http://online.prg.kz>.

³ Утратил силу в связи с изданием Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, от 23 декабря 1995 года № 2721 «О приватизации» (далее – Закон РК «О приватизации»). 10 марта 2011 г. вступил в силу* Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-ІV ЗРК «О государственном имуществе», который отменил Закон РК «О приватизации».

* За исключением главы 15, которая вводится в действие по истечении двух лет после первого официального опубликования (п. 1 ст. 219 Закона РК «О государственном имуществе»).

⁴ До изменений, внесенных в Закон Республики Казахстан от 22 июня 1991 года № 695-ХІІ «О разгосударствлении и приватизации» Законом Республики Казахстан от 12 апреля 1993 года № 2118-ХІІ, в тексте преамбулы в качестве первоочередной задачи была заявлена не столько приватизация государственной собственности, сколько ее формирование путем разделения на (общесоюзную), республиканскую и коммунальную. В такой редакции основного национального закона о приватизации собственно работа по преобразованию государственной собственности в частную велась в Казахстане достаточно медленно.

⁵ Здесь и далее при цитировании правовых актов Украины используются авторские переводы текстов, размещенных в свободном доступе на интернет-портале информационно-правовой системы «ЛІГА: ЗАКОН» по адресу: <http://www.ligazakon.ua>.

⁶ Во избежание путаницы следует уточнить, что Законом от 19 февраля 1997 года № 89/97-ВР «О внесении изменений в Закон Украины «О приватизации имущества государственных предприятий»» данный закон документ переименован в Закон Украины «О приватизации государственного имущества».

Приватизация и право

рованной рыночной экономики) и закреплены оперативные задачи, которые должны быть достигнуты в результате приватизации¹ (повышение социально-экономической эффективности производства и получение средств на структурную перестройку экономики Украины).

Таким образом, основными социально-политическими целями приватизации начала 1990-х годов были, как уже отмечалось, формирование экономического уклада, соответствовавшего создаваемым на «обломках социализма» политическим системам, переход к многоукладной экономике, создание рынка труда, а также стратегическая цель – «превращение *«хomo советикуса»* в «человека деятельного», полуиждивенца – в самостоятельную общественную единицу»². Экономические цели на макроуровне также имели свою специфику: не просто повысить темпы роста ВВП, а замедлить их стремительное падение, воспрепятствовать обвалу экономики,

Экономические цели на макроуровне также имели свою специфику: не просто повысить темпы роста ВВП, а замедлить их стремительное падение, воспрепятствовать обвалу экономики, одновременно с этим содействовать реструктуризации экономики, демонополизации отдельных ее сегментов и созданию отдельных отраслей, ранее отсутствовавших в Советском Союзе – находящихся в частной собственности банковского и страхового дела, внешней торговли, фондового рынка, образования, туристического бизнеса и т.д.

Появление новых индивидуальных и ассоциированных собственников приводит к расширению базы налогообложения и дает дополнительный фискальный эффект. Кроме того, перевод предприятий из государственно-

¹ Формулировка целей осуществления приватизации была включена в текст ст. 1 Закона Украины «О приватизации государственного имущества» Законом Украины от 19 февраля 1997 года № 89-97/ВР, т.е. фактически по прошествии пяти лет с момента его принятия. Считается, что к этому времени в стране завершился этап т.н. «малой приватизации», регулирование которой осуществляется отдельным Законом Украины от 6 марта 1992 года № 2171-ХП «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)». В результате ее проведения в период с 1995 по 1998 год более 90% или 40,4 тыс. малых предприятий в сфере торговли, сервиса и общественного питания перешли в частные руки. (Заплатинский В. Особенности приватизации на Украине // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 4) Дополнение Закона Украины «О приватизации государственного имущества» данными целями проведения приватизации был обусловлен переходом к следующему этапу экономической реформы – приватизации средних и крупных предприятий, который длился условно с 1997 по 2000 год.

² Управление государственной собственностью / Под ред. В.И. Кошкина, В.М. Шупыро. М., 1997. С. 252.

Приватизация и право

го сектора в частный существенно снижает нагрузку на государственный бюджет, который теперь не должен покрывать полностью или частично расходы приватизированных государственных предприятий. На микро-уровне экономические цели приватизации сводились к повышению эффективности производства и управления предприятиями, у которых в результате приватизации появляется настоящий хозяин, а не «представитель государства», а также расширению инвестиционных возможностей за счет привлечения финансовых ресурсов акционеров, включая акционеро-минотариев.

Приватизация на постсоветском пространстве выступала одним из способов решения фискальных проблем. В период острого экономического кризиса приватизация она становится одним из относительно безболезненных способов пополнения доходной части бюджета, снижения нагрузки на его расходную часть (за счет сокращения расходов на содержание государственного сектора. Доходы от приватизации помогали обслуживать государственный долг.

Приватизация на постсоветском пространстве сопровождалась коренными изменениями всей системы управления государственной собственностью. Реформировались практически все формы управления государственной собственностью, а некоторые формы вновь создавались (реорганизация и ликвидация (включая банкротство) государственных предприятий, управление государственными пакетами акций, передача государственного имущества религиозным и некоторым другим негосударственным организациям и т.д.).

Приватизация на постсоветском пространстве тесным образом была связана с разграничением государственной собственности. Результаты разграничения государственной собственности бывшего СССР закреплялись в международных договорах, соглашениях и протоколах, участниками которых становились государства – бывшие союзные республики СССР: Решение Совета глав государств СНГ «О правопреемстве в отношении Договоров, государственной собственности, архивов, долгов и активов бывшего СССР» (Киев, 20 марта 1992 года)¹, Соглашение о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом (Москве 6

¹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 4.

Приватизация и право

июля 1992 года)¹, Решение Совета глав правительств СНГ «О разделении инвентарных парков и грузовых вагонов и контейнеров бывшего МПС СССР и их дальнейшем совместном использовании» (Москва, 13 ноября 1992 года)², Соглашение о разделении инвентарного парка изотермических вагонов бывшего МПС СССР между государствами-участниками Содружества, Латвийской Республикой, Литовской Республикой, Эстонской Республикой и его дальнейшем использовании (Ашхабад, 27 мая 1994 года)³ и др. Разграничение государственной собственности впоследствии происходило и в процессе формирования федеративного государства России⁴.

Очевидно, что, рассуждая об эволюции правового регулирования приватизационных процессов в каждой отдельно взятой постсоциалистической стране, бывшей частью единого государства – СССР, невозможно принимать за точку отсчета обретение ей политической независимости. Законодательные основы приватизации на постсоветском пространстве были заложены в Законе СССР от 1 июля 1991 года № 2278-1 «Об основных началах разгосударствления и приватизации предприятий»⁵, в котором, как это следует из его названия, разводились два понятия «разгосударствление» и «приватизация». Такое разделение понятий выглядит искусственным, и чтобы понять это, достаточно сравнить приводимые в ст. 1 Закона базовые дефиниции: «Под разгосударствлением в настоящем Законе понимается преобразование государственных предприятий в коллективные предприятия, акционерные общества, другие предприятия, не находящиеся в государственной собственности, а также в арендные предприятия. Под приватизацией в настоящем Законе понимается приобретение в собственность граждан и созданных ими юридических лиц предприятий, находящихся в государственной собственности, и принадлежащих государству акций (паев) акционерных обществ, других хозяйственных обществ и товариществ».

Нормативные правовые акты о приватизации, в настоящее время действующие в постсоциалистических странах, отказались от «избыточного»

¹ Бюллетень международных договоров. 1993. № 8.

² Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 8.

³ Вестник Совета по железнодорожному транспорту. 1997. № 1. С. 71.

⁴ См., например: *Талапина Э.В.* Управление государственной собственностью. СПб., 2002. С.191-218.

⁵ Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 32. Ст. 904.

Приватизация и право

терминологического аппарата¹. Так, в уже упоминавшемся выше Законе Украины «О приватизации государственного имущества» как в названии, так и в тексте документа содержится исключительно понятие «приватизация», которое определено как отчуждение имущества, находящегося в государственной собственности, и имущества, принадлежащего Автономной Республике Крым, в собственность физических и юридических лиц, которые в соответствии с Законом могут быть покупателями этого имущества. В Законе Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV ЗРК «О государственном имуществе» (далее – Закон РК «О государственном имуществе») под приватизацией понимается продажа государством государственного имущества физическим лицам, негосударственным юридическим лицам в рамках специальных процедур, установленных данным Законом.

Приватизационные процессы в Казахстане и Украине с 1991 года до первой половины 2000-х годов², став реакцией на обретение политической независимости, выражали основное направление государственной политики управления объектами права государственной собственности и проводились как самодостаточная мера вопреки тому, что «капитализм не создается ради него самого»³.

По завершении формирования «критической» массы частных собственников и выработки нормативно-правового инструментария для регулирования процессов распоряжения государственным имуществом во всех постсоциалистических странах начался период рефлексии по поводу эффектов приватизации. В преддверии международного финансового кризи-

¹ Тем не менее необходимо отметить, что термин «разгосударствление» так и не был полностью исключен из лексикона законодателей и его можно встретить в правовых актах, регулирующих иные общественные отношения и не входящих непосредственно в законодательство о приватизации. Например, одобренный Верховной Радой Украины проект Закона от 22 декабря 2010 года № 7501 «О редакционной свободе государственной и коммунальной прессы в процессе разгосударствления», разработанный с целью регламентации взаимодействия органов государственной и местной власти с учрежденными ими печатными средствами массовой информации до принятия закона о реформировании последних.

² Ввиду многоаспектности критериев оценки для подведения итогов приватизации и высокого уровня «социальной чувствительности», свойственного рассматриваемому вопросу, разработке данной темы посвящены многочисленные научные работы, см. например: Приватизация в России и других странах СНГ. Антология / под ред. В. Виноградова. М.: ИНИОН РАН. 2003. – 272 с. (в том числе статьи: Животовская И. 10 лет приватизации в Украине. С. 117-148; Зарецкая С. Приватизация в Казахстане: основные направления и итоги. С. 149-188.)

³ Глинкина С.П. Указ. соч. С. 143.

Приватизация и право

са, а в отношении Украины – также и на фоне отсутствия политической стабильности, и явно негативным общественным восприятием результатов приватизации, акценты в политике государств в отношении принадлежащего им имущества стали смещаться в сторону совершенствования подходов к его управлению и реализации иных прав собственника.

В Украине такой момент радикальной смены приватизационного курса оказался ярко расцвеченным событиями «оранжевой революции». В связи с отставкой Премьер-министра Украины и расформированием Кабинета Министров¹ специальной контрольной Комиссии Верховной Рады Украины по вопросам приватизации удалось лоббировать принятие Постановления Верховной Рады Украины от 13 января 2005 года № 2349-IV «О временных ограничениях в сфере приватизации». В разъяснениях к Постановлению Комиссией было указано, что, воспользовавшись наступлением «правительственного межвластия», государственные органы приватизации² стали осуществлять бесконтрольную деятельность по отчуждению и иному распоряжению (передаче в аренду, согласовании дополнительной эмиссии акций хозяйственных обществ, в которых присутствует доля государства) объектами государственной собственности.

В «послереволюционный период» главные факторы, являвшиеся причинами торможения приватизационных процессов, не только не были устранены³, но и представители ветвей власти наглядно демонстрировали ра-

¹ Указ Президента Украины от 5 января 2005 года № 8/2005 «Об освобождении В. Януковича от должности Премьер-министра Украины»

² См.: Указ Президента Украины от 19 февраля 1994 года № 56/94 «О единой системе органов приватизации в Украине», ст. 7 Закона Украины «О приватизации государственного имущества».

Подробнее вопросы государственных органов приватизации в Украине будут рассмотрены далее в статье.

³ Прежде всего, речь идет о том, что новые «первые лица» государства, пришедшие к власти на волне критики предыдущего руководства, не обладали стратегическим видением оптимального состава и назначения государственной собственности для реализации публичных задач и функций. Одним из следствий этого стала нормативно- и организационно-правовая неурегулированность ключевых вопросов приватизации.

Забегая вперед, такими важнейшими документами в сфере приватизации, не принятыми до настоящего времени, остаются закон о Фонде государственного имущества Украины (был ветоирован Президентом по причине несоответствия нормам Конституции Украины и отправлен на доработку для устранения замечаний), а также актуализированная Государственная программа приватизации, которая бы отменила действующую сейчас Государственную программу приватизации на 2000-2002 года (утверждена Законом Украины от 18 мая 2000 года № 1723-III «О Государственной программе приватизации»).

Приватизация и право

зобщенность в интересах и действиях относительно проблем отчуждения объектов права государственной собственности.

Во-первых, отсутствие консенсуса отчетливо проявилось в разнонаправленных попытках Кабинета Министров и Верховной Рады Украины возобновить приватизационные процессы. Несмотря на частичное снятие по инициативе правительства ограничений в отношении распоряжения объектами права государственной собственности¹, «иммунитет» от приватизации сохранился за едиными имущественными комплексами предприятий и пакетами акций открытых акционерных обществ, которые на момент принятия решения о приватизации занимали монопольное положение на рынке или имели стратегическое значение для экономики и безопасности Украины. Кроме того, помимо имевшего рекомендательный характер Постановления Верховной Рады Украины, которым была ограничена приватизация, в отношении отдельных категорий объектов государственной собственности были приняты законы, устанавливавшие аналогичные императивные требования, в частности Закон Украины от 23 декабря 2004 года № 2294-IV «О приостановлении приватизации предприятий нефтеперерабатывающей промышленности Украины»²; Закон Украины от 1 февраля 2005 года № 2391-IV «О временном запрещении приватизации памятников культурного наследия» (утратил силу).

Стремление правительства преодолеть данные запреты и ограничения легко объяснялось необходимостью изыскать значительные объемы денежных средств для начала реализации тех масштабных социальных программ, которые стали залогом победы в политическом противостоянии с прежней властью³. Решение проблемы удовлетворения фискальных инте-

¹ Постановление Кабинета Министров Украины от 28 февраля 2005 года № 158 «О частичном снятии ограничений относительно распоряжения объектами права государственной собственности» (документ утратил силу).

² Указанным Законом Верховная Рада Украины приостановила приватизацию и внесение государством в уставные фонды хозяйственных обществ всех форм собственности пакетов акций государственных предприятий нефтеперерабатывающей промышленности, а также передачу их в залог до принятия Государственной программы приватизации на 2004-2006 годы и специального закона об особенностях приватизации предприятий нефтеперерабатывающей промышленности. (Для справки: Закон является действующим, поскольку вплоть до настоящего времени данные отлагательные условия выполнены не были.)

³ Верховодова Л., Пасхавер А. Перспективы приватизации в Украине: политический аспект // Экономическое обозрение ЕврАзЭС+. 2007. № 3. С. 13-17. (С текстом статьи можно ознакомиться на сайте независимого аналитического центра Фонд экономических исследований «Центр развития» по адресу: http://www.dcenter.ru/eaes/archiv/2007_3.pdf)

Приватизация и право

ресов было найдено в пересмотре результатов предшествующей приватизации¹, что воплотилось на практике в реприватизацию². Стоит попутно заметить, что такой ход оказался выверенным и с точки зрения сложившегося в стране общественного мнения – по данным социологического опроса, проведенного среди украинского населения в феврале 2005 года, перспектива возвращения в государственную собственность ранее приватизированных предприятий вызвала поддержку у 71,1 % опрошенных³.

В общей сложности в период с 2005 года до середины 2007 года в Украине, как правило, ввиду «выявленных» нарушений в процедуре купли-продажи обратно в государственную собственность было обращено 95 объектов⁴. При этом через непродолжительное время предприятия повторно выставлялись на продажу и реприватизировались⁵.

После президентских выборов 2010 года в Украине наблюдается активизация процессов в сфере приватизации объектов государственной собственности⁶. Цель «оптимизировать структуру государственного сектора

¹ В Украине возможность «отмены» результатов приватизации предусмотрена ч. 6 ст. 29 Закона Украины «О приватизации государственного имущества», согласно которой нарушение установленного законодательством порядка приватизации или прав покупателей является основанием для признания договора купли-продажи объекта приватизации недействительным. Также в соответствии с ч. 5 ст. 27 указанного Закона по требованию одной из сторон договор купли-продажи может быть расторгнут или признан недействительным по решению суда в случае, если другая сторона не выполняет обязанности, установленные данным договором.

² Реприватизация (от лат. «ге» – приставка, указывающая на повторное, возобновляемое действие) – приватизация ранее национализированной частной собственности, обратный переход к приватизированной собственности, то есть возврат в частную собственность той государственной собственности, которая возникла в результате национализации. (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.)

³ Официальный сайт негосударственного аналитического центра А. Разумкова (www.uceps.org). С результатами опроса можно ознакомиться по адресу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=238

⁴ Источник: официальный сайт Фонда государственного имущества Украины (www.spfu.gov.ua)

⁵ Самым масштабным реприватизационным делом того периода в Украине считается перепродажа крупнейшего металлургического предприятия страны – ОАО «Криворожсталь». В 2004 году 93% акций предприятия, находившегося в собственности государства, были проданы за 800 млн. долл. США консорциуму «Инвестиционно-металлургический союз». Год спустя решением Верховного Суда Украины приватизация была признана незаконной, а «Криворожсталь» возвратили статус госактива. В октябре 2005 года предприятие было реприватизировано иностранной компанией «Mittal Steel», инвестировавшей в покупку 4,8 млрд. долл. США. (По данным информационного агентства Интерфакс-Украина: www.interfax.com.ua).

⁶ Если в 2009 году доходы государственного бюджета Украины от приватизации и управления государственным имуществом составили чуть более 2 млрд. грн. (из запланированных 8,5 млрд. грн.), то по итогам 2010 года поступления денежных средств по данным статьям доходов равнялись 8,49 млрд. грн. (запланировано было – 6,3 млрд. грн.). В соответствии с государственным бюджетом Украины на 2011 год от отчуждения и управления объектами государственной собственности планируется полу-

Приватизация и право

экономики и завершить в течение пяти лет приватизацию государственного имущества как широкомасштабный проект трансформации государственной собственности» была поставлена в Послании Президента Украины В. Януковича Украинскому народу 3 июня 2010 года¹. Согласно Программе экономических реформ на 2010-2014 годы «Обеспеченное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство», принятой к исполнению Кабинетом Министров Украины², к 2014 году планируется сократить долю государственного сектора в ВВП страны с 37%³ до 25-30%, что приведет к поступлениям в бюджет средств от отчуждения и управления объектами государственной собственности в размере 50-70 млрд. гривен (нарастающим итогом с 2010 года). Для этого, как указано в Послании, следует «принять новую Государственную программу приватизации и существенно усовершенствовать приватизационное законодательство».

Между тем, по информации официальной Астаны, в Казахстане «приватизация предприятий в основном завершена»⁴. «Теперь необходима ее окончательная «доводка», прежде всего в аграрном комплексе и социальной сфере и четкая регламентация процесса обращения акций» (из Послания Президента Н. Назарбаева народу Казахстана, содержащего долгосрочную стратегию развития Казахстана «Казахстан-2030»⁵).

С учетом отмеченных политических предпосылок проанализируем нормативно-правовую базу приватизации, сформировавшуюся к настоящему времени в Украине и Казахстане.

чить около 10 млрд. грн. Однако благодаря завершению в начале мая текущего года сделки купли-продажи 92,79% акций крупнейшего в стране оператора фиксированной связи УГПЭС «Укртелеком» на сумму 10,575 млрд. грн. данный план является уже фактически выполненным. (По данным с официального сайта Фонда государственного имущества Украины: www.spfu.gov.ua)

¹ Текст послания размещен на официальном интернет-представительстве президента Украины Виктора Януковича по адресу: <http://www.president.gov.ua/ru/news/17307.html>

² Распоряжение Кабинета Министров Украины от 23 июня 2010 года № 1724-р «О выполнении Программы экономических реформ на 2010-2014 годы «Обеспеченное общество, конкурентоспособная экономика, эффективная власть»

³ По состоянию на 2010 год по информации Евростата (включая социальный сектор).

⁴ По состоянию на 2010 год по информации Евростата доля государственной собственности составляет 13,5% – это принадлежащие преимущественно государству объекты социальной сферы, здравоохранения, образования.

⁵ С текстом стратегии «Казахстан-2030» можно ознакомиться на официальном сайте Президента Республики Казахстан по адресу: http://www.akorda.kz/ru/kazakhstan/kazakhstan2030/strategy_2030.

Приватизация и право

Правовые основы приватизации объектов государственной собственности являются производными от конституционно-правового статуса государственного имущества. Отсюда Конституцией Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (далее – Конституция РК) и Конституцией Украины от 28 июня 1996 года (далее – Конституция Украины) в части установления допустимых пределов вмешательства государства в экономику, а также определения роли и значения государственной собственности для соблюдения публичных интересов заложены правовые основы приватизационных процессов.

Ввиду особой значимости объектов государственного имущества для выполнения государством публичных задач и функций в подп. 8 п. 3 ст. 61 Конституции РК приватизация предприятий и их имущества включена в перечень важнейших общественных отношений, регулирование которых относится к полномочиям парламента.

Конституционно-правовой статус государственного имущества также может включать положения об объектах, приватизация которых запрещена. Согласно Конституции Украины к компетенции Верховной Рады относится утверждение перечня объектов права государственной собственности, не подлежащих приватизации (подп. 36 ст. 85 Конституции Украины).

В целом же, чем ограниченнее статус у государственного имущества, тем от большего числа условий зависит возможность его приватизации. Традиционно важнейшими видами государственного имущества признаются земля и иные природные ресурсы, являющиеся публичным достоянием и основой жизнедеятельности народа любого государства. В соответствии с п. 3 ст. 6 Конституции РК земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности.

В ст. 13 Конституции Украины закреплено, что земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся на территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности народа Украины. От имени народа Украины права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией Украины.

В Казахстане и Украине в частной собственности могут находиться земельные участки, не изъятые из оборота и не имеющие статус ограни-

Приватизация и право

ченно оборотоспособных. В Казахстане в определенных законом случаях частным лицам могут принадлежать также объекты, относящиеся к разряду стратегических.

Как видно, на конституционном уровне регулирование приватизации осуществляется в контексте конституционно-правового статуса государственной собственности. Содержание, порядок и способы приватизации различных видов государственного имущества составляют предмет правового регулирования специального законодательства о приватизации.

Основными законодательными актами, которые регулируют процессы приватизации в Украине, являются: Закон Украины «О приватизации государственного имущества», Закон Украины от 7 июля 1999 года № 847-XIV «О перечне объектов права государственной собственности, не подлежащих приватизации», Закон Украины от 6 марта 1992 года № 2171-XII «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)», Закон Украины от 19 июня 1992 года № 2482-XII «О приватизации государственного жилого фонда», Закон Украины от 10 июля 1996 года № 290/96-ВР «Об особенностях приватизации имущества в агропромышленном комплексе», Закон Украины от 6 марта 1992 года № 2173-XII «О приватизационных бумагах». В перечисленных законодательных актах определены основные принципы приватизации (законность, государственное регулирование и контроль, предоставление гражданам Украины приоритетного права на приобретение государственного имущества, предоставление льгот для приобретения государственного имущества членам трудовым коллективов приватизируемых предприятий, обеспечение социальной защищенности и равенства прав в участии граждан Украины в процессе приватизации, продажа объектов приватизации с учетом их индивидуальных особенностей исключительно на возмездной основе и др.), субъектный и объектный состав, способы приватизации (продажа на конкурсной основе и исключительно при невозможности реализации имущества на конкурсе или аукционе – прямые продажи) с учетом особенностей, обусловленных видом приватизируемого имущества. Положения законов дополнены рядом указов Президента Украины и иными нормативными правовыми актами уполномоченных органов.

В соответствии со ст. 4 Закона Украины «О приватизации государственного имущества» и Законом Украины от 18 мая 2000 года № 1723-III «О Государственной программе приватизации» Верховная рада Украины

Приватизация и право

один раз в три года утверждает Государственную программу приватизации, которая разрабатывается Фондом государственного имущества Украины. В этой программе определяются основные цели, приоритеты, средства и порядок приватизации государственного имущества, группы объектов, подлежащих приватизации, задачи по объемам приватизации имущества, находящегося в государственной собственности, и государственного имущества, которое принадлежит Автономной Республике Крым. Как уже было отмечено, в Украине до сих пор не принята актуализированная Государственная программа приватизации (продолжает действовать программа на 2000-2002 годы).

В процессах приватизации основную роль играет Фонд государственного имущества Украины и его региональные отделения, вместе составляющие систему государственных органов приватизации. До сегодняшнего дня не утверждены надлежащим образом ни его статус, ни полномочия, ни порядок назначения на должность главы органа. Все перечисленные вопросы сейчас решаются в рамках Постановления Верховной Рады Украины от 7 июля 1992 года № 2558-ХІІ «О Временном положении о Фонде государственного имущества Украины». Действует также Указ Президента Украины от 30 января 2007 года № 56/2007 «Вопросы Фонда государственного имущества Украины», которым введена должность Уполномоченного Президента Украины по вопросам работы данного органа, в полномочия которого входит осуществление контроля за выполнением Фондом своих функций по управлению объектами государственной собственности, приватизации государственного имущества, соблюдению интересов государства и граждан, а также анализ нормативных актов, принимаемых Фондом по вопросам, отнесенным к его компетенции.

В Казахстане система законодательства о приватизации была определена в утратившем силу Законе РК «О приватизации». Помимо собственно Закона РК «О приватизации», в ее состав были включены иные законодательные акты (в частности, Закон Республики Казахстан от 14 января 1992 года № 1126-ХІІ «Об особенностях приватизации имущества государственных сельскохозяйственных предприятий» (в настоящее время утратил силу), указы и распоряжения Президента Республики Казахстан, постановления Правительства Республики Казахстан.

В новом Законе РК «О государственном имуществе», вступившем в силу 10 марта 2011 года, приватизации как одному из оснований прекра-

Приватизация и право

щения имущественных прав государства, наряду с иными способами отчуждения республиканского и коммунального имущества (подп. 1 п. 1 ст. 83; ст. 94), посвящен параграф 2 главы 10, в котором установлены принципы приватизации (гласность, конкурентность, правопреемство, ответственность должностных лиц за законность проведения приватизации и достоверность представленных данных об объектах приватизации); перечень объектов приватизации, включая особенности приватизации отдельных объектов государственного имущества (с отсылками к иным законодательным актам); способы и порядок проведения приватизации; порядок расчетов; основания для признания недействительным договора купли-продажи объекта приватизации и последствия расторжения такого договора (двусторонняя реституция и возмещение убытков стороной, нарушившей договор).

При этом устанавливается, что не могут быть приватизированы объекты права государственной собственности, включенные в Перечень объектов, не подлежащих приватизации и ее предварительным стадиям (утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 28 июля 2000 года № 422).

Отличительной особенностью правового регулирования приватизации в Казахстане является выделение в процессе приватизации предварительных стадий, которыми признаются сдача государственного имущества в имущественный наем (аренду) либо его передача в доверительное управление с правом последующего выкупа, при этом доверительный управляющий или наниматель (арендатор) выбирается на основании тендера.

Способы приватизации в Казахстане, как и в Украине, включают в себя продажу на торгах в форме аукциона и тендера, торги на фондовой бирже, конкурс путем двухэтапных процедур, продажу производных ценных бумаг, а также продажу на неконкурентной основе. При этом прямой адресной продаже подлежат объекты, находящиеся на предварительной стадии приватизации.

Все иные способы отчуждения государственного имущества без проведения торгов (например, передача имущества в качестве имущественного вклада в уставный капитал товариществ с ограниченной ответственностью либо в оплату приобретения акций акционерных обществ, отчуждение земельных участков, передача государственного натурального гранта в частную собственность безвозмездная передача государственного имуще-

Приватизация и право

ства в собственность субъектам малого предпринимательства, иные способы) в соответствии с Законом РК «О государственном имуществе» приватизацией не являются.

В этой связи представляет особый интерес вопрос об отнесении к приватизации отношений по отчуждению объектов государственного жилищного фонда в частную собственность (хотя в Законе РК «О государственном имуществе» данные отношения охватываются понятием приватизации).

В силу Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І «О жилищных отношениях» наниматель вправе приватизировать занимаемое им в доме государственного жилищного фонда жилище или жилое помещение только путем выкупа либо на условиях безвозмездной передачи¹. В Законе РК «О государственном имуществе» таких способов осуществления приватизации не предусмотрено (даже в случае выкупа покупателем будет являться не сторона договора имущественного найма (аренды) государственного имущества, а сторона договора социального найма жилья в государственном жилищном фонде). Кроме того, в перечне объектов приватизации, содержащихся в Законе РК «О государственном имуществе», объекты государственного жилищного фонда не указаны.

С обретением политической независимости республики бывшего СССР взяли курс на скорейший демонтаж административно-плановой системы, избрав в качестве основного направления реформ радикальное изменение подходов к регулированию института собственности, что воплотилось в беспрецедентный по своим масштабам и социально-экономическим последствиям эксперимент переходного периода – приватизацию государственного имущества на постсоветском пространстве.

¹ Право на бесплатную приватизацию жилищ принадлежит только инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, а в случае их смерти – членам их семей. При осуществлении приватизации на возмездной основе стоимость объектов жилищного фонда определяется исходя из балансовой стоимости дома с учетом износа (Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан от 24 января 1992 года № 66 «Об утверждении Положения о приватизации государственного жилищного фонда в Республике Казахстан»). Однако на практике в случае, когда отсутствует техническая документация (к примеру, «в лихие времена» предприятие, имевшее на своем балансе государственные жилища, могло ликвидироваться или сменить форму собственности), стоимость жилья определяется в соответствии с Законом Республики Казахстан от 30 ноября 2000 года № 109-ІІ «Об оценочной деятельности в Республике Казахстан», и при приватизации применяется рыночная стоимость (Подробнее см.: <http://www.parlam.kz/ru/SiteDep/Kadambaev/News/Razdel8/News2268>).

Приватизация и право

Представленная нормативно-правовая база приватизации, сформировавшаяся к настоящему времени в двух бывших республиках СССР – Украине и Казахстане, позволяет выявить отличительные черты и характерные особенности приватизационных кампаний на «постсоциалистическом» пространстве.

§2. Законодательные основы приватизации в Республике Беларусь

Правовой основой приватизации в Республике Беларусь (далее – РБ) являются законодательные акты о приватизации, принятые в соответствии с ними подзаконные нормативные правовые акты, а также массив индивидуальных правовых актов ненормативного характера, которыми оформляются различные этапы процесса правоприменения в сфере приватизации.

Система законодательных актов Республики Беларусь, регулирующих отношения приватизации в этом государстве, представлена и актами, принятыми для регулирования исключительно приватизационных отношений («профильные акты»), и так называемыми непрофильными актами, которые принимаются для регулирования широкого круга общественных отношений, но при этом содержащими отдельные нормы, посвященные особенностям приватизационных процессов, устанавливающие запрет на приватизацию отдельных видов имущества и т.д.

В соответствии с законодательными актами РБ о приватизации жилья и иного государственного имущества могут приниматься подзаконные нормативные акты (в том числе, нормативные акты Президента РБ и Совета Министров РБ).

Индивидуальные правоприменительные акты ненормативного характера – это, во-первых, судебные акты, в которых разрешаются споры по приватизации жилья и государственного имущества, и, во-вторых, решения о приватизации, под которыми в законодательстве РБ понимаются решения Президента РБ, Совета Министров РБ, органов приватизации, к полномочиям которых относится приватизация жилья и государственного имущества (Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации и его территориальные органы), определяющие способ, начальную цену продажи (цену) и иные условия продажи объекта приватизации, а также разрешающие иные связанные с приватизацией вопросы.

Приватизация и право

В свою очередь, среди профильного законодательства о приватизации выделяются:

а) законодательство о приватизации жилья, формирующегося на основе Закона РБ от 16 апреля 1992 года № 1593-ХІІ «О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь»¹;

б) законодательство о приватизации иного государственного имущества – Закон РБ от 19 января 1993 года № 2103 – ХІІ «О приватизации государственного имущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества»²;

в) законодательство о приватизационных чеках – Закон РБ от 6 июля 1993 года № 2468-ХІІ «Об именных приватизационных чеках в Республике Беларусь»³).

Профильное законодательство о приватизации является *lex specialis*⁴ по отношению к другим законам, регулирующим отношения по переходу государственной собственности от государства к иным лицам. Соответствующий принцип закреплён в Гражданском кодексе РБ⁵ (ст. 218): «Приватизация имущества, находящегося в государственной собственности, осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации. При приватизации имущества, находящегося в республиканской и коммунальной собственности, предусмотренные настоящим Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законодательством о приватизации не предусмотрено иное».

Как и в Российской Федерации, в Республике Беларусь приватизация жилищного фонда вынесена за рамки единого правового режима приватизации публичного имущества.

С целью создания эффективных правовых гарантий реализации конституционного права граждан на жилище в условиях рыночной экономики установлены особые законодательные основы приватизации жилья через

¹ Вѣдамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь (далее – ВВС РБ), 1992, № 15, ст. 247; № 27, ст. 475; 1993, № 26, ст. 317; 1995, № 6, ст. 58.

² ВВС РБ, 1993, № 7, ст. 41.

³ ВВС РБ, 1993, № 25, ст. 305.

⁴ *Lex specialis derogat generali* (специальный закон отменяет общий закон) – принцип права, суть которого сводится к тому, что в случае конкуренции норм общего и специального характера предпочтение при толковании и применении должно отдаваться специальным нормам.

⁵ ВВС РБ, 1999, № 7-9, ст. 101.

Приватизация и право

принятие Закона РБ «О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь». В этом Законе определены социально-экономические и правовые условия приватизации жилищного фонда. Под приватизацией, согласно данному Закону, понимается приобретение в собственность занимаемых гражданами жилых помещений государственного жилищного фонда (ст. 1). В Законе установлены порядок приватизации жилья, нормативные основы эксплуатации и ремонта приватизируемого жилья и т.д.

В качестве основных принципов приватизации жилья в Законе (ст. 2) закреплены: безвозмездная передача гражданам Республики Беларусь занимаемых ими жилых помещений; взаимосвязь приватизации с решением жилищной проблемы; добровольная основа; сочетание возмездного и безвозмездного характера; равные права всех граждан Республики Беларусь на участие в приватизации жилищного фонда; гласность, государственный и общественный контроль за процессом приватизации. Кроме того, установлена норма, в соответствии с которой приватизация жилья осуществляется в соответствии с принципом законности, в порядке, предусмотренном Законом о приватизации жилищного фонда. При этом данный принцип существенно ограничен правом Президента РБ устанавливать порядок приватизации жилья, отличный от порядка, определенного законом.

Законодатель также определяет содержание правоотношений по приватизации жилья. Субъектный состав таких правоотношений составляют граждане Республики Беларусь, а также иностранные граждане и лица без гражданства, которые постоянно проживают на территории Республики Беларусь (ст. 3). Объектами приватизации являются жилые помещения государственного жилищного фонда. При этом устанавливается перечень жилищного фонда, не подлежащего приватизации (ст. 5): жилые помещения в общежитиях; служебные жилые помещения; жилые помещения специального служебного жилищного фонда; жилые помещения, находящиеся в реконструируемых или капитально ремонтируемых жилых домах, в случае перепланировки (переоборудования) квартир при проведении работ по реконструкции (капитальному ремонту) дома на период с момента начала производства работ и до окончания работ; жилые помещения, расположенные в обособленных военных городках, и т.д.

Приватизация жилищного фонда в Республике Беларусь осуществляется на возмездной, безвозмездной либо смешанной основе.

Приватизация и право

Безвозмездная приватизация жилых помещений осуществляется путем наделения жилищной квотой в денежной форме граждан Республики Беларусь (ст. 10).

Денежная жилищная квота представляет собой стоимостный эквивалент жилья, передаваемого гражданам Республики Беларусь безвозмездно, который определяется отношением остаточной стоимости объектов приватизации в ценах на 31 декабря 1991 года в целом по республике к численности граждан Республики Беларусь, с учетом трудового стажа.

Все граждане Республики Беларусь наделяются правом на однократное получение жилищной квоты. Их право на денежную жилищную квоту удостоверяется именными приватизационными чеками «Жилье».

Жилье предоставляется безвозмездно, если величина жилищной квоты (суммы квот) равна стоимости занимаемого гражданином жилья, определяемой в ценах на 31 декабря 1991 года.

Часть жилого помещения, которая не оплачена за счет жилищной квоты (суммы квот), подлежит выкупу в ценах, действующих на день подачи заявления о приватизации жилья. При этом в счет погашения стоимости жилого помещения засчитывается жилищная квота (сумма квот) членов семьи, а также жилищные квоты, подаренные по нотариально удостоверенному договору супругом, родителями, детьми, усыновителями, усыновленными, родными братьями и сестрами и другими близкими родственниками.

Граждане Республики Беларусь, не имевшие права на начисление жилищной квоты, а также граждане Республики Беларусь, использовавшие жилищную квоту на приватизацию жилых помещений или на другие цели, могут приватизировать занимаемые жилые помещения на общих основаниях без права на безвозмездную передачу в собственность жилых помещений.

Наряду с Законом о приватизации жилья, другим профильным законодательным актом является Закон РБ «О приватизации государственного имущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества». В нем регулируются отношения, возникающие при приватизации, преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, а также определены особенности правового положения таких открытых акционерных обществ.

Приватизация и право

Под приватизацией государственного имущества в Республике Беларусь понимается продажа объектов приватизации в порядке и на условиях, установленных законодательством о приватизации. При этом, к объектам приватизации государственного имущества относятся предприятия как имущественные комплексы государственных унитарных предприятий, а также акции (доли в уставных фондах) хозяйственных обществ, находящиеся в собственности Республики Беларусь или в собственности административно-территориальных единиц.

Субъектами приватизации государственного имущества могут стать:

а) граждане Республики Беларусь, в том числе индивидуальные предприниматели;

б) иностранные граждане и лица без гражданства;

в) юридические лица Республики Беларусь, за исключением государственных организаций и хозяйственных обществ, в уставных фондах которых количество акций (размер доли), принадлежащих Республике Беларусь и (или) ее административно-территориальным единицам, превышает 50 процентов;

г) иностранные государства и их административно-территориальные единицы;

д) международные организации;

е) иностранные юридические лица, а также иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами.

В субъектный состав правоотношений по приватизации включены также органы приватизации – орган по управлению государственным имуществом Республики Беларусь (Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации, его территориальные органы), местные исполнительные и распорядительные органы, выступающие при приватизации и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества от имени Республики Беларусь или административно-территориальные единицы как собственники государственного имущества. Президент РБ наделяется полномочиями по предоставлению специальной правосубъектности в правоотношениях по приватизации иным государственным органам (организациям).

Законодательством (ст. 4) определены основные способы приватизации государственного имущества в РБ – путем продажи: а) акций (долей в уставных фондах) на аукционе; б) акций (долей в уставных фондах) по

Приватизация и право

конкурсу; в) предприятий как имущественных комплексов на аукционе; г) предприятий как имущественных комплексов по конкурсу; д) акций открытого акционерного общества по результатам доверительного управления.

Данный перечень не является закрытым. Президент РБ наделяется правом устанавливать случаи, при которых продажа объекта приватизации может быть осуществлена без проведения аукциона (конкурса).

Законодатель определил основные принципы приватизации государственного имущества (ст. 5): а) законность; б) плановость и системность (планы приватизации формируются в РБ на трехлетний период); в) гласность, открытость и широкое информирование общественности по вопросам приватизации и преобразования государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества; г) равенство субъектов приватизации; д) возмездность отчуждения объектов приватизации субъектам приватизации; е) соблюдение и защита прав собственников; ж) содействие развитию эффективной социально ориентированной рыночной экономики.

Закон устанавливает также полномочия государственных органов в сфере приватизации, реализуя которые они принимают подзаконные нормативные правовые акты и решения о приватизации ненормативного характера.

В соответствии со ст. 6 Закона РБ о приватизации государственного имущества Президент РБ определяет единую государственную политику и осуществляет иные полномочия в области приватизации и преобразования государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества. Кроме того, Президент РБ согласовывает планы приватизации и планы преобразования республиканских унитарных предприятий в открытые акционерные общества; принимает решения о приватизации, понижении начальной цены продажи объектов приватизации, предоставлении полномочий Совету Министров РБ или республиканскому органу по управлению государственным имуществом на принятие решений о приватизации, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством РБ.

Особенностью законодательства РБ является наделение Президента РБ правом принимать нормативные правовые акты, устанавливающие порядок нормативно-правового регулирования, отличный от того, который определен законом. Это фактически означает наделение высшего должност-

Приватизация и право

стного лица государства законодательными полномочиями. Данная отличительная черта национальной правовой системы РБ воспроизводится и в Законе о приватизации государственного имущества: «Президентом Республики Беларусь могут устанавливаться иные порядок проведения, способы и условия приватизации, чем те, которые установлены настоящим Законом» (ст. 6)¹.

Совет Министров РБ в области приватизации и преобразования государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества: обеспечивает проведение в жизнь единой государственной политики; по согласованию с Президентом РБ утверждает планы приватизации, а также планы преобразования республиканских унитарных предприятий в открытые акционерные общества; в установленных случаях принимает решения о понижении начальной цены продажи объектов приватизации и т.д. (ст. 7).

Полномочиями по приватизации и преобразованию коммунальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества Закон наделяет местные Советы депутатов (ст. 8).

Органы приватизации, согласно ст. 9 Закона, принимают правовые акты в связи с реализацией закрепленных за ними полномочий по реализации единой государственной политики в области приватизации; организацией приватизационных процессов, привлечением специалистов для выполнения работ по приватизации; созданием комиссий по приватизации; подготовкой проектов решений о приватизации, предложений о способе и условиях продажи объектов приватизации. Органы приватизации выступают учредителями открытых акционерных обществ, создаваемых в процессе преобразования государственных унитарных предприятий, организуют проведение аукционов (конкурсов) по продаже объектов приватизации и конкурсов по передаче акций открытых акционерных обществ в доверительное управление с правом выкупа части этих акций по результатам доверительного управления и т.д.

Органы приватизации наделяются полномочиями по подаче исковых заявлений по спорам, возникающим по договорам по приватизации, в том

¹ Отметим, что данная особенность правовой системы РБ своими корнями восходит к расширительному подходу при определении законодательства, применявшемуся в советской правовой системе. В начале 1990-х гг. Президент Российской Федерации в течение некоторого времени реализовывал законотворческие полномочия, но только в том случае, когда отсутствовал соответствующий закон.

Приватизация и право

числе об установлении фактов ничтожности сделок по приватизации и о применении последствий недействительности таких сделок, а также реализуют другие, возложенные на них функции.

Закон о приватизации государственного имущества устанавливает (ст. 14) порядок принятия решений о приватизации. Такие решения по объектам приватизации, находящимся в собственности Республики Беларусь, принимаются Президентом РБ или уполномоченным им государственным органом; по объектам, находящимся в собственности административно-территориальных единиц, – в порядке, определенном соответствующими местными Советами депутатов.

В решении о приватизации определяются: а) объект приватизации, б) способ приватизации; в) начальная цена продажи, которая определяется в размере его оценочной стоимости, если иное не установлено Президентом РБ; г) количество акций, подлежащих продаже по результатам доверительного управления; д) при наличии у государственного унитарного предприятия в хозяйственном ведении объектов социального назначения – условия дальнейшего использования таких объектов и иные условия продажи объекта приватизации.

Продажа объектов приватизации осуществляется на основании заключенного между органом приватизации и субъектом приватизации договора купли-продажи (ст. 21 Закона о приватизации государственного имущества). В этом договоре определяются: объект приватизации, цена, порядок и сроки оплаты, срок передачи объекта приватизации субъекту приватизации, ответственность за невыполнение условий договора купли-продажи; сроки обращения покупателя за государственной регистрацией договора купли-продажи и перехода права собственности на предприятие как имущественный комплекс, а также другие условия, устанавливаемые по соглашению сторон и (или) в соответствии с актами законодательства.

Сделки по приватизации, заключенные с нарушением законодательства, признаются ничтожными (ст. 29 Закона).

В РБ предприятие как имущественный комплекс передается покупателю после государственной регистрации договора купли-продажи по передаточному акту. Государственная регистрация перехода права собственности на предприятие как имущественный комплекс осуществляется после полной оплаты покупателем объекта приватизации в соответствии с договором купли-продажи. Право собственности на предприятие как имущест-

Приватизация и право

венный комплекс переходит к покупателю с момента государственной регистрации перехода права собственности.

Оплата объекта приватизации производится не позднее 30 рабочих дней со дня заключения договора купли-продажи, если иное не указано в решении о приватизации (ст. 22 Закона).

В случае несвоевременного перечисления в соответствующий бюджет средств, подлежащих уплате за объект приватизации, субъект приватизации уплачивает в республиканский или соответствующий местный бюджет штраф в размере 10 % от цены продажи объекта приватизации и пеню в размере 1/360 ставки рефинансирования Национального банка РБ, установленной на день перечисления средств, от неуплаченной суммы за каждый день просрочки. При этом взыскание таких штрафа и пени производится в бесспорном порядке на основании решений органов Комитета государственного контроля РБ, Министерства по налогам и сборам РБ и его территориальных органов, Министерства финансов РБ, его территориальных органов и местных финансовых органов по информации, представленной органами приватизации.

Средства от приватизации объектов, находящихся в собственности Республики Беларусь, направляются в республиканский бюджет, а средства от приватизации объектов, находящихся в собственности административно-территориальных единиц, – в соответствующий местный бюджет.

Порядок распределения средств от приватизации, установленный законом, может быть изменен решениями Президента РБ.

Важной чертой законодательства о приватизации является подтверждение при продаже предприятий всех гарантий работникам таких предприятий, установленных законодательством РБ о труде (ст. 24).

Нормы непрофильного законодательства, регулирующие приватизационные отношения в РБ, рассредоточены по многочисленным законодательным актам, принадлежащим к разным отраслям законодательства.

Ряд норм, регулирующих различные аспекты приватизации, содержится в Гражданском кодексе РБ от 7 декабря 1998 г. № 218-3¹. В нем, в частности, устанавливается, что особенности создания акционерных обществ в процессе приватизации государственного имущества определяют законодательством о приватизации (ст. 98); приватизационные ценные

¹ ВВС РБ, 1999, № 7-9, ст. 101.

Приватизация и право

бумаги являются видом ценных бумаг (ст. 144); приватизация имущества, находящегося в государственной собственности, осуществляются в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации (ст. 218) и т.д.

В отдельных законах содержатся нормы, запрещающие приватизацию определенных имущественных комплексов (например, культурных учреждений, являющихся национальным культурным достоянием или имеющих большую культурную ценность (ст. 16 Закона РБ «О культуре в Республике Беларусь»)).

Непрофильные законы могут содержать нормы, устанавливающие дополнительные требования к процедурам приватизации. Так, Законом РБ «Об охране окружающей среды» (ст. 54) закреплены требования в области охраны окружающей среды при приватизации предприятий как имущественных комплексов государственных унитарных предприятий. В соответствии с данным Законом при приватизации предприятий, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду, обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда, причиненного окружающей среде. Кроме того, в этом случае установки и оборудование, предназначенные для охраны окружающей среды, признаются неделимым целым с объектом приватизации. Тем же Законом «Об охране окружающей среды» (ст. 97) установлено, что при приватизации предприятий как имущественных комплексов государственных унитарных предприятий, в обязательном порядке проводится экологический аудит в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Непрофильное законодательство устанавливает основные виды и формы государственного и общественного контроля за приватизацией.

Государственный контроль за приватизацией осуществляется в соответствии с Законом РБ «О Комитете государственного контроля и его территориальных органах». В ст. 8 данного Закона определены функции органов государственного контроля. В частности, установлено, что Комитет государственного контроля и его территориальные органы осуществляют в пределах своей компетенции государственный контроль за исполнением законодательства по вопросам аренды, а также приватизации и иного распоряжения объектами государственной собственности.

При выполнении возложенных на них задач Комитет государственного контроля и комитеты государственного контроля областей правомочны (ст. 14) принимать решения о недопущении заключения договоров аренды,

Приватизация и право

приватизации и иного распоряжения объектами государственной собственности в случае выявления фактов нарушения законодательства.

Формы проведения общественного контроля предусмотрены, например, в Законе РБ «О профессиональных союзах» (ст. 12), предусматривающем участие профсоюзов в решении вопросов приватизации государственного имущества и преобразования государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества. В соответствии с нормой, содержащейся в уже упомянутой статье, «профсоюзы осуществляют общественный контроль в формах, не связанных с проведением проверок, за соблюдением законодательства Республики Беларусь по вопросам приватизации государственного имущества и преобразования государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества».

Отдельным направлением законодательства о приватизации в РБ выступает законодательство, устанавливающее порядок эмиссии и обращения именных приватизационных чеков Республики Беларусь, их использования в период безвозмездной приватизации государственной собственности в Республике Беларусь, государственные гарантии их владельцам.

В соответствии со ст. 1 Закона РБ «Об именных приватизационных чеках в Республике Беларусь» приватизационный чек является государственной именной ценной бумагой Республики Беларусь, выпущенной на срок, установленный Советом Министров РБ по согласованию с Президентом РБ. Гражданский кодекс РБ в ст. 144 также подтверждает отнесение приватизационных чеков к ценным бумагам.

Устанавливается, что приватизационный чек обеспечен государственной собственностью, подлежащей безвозмездной передаче гражданам РБ, свидетельствует о праве его владельца на долю в приватизируемой государственной собственности и выражает размер этой доли (квоту).

Как уже отмечалось, приватизационный чек в соответствии с его целевым назначением бывает двух видов – «Жилье» («Жыллё») и «Имущество» («Маёмасць») – и «выпускается в виде отпечатанного на бумаге бланка с учетом на банковских счетах» (ст. 1 Закона).

Законодательство о приватизационных чеках различает право на получение приватизационных чеков (ст. 3) и право на их приобретение (ст. 4).

Приватизационные чеки получают только граждане РБ на сумму чеков, соответствующую их квоте в безвозмездно передаваемой государст-

Приватизация и право

вом собственности. При этом граждане РБ, постоянно проживающие за пределами территории РБ (если это не связано со служебными обязанностями, воинской службой, учебой или лечением) не имеют права на получение приватизационных чеков.

Правом на приобретение приватизационных чеков «Имущество» обладают все субъекты приватизации, определенные в Законе РБ «О приватизации государственного имущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества», а правом на приобретение приватизационных чеков «Жилье» – граждане Республики Беларусь и иные лица в порядке наследования либо по решению суда, а также в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Размер доли (квоты) государственной собственности, приходящейся на каждого гражданина РБ, выражается суммой чеков, определенной в соответствии с законодательством.

Квота, зачисляемая на приватизационный чек «Жилье», определяется в соответствии с Законом РБ «О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь».

Сумма чеков «Имущество», выдаваемая гражданину РБ, устанавливается в зависимости от его трудового стажа и возраста, которые определяются на момент введения Закона о приватизационных чеках. Согласно ст. 7 Закона приватизационные чеки «Имущество» выдаются лицам в следующих количествах: старше 35 лет – 50 чеков; в возрасте от 30 до 35 лет – 40 чеков; от 25 до 30 лет – 30 чеков; от 16 до 25 лет – 20 чеков; инвалидам I и II групп из числа военнослужащих и вследствие общего заболевания, а также инвалидам I и II групп с детства независимо от их возраста – 50 чеков; инвалидам Великой Отечественной войны и к ним приравненным, а также инвалидам вследствие трудового увечья или профессионального заболевания независимо от возраста – 50 чеков; родителям (одному из них) на каждого ребенка, которому не исполнилось 16 лет, – 10 чеков и т.д.

К исчисленной таким образом сумме чеков добавляются чеки, получаемые гражданами в зависимости от трудового стажа, в соотношении: за один полный календарный год стажа – один чек.

Дополнительно начисляются чеки в следующем порядке:

Приватизация и право

а) инвалидам Великой Отечественной войны и к ним приравненным, а также инвалидам вследствие трудового увечья или профессионального заболевания – 30 чеков;

б) участникам Великой Отечественной войны – 15 чеков, а приравненным к ним гражданам и гражданам, необоснованно репрессированным по политическим мотивам в период репрессий 1920–80-х годов, а затем реабилитированным, – 10 чеков;

в) владельцам вкладов в учреждениях Сберегательного банка по состоянию на 1 января 1991 года в порядке и размерах, определенных Советом Министров РБ.

Номинальная стоимость одного чека определяется Советом Министров РБ исходя из общей стоимости приватизируемой государственной собственности, безвозмездно передаваемой гражданам РБ, и общего количества чеков, причитающихся всем гражданам РБ.

Сроки обращения именных приватизационных чеков должны определяться Советом Министров РБ по согласованию с Президентом РБ.

Срок обращения приватизационных чеков «Имущество» первоначально планировалось ограничить пятилетним сроком. Однако впоследствии он не раз продлевался. В настоящее время активность операций с чеками «Имущество» фактически сошла на нет, однако формально чеки продолжают обращаться. До сих пор в банках вывешиваются списки приватизируемых предприятий, акции которых можно обменять на чеки «Имущество»¹.

Срок обращения приватизационных чеков «Жилье» также нормативно не установлен.

Государство гарантирует владельцам приватизационных чеков свободу распоряжения ими и использование их в соответствии с законодательством.

По истечении срока обращения приватизационных чеков не использованные владельцем чеки могут быть предъявлены для погашения по месту выдачи или Национальному банку Республики Беларусь. Государство гарантирует гражданину Республики Беларусь – владельцу погашаемых чеков – выплату компенсации в пределах сумм чеков, полученных им по нормативам, установленным в ст. 7 Закона.

¹ Мусатов В. Приватизационные чеки Республики Беларусь // Петербургский коллекционер. 2010. № 2(58). С. 9.

Приватизация и право

В заключение отметим, что приватизация в РБ является не только важным социально-политическим инструментом, с помощью которого происходит разгосударствление экономики, но и сохраняет также особое финансовое значение. Доходы от приватизации – существенный источник пополнения государственного бюджета; денежные средства по приватизационным сделкам перечисляются в Государственный целевой фонд национального развития.

§3. Приватизация и право: опыт Польши

Приватизация в Польше началась в июле 1990 года, когда был принят и вступил в силу Закон «О приватизации государственных предприятий»¹. Законом впервые были установлены процедуры осуществления приватизации государственных предприятий.

Начало массовой приватизации связывают с принятием в конце 1994 года Советом Министров Республики Польша Программы массовой приватизации. Переводу из государственной в частную собственность подлежали около 520 предприятий общей стоимостью в три с половиной миллиарда долларов, что на тот момент составляло около 10 процентов национальных активов страны².

В декабре 1994 года Министром государственной казны были созданы пятнадцать фондов в организационно-правовой форме акционерных компаний и обществ с ограниченной ответственностью, полностью принадлежащих государству. В течение последующих двух лет Министерство передало около 60 процентов акций государственных предприятий созданным фондам, оставив 25 процентов в распоряжении государства, а 15 процентов – работников предприятий³.

Принимая Программу массовой приватизации, Совет Министров преследовал цель обеспечить доступ частного капитала и современных технологий производства и управления к приватизируемым предприятиям, что, в конечном счете, смогло бы привести к увеличению стоимости акций таких компаний.

¹ Program Powszechnej Prywatyzacji od 1994 roku do 1998 roku // Dziennik Ustaw. 1994. № 44. S. 202.

² R. Puntillo & D. Ibsen, Poland's Mass Privatization Program // The European Journal of Finance. 1996. Vol. 2. P. 43.

³ I. Hashi, The Polish National Investment Fund: Mass Privatisation with a Difference? // Comparative Economic Studies. 2004. Vol. 2. P. 27.

Приватизация и право

Каждый польский гражданин, достигший 18-летнего возраста, получил по одному приватизационному чеку, дающему право на участие в прибыли фонда. Стоимость чека составляла 20 злотых (около семи долларов по курсу иностранной валюты, установленному Национальным банком Польши на день получения приватизационного чека)¹.

Около 27 миллионов поляков приняли участие в программе приватизации. Сертификаты распределялись с ноября 1995 года по ноябрь 1996 года. В итоге держателями приватизационных чеков являлись 95 процентов граждан Польши, имеющих право на получение ценной бумаги. В июле 1997 года акции фондов были выпущены на Варшавскую фондовую биржу, при этом держатели приватизационных чеков получили возможность обменять их на акции какого-либо фонда. По истечении десяти лет руководство фондов должно было принять решение о продолжении деятельности в виде фонда или его ликвидации с выплатой накопленных средств акционерам, гражданам Республики Польша².

Принятый в 1990 году Закон «О приватизации государственных предприятий» стал основой принятого 30 августа 1996 года и действующего до сих пор Закона «О коммерциализации и приватизации»³. Данный Закон усовершенствовал некоторые процедуры совершения приватизационных сделок и привел их в соответствие с требованиями времени, например, предусмотрев возможность продажи акций предприятий на организованном рынке ценных бумаг, а также предоставил работникам право на приобретение акций приватизируемого юридического лица.

В настоящее время существует два вида приватизации (разделы IV и V Закона «О коммерциализации и приватизации»): непрямая приватизация, реализуемая путем публичного предложения; публичных торгов; переговоров на основе публичного объявления о проведении торгов; объявления аукциона и других инструментов, и прямая приватизация (как правило, используется в случае приватизации малых и средних предприятий), осуществляемая посредством продажи предприятия; присоединения государственного предприятия к коммерческой организации; передачи государственного предприятия в качестве встречного удовлетворения.

¹ См. Program Powszechnej Prywatyzacji od 1994 roku do 1998 roku.

² K. Bandarzewski, Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Kraków, 2009. S. 28.

³ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych // Dziennik Ustaw. 1990. №51. S. 298; №85, S. 498.

Приватизация и право

Непрямая приватизация, так называемая «портфельная» приватизация, означает продажу акций, принадлежащих Министерству государственной казны. Первым этапом не прямой приватизации, как правило, является коммерциализация.

Процесс коммерциализации предприятия может быть инициирован директором государственного предприятия, советом работников, учредительным органом юридического лица или самим Министерством государственной казны.

В соответствии со статей 1 Закона «О коммерциализации и приватизации», предприятие может быть преобразовано в акционерную компанию или общество с ограниченной ответственностью. Сто процентов акций (долей) учрежденной в результате коммерциализации компании принадлежат Министерству государственной казны, а Министр государственной казны на общем собрании выступает в качестве единственного акционера.

Изменив организационно-правовую форму, новая коммерческая организация, учрежденная в результате коммерциализации, будет осуществлять свою деятельность на основе положений Кодекса коммерческих предприятий¹, Закона «О коммерциализации и приватизации», устава юридического лица и локальных нормативных правовых актов.

Прежде чем опубликовать предложение о продаже акций коммерческой организации, учрежденной в результате коммерциализации, Министр государственной казны в соответствии с пунктом 1 статьи 32 Закона «О коммерциализации и приватизации» обязан провести анализ правового статуса предприятия, условий и перспектив его развития, оценку стоимости активов юридического лица, а также исполнения его обязательств, в том числе, вытекающих из требований охраны окружающей среды. В этой связи необходимо упомянуть Постановление Совета Министров от 3 июня 1997 года «О целях анализа коммерческой организации или государственного предприятия, процедуре его назначения, подготовки, проведения, представления и финансирования, а также условиях, в случае выполнения которых возможно отказаться от проведения данного анализа»². Положения этого Постановления определяют цели проведения анализа, критерии,

¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych // Dziennik Ustaw. 2000. №94. S. 1037.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecania, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy // Dziennik Ustaw. 1997. №69. S. 408.

Приватизация и право

в соответствии с которыми осуществляется оценка стоимости активов юридического лица, степень исполнения его обязательств, а также права и обязанности лиц, осуществляющих такой анализ.

Для того чтобы гарантировать прозрачность приватизационных сделок с имуществом Министерства государственной казны, предложение о продаже акций и приглашение участвовать в торгах публикуются по крайней мере в одной государственной газете и на сайте газеты *Biuletyn Informacji Publicznej* (Бюллетень общественной информации) в сети Интернет. Для продажи акций (долей), принадлежащих Министерству государственной казны, необходимо согласие Совета Министров Польши. Нарушение одного из формальных требований осуществления приватизации, предъявляемых Законом «О коммерциализации и приватизации», влечет недействительность сделки.

Несоблюдение публичной процедуры, указанной в пункте 1 статьи 33 Закона «О коммерциализации и приватизации», возможно только при согласии Совета Министров. Закон также предусматривает случаи, когда и такого согласия не требуется: во-первых, если покупатель и цена указаны в договоре о приватизации, и передача касается акций коммерческих организаций, 50 процентов уставного капитала которых принадлежит Министерству государственной казны, и, во-вторых, если передача акций касается коммерческих организаций, 25 процентов уставного капитала которых принадлежит Министерству государственной казны.

Помимо Закона «О коммерциализации и приватизации», правовой основой не прямой приватизации служит Кодекс коммерческих предприятий, а также Постановление Совета Министров от 20 декабря 2004 года «О подробной процедуре продажи акций Министерства государственной казны»¹, Постановление Совета Министров от 14 декабря 2004 года «О финансировании продажи акций, форме и условиях платежей за акции, приобретаемые у Министерства государственной казны»².

Выбор процедуры осуществления не прямой приватизации ложится на Министра государственной казны. При этом учитывается степень сложно-

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa // Dziennik Ustaw, 2004. №286. S. 2871.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu finansowania zbywania akcji oraz formy i warunków zapłaty za akcje nabywania od Skarbu Państwa // Dziennik Ustaw. 2004. №269. S. 2666.

Приватизация и право

сти сделки по передаче акций, а также размер и финансовое состояние предприятия-эмитента.

(А) Публичное предложение. Передача акций в результате публичного предложения происходит на условиях, изложенных в пункте 1 статьи 66 Гражданского кодекса Республики Польша (далее – Гражданский кодекс)¹.

Предложение должно включать существенные условия договора о передаче акций, информацию о процедуре его заключения: необходимости проведения дополнительных переговоров между сторонами и сроке, в течение которого договор будет подписан².

Предложение приобрести акции Министерства государственной казны подлежит обязательному опубликованию и согласно статье 2b Закона «О коммерциализации и приватизации» содержит информацию о приобретателе (название юридического лица или фирменное наименование, под которым осуществляется деятельность, организационно-правовая форма и место осуществления деятельности, если приобретателем является юридическое лицо или организационная единица, не имеющая статуса юридического лица, или имя, фамилия и место жительства, если приобретателем является физическое лицо), сведения о количестве предложенных акций и их общей стоимости; данные о приватизируемом государственном предприятии.

Когда поступит первое заявление об акцептовании публичной оферты, заключается договор купли-продажи акций, принадлежащих Министерству государственной казны.

(Б) Публичные торги проводятся на основе публичного приглашения потенциальных приобретателей совершить покупку государственных акций. Объявление о проведении публичных торгов содержит сведения о количестве и видах акций, их номинальной стоимости, минимальной цене за одну акцию, сроке, в течение которого участники торгов могут принять предложение, информацию о месте, форме и процедуре оплаты.

В течение срока, определенного в приглашении, потенциальные приобретатели, отвечающие установленным законом требованиям, получают письменное досье о коммерческой организации. По истечении этого срока специальная комиссия, назначаемая Министром государственной казны,

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny // Dziennik Ustaw. 1964. №16. S. 93.

² A. Chróściński. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, Komentarz. // Dziennik Ustaw. 1996. №118. S. 561.

Приватизация и право

принимает предложения потенциальных приобретателей, проверяет их на соответствие формальным требованиям и выбирает наиболее выгодное предложение. Оценив представленные заявки, комиссия также может отклонить предложения всех участников торгов. Однако обычно процедура торгов завершается подписанием соглашения о приобретении акций¹.

(В) Переговоры на основе публичного объявления. Переговоры с потенциальным покупателем проводятся на основе положений статьи 72 Гражданского кодекса и в первую очередь включают обсуждение количества акций, их цены, условий оплаты, инвестиционных и социальных обязательств, несущих выгоды работникам юридического лица.

Юридические лица, допущенные к переговорам, получают право провести экспертизу документов государственного предприятия, в том числе его финансовой отчетности. Условия допуска к такой экспертизе и сроки ее проведения устанавливаются продавцом. После проведения экспертизы в сроки, установленные Министром государственной казны, потенциальные приобретатели представляют свои условия, которые принимаются за основу будущего договора.

В случае, когда переговоры ведутся с двумя и более претендентами, Министерство государственной казны отдает предпочтение юридическому лицу, предложившему наиболее выгодные условия. В соответствии со статьей 72 Гражданского кодекса заключается соглашение о передаче акций.

В соответствии с Постановлением Совета Министров от 20 декабря 2004 года «О подробной процедуре продажи акций Министерства государственной казны», требования прозрачности не распространяются на переговорный процесс: ни сотрудники Министерства государственной казны, ни агенты по приватизации не имеют права информировать третьих лиц о ходе ведения переговоров. Подобные сведения подлежат разглашению только после заключения соглашения о передаче акций, принадлежащих Министерству государственной казны.

(Г) Принятие условий предложения цены юридического лица. Министр государственной казны, действующий от лица Министерства, вправе продать акции государственных предприятий на основе предложения, сделанного в силу статей 72-74 и пункта 6 статьи 91 Закона от 29 июля

¹ K. Bandarzewski. Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Kraków, 2009. S. 130.

Приватизация и право

2005 года «О публичном предложении и условиях использования финансовых инструментов в организованной торговой системе»¹. Данная процедура непрямой приватизации применяется исключительно к предприятиям, акции которых котируются на фондовой бирже.

(Д) Объявление аукциона. Потенциальные инвесторы приглашаются к участию в аукционе на основе заявления Министра государственной казны, публикуемого в ежедневной государственной газете. В соответствии со статьей 70¹ Гражданского кодекса, аукцион проводится, если стартовая цена не ниже балансовой стоимости акций государственного предприятия.

В заявлении Министр государственной казны указывает количество и вид акций, которые являются предметом аукциона; номинальную стоимость одной акции и стартовую цену; дату и место проведения аукциона; требования, которым должны отвечать участники аукциона, а также существенные условия соглашения о продаже акций государственного предприятия.

Министр государственной казны назначает аукционную комиссию, которая проводит аукцион. С лицом, предложившим самую высокую цену за акции, заключается соглашение о передаче акций.

(Е) Продажа акций на организованных торгах. Приватизация может осуществляться путем продажи акций на организованном рынке ценных бумаг. Доступ к организованному рынку ценных бумаг в основном имеют крупные рентабельные компании в наиболее существенных секторах экономики.

Продажа акций осуществляется на основании положений Закона от 29 июля 2005 года «Об операциях с финансовыми инструментами»² и Закона «О публичном предложении и условиях использования финансовых инструментов в организованной торговой системе».

Совет Министров определяет форму и порядок оплаты приобретенных акций. Помимо воли правительства, польский законодатель предусмотрел право покупателя погасить обязательство по такому договору купли-продажи в рассрочку. В соответствии со статьей 35 Закона «О ком-

¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych // Dziennik Ustaw. 2005. №184. S. 1539.

² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi // Dziennik Ustaw. 2010. №211. S. 1384.

Приватизация и право

мерцализации и приватизации», это возможно, если приобретателем гарантирована оставшаяся часть платежа после уплаты первого взноса. В таком случае первый платеж равняется сумме не менее 20 процентов цены акций. Оставшаяся сумма уплачивается в течение пяти лет. Более того, в нее включаются также проценты за пользование рассрочкой, ставка которых не ниже индекса роста цен на инвестиционные товары.

Особенно важным этапом непрямой приватизации является процедура приобретения акций работниками предприятия. Действовавший ранее Закон «О приватизации государственных предприятий» не предусматривал возможность приобретения акций сотрудниками юридического лица. В соответствии со статьей 24 утратившего силу Закона, данное право могло быть предоставлено работникам только лишь по решению управляющего совета государственного предприятия и в таком случае подлежало закреплению в уставе юридического лица.

Согласно статье 36 Закона «О коммерциализации и приватизации» от 1996 года, работники имеют право на безвозмездное приобретение 15 процентов акций. Польским законодателем установлен предел стоимости акций, по цене сверх которого ценные бумаги не могут быть проданы сотрудникам. Данная величина рассчитывается как произведение количества работников и суммы восемнадцатимесячного заработка. В случае если предприятие имеет обязательства перед государственным бюджетом, сумма восемнадцатимесячного заработка подлежит замене суммой двадцатичетырехмесячного заработка.

Акции распределяются между работниками в зависимости от стажа работы на государственном предприятии.

Право на безвозмездное приобретение акций возникает у работников по истечении трех месяцев со дня передачи Министерством государственной казны первых акций и прекращается по истечении двадцати четырех месяцев со дня, когда такое право возникло.

В течение двух лет акции, приобретенные сотрудниками предприятия, не могут являться объектом гражданского оборота.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 69b Закона «О коммерциализации и приватизации» описанные процедуры передачи акций, принадлежащих Министерству государственной казны, также применяются ко всем другим государственным акционерным компаниям и об-

Приватизация и право

ществам с ограниченной ответственностью, созданным без предварительной коммерциализации.

Прямая приватизация. Основная цель прямой приватизации – обеспечить быструю смену собственника государственного предприятия; как правило, используется при приватизации малых и средних предприятий¹.

Прямая приватизация согласно Закону «О коммерциализации и приватизации» осуществляется путем продажи предприятия, присоединения государственного предприятия к коммерческой организации, передачи государственного предприятия в качестве встречного удовлетворения.

Прямой характер приватизации состоит в смене собственника государственного предприятия без преобразования его в коммерческую организацию, единственным акционером которой является Министерство государственной казны, то есть без осуществления коммерциализации.

В прямой приватизации государственных предприятий могут участвовать и физические, и юридические лица. Главным отличием прямой приватизации, в соответствии с пунктом 1 статьи 40 Закона «О коммерциализации и приватизации», служит то, что она осуществляется учредительным органом государственного предприятия от имени и с согласия Министерства государственной казны.

В целом, проанализировав положения раздела V Закона «О коммерциализации и приватизации», можно сказать, что данный приватизационный процесс относительно децентрализован. Тем не менее, особую роль в прямой приватизации играют учредительные органы предприятий, которыми, как правило, выступают воеводы² (главы воеводств, административных единиц Польши).

Воевода вправе инициировать процесс прямой приватизации, подготавливать государственное предприятие к приватизации, отбирать инвесторов и определять срок для проведения приватизационной сделки. Получив согласие Министра государственной казны на осуществление приватизации, воевода завершает приватизационный процесс и от имени Министерства государственной казны подписывает необходимые соглашения с инвесторами.

¹ O. Zajęczkowska-Drożdż, Privatization in Poland // World Commerce review. 2010. Vol. 3. P. 56

² A. Chróściński. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, Komentarz. // Dziennik Ustaw. 1996. №118. S. 561.

Приватизация и право

Прямая приватизация осуществляется с преемством обязательств, вытекающих из требований об охране окружающей среды и культурного наследия, а также обязательств в отношении работников приватизированного предприятия.

Законодатель установил требование к новому собственнику предприятия сохранить существующие рабочие места. Так, согласно статье 45 «Закона о коммерциализации и приватизации», в течение года после исключения государственного предприятия из реестра предпринимателей новый работодатель не может прекратить трудовые отношения с работниками или ухудшить условия работы и оплаты труда работников.

Также в целях исполнения социальных обязательств предприятия в пункте 3 статьи 48 Закона «О коммерциализации и приватизации» установлена обязанность приобретателя перечислить в социальный фонд сумму, эквивалентную 15 процентам стоимости предприятия.

(А) Продажа предприятия может быть применена ко всем предприятиям, особенно хозяйствующим субъектам, переживающим экономические трудности и требующим дополнительных инвестиций¹.

Продажа предприятия в соответствии с пунктом 1 статьи 48 Закона «О коммерциализации и приватизации» осуществляется путем публичных торгов и в результате переговоров на основе публичного объявления о проведении торгов.

Согласно пунктам 5 и 6 статьи 48 Закона «О коммерциализации и приватизации» сумма платежа за приобретенное предприятие может быть уплачена полностью или в рассрочку, если покупателем гарантирована оставшаяся часть платежа после уплаты первого взноса. В таком случае первый взнос составляет не менее 20 процентов стоимости предприятия. Рассрочка предоставляется на пять лет.

(Б) Присоединение государственного предприятия к коммерческой организации. Данная форма прямой приватизации предназначена для обеспечения доступа к надежным и финансово значимым компаниям, как к польским, так и иностранным.

Присоединение государственного предприятия к коммерческой организации может осуществляться посредством переговоров на основе публичного объявления о проведении торгов.

¹ K. Bandarzewski. Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Kraków, 2009. С. 154.

Приватизация и право

Работники предприятия при осуществлении приватизации посредством присоединения государственного предприятия к коммерческой организации в силу пункта 4 статьи 49 Закона «О коммерциализации и приватизации» имеют право на безвозмездное приобретение 15 процентов акций, принадлежащих Министерству государственной казны.

(В) Передача государственного предприятия в качестве встречного удовлетворения. В соответствии с пунктом 1 статьи 52 Закона «О коммерциализации и приватизации» передача государственного предприятия в качестве встречного удовлетворения осуществляется на основе договора, заключенного между Министерством государственной казны и лицом, принимающим государственное предприятие, на срок, не превышающий пятнадцати лет.

Предоставление предприятия в качестве встречного удовлетворения с участием работников юридического лица в большинстве случаев не позволяет обеспечить ожидаемый приток инвестиций в приватизированную компанию. В связи с этим Законом «О коммерциализации и приватизации» предъявлено условие, чтобы не менее 20 процентов капитала компании, принадлежащего или подконтрольного работникам, были приняты физическими лицами, которые не являются работниками приватизированного предприятия, например, внешними инвесторами.

Проанализировав положения Закона «О коммерциализации и приватизации», мы можем сформулировать принципы осуществления приватизации в Польше:

во-первых, приватизация должна быть проведена быстро (особенно данное условие применимо к государственным предприятиям, претерпевающим финансовые трудности, когда приватизация является единственным способом продолжить деятельность и не допустить роста вынужденной безработицы);

во-вторых, приватизация должна отвечать требованиям, вытекающим из социальных обязательств предприятий (сохранение рабочих мест в приватизированной коммерческой организации, единовременные отчисления нового работодателя в социальный фонд, право работников на участие в капитале юридического лица);

и, наконец, в-третьих, приватизационные процессы должны быть прозрачными (правовые акты, регулирующие отношения в сфере приватизации, подлежат обязательному опубликованию; информация о приватиза-

Приватизация и право

ционных сделках обнаружится в Бюллетене общественной информации, на официальном сайте Министерства государственной казны в сети Интернет. Исключения из принципа прозрачности, например, при не прямой приватизации путем переговоров на основе публичного объявления, устанавливаются законами или постановлениями Совета Министров).

В 2012-2013 годах Правительство Республики Польша планирует приватизировать около 300 коммерческих организаций, принадлежащих Министерству государственной казны, из разных отраслей экономики¹. Для достижения этой цели Министерство государственной казны подготовило «Приватизационный план на 2012-2013 годы», который был принят Советом Министров в марте текущего года.

Приватизационный план охватывает государственные предприятия из разных отраслей экономики, включая компании энергетической, сталелитейной, химической, и фармацевтической промышленности, предприятия транспортного комплекса.

Дополнительная литература

1. Андреева Г.Н. Конституционные пределы приватизации имущества, находящегося в собственности государства: анализ зарубежного опыта // Реформы и право. 2011. №1. С.
2. Андреева Г.Н.// Правовое регулирование экономических отношений. 2010. Вып. 2. С.
3. Авдаков, И.Ю. Опыт приватизации государственных предприятий в сфере транспорта и связи // Японский опыт для российских реформ. М., 1998. Вып. 1. С.62-70.
4. Васильев А.М. Приватизация: Сравнительный анализ: Россия, Центральная Азия, арабские страны. М., 2002.
5. Виноградов В.А. Экономические преобразования во Франции на рубеже веков: четыре волны приватизации. М., 2006.

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2012 r. Plan prywatyzacji na lata 2012-2013 // Официальный сайт Министерства государственной казны Республики Польша.
URL:http://www.msp.gov.pl/portal/en/91/3182/Privatisation_Plan_for_the_years_20122013.html (дата обращения: 09.05.2012).

Приватизация и право

6. Логинов А.А. Приватизация в России и Польше: процессы сходные - результаты разные // Современная Европа: Журнал общественно-политических исследований. 2010. №4. С. 86-98.
7. Маценко И. Б. Особенности процесса приватизации в переходных экономических системах (на примере Тропической Африки) // Региональные аспекты экономического развития Африки (90-е годы): Сб. статей. М., 2002. С. 111-142.
8. Особенности приватизации в Центральной и Восточной Европе: реф. сб. / РАН. ИНИОН. М., 2002.
9. Особенности приватизации в отдельных регионах и странах мира: Сб. обзоров / РАН. ИНИОН. М., 2002.
10. Пенсионная реформа в Центральной и Восточной Европе. Т. 1: Приватизация государственных схем в Венгрии и Польше / под ред. Элейн Фульц. Б.м., 2002.
11. Приватизация: глобальные тенденции и национальные особенности / Под ред. В. А. Виноградова. М., 2006.
12. Приватизация. Опыт стран Восточной Европы и вероятные перспективы в СССР / Кара-Мурза Сергей Георгиевич; Войтехов М. Я. М., 1992.
13. Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ. М., 2000.
14. Стратегия "шока" или постепенность. Моновариантный опыт реформ. Приватизация в России и за рубежом / ИНИОН РАН. М., 1993
15. Эльмурзаев А.А. Приватизация в России и за рубежом: Сравнительный анализ. М., 2005.
16. Engerer H. Privatization and its limits in Central and Eastern Europe: Property rights in transition. Basingstoke (Hants.), New York: Palgrave, 2001.
17. Foreign investment and privatization in Eastern Europe / / Ed. by Patrick Artisien-Maksimenko a. Matija Rojec. Basingstoke (Hants.) New York: Palgrave, 2001.
18. Nugraha S. Privatisation of state enterprises in the 20th century: a step forwards or backwards? a comparative analysis of privatisation schemes in sel. welfare states. Groningen, 2002.

Приватизация и право

19. Path-dependent development in the Western Balkans: the impact of privatization / Siniša Kušić (ed.). Frankfurt am Main [etc.]: Lang, cop. 2005.
20. Privatization in Latin America: myths a. reality. Washington: Stanford economics a. finance: World bank, cop. 2005.
21. Radović-Janković B. Manual for enterprise privatization in the Republic of Serbia: Privatization - legal framework with comments on regulations. Belgrade: CES MECON, 2002.
22. Tatahi M. Privatisation performance in major European countries since 1980. Basingstoke, Hants.; New York: Palgrave Macmillan, 2006.
23. Under new ownership : privatizing China's state-owned enterprises / Shahid Yusuf, Kaoru Nabeshima a. Dwight H. Perkins. Palo Alto, Calif.: Stanford univ. press; Washington: World bank, cop. 2006.
24. Young, Alison The politics of regulation : Privatized utilities in Britain. Basingstoke (Hants.) New York: Palgrave, 2001.

Тестовые задания

1. Последствиями установления факта, что покупатель государственного или муниципального имущества не имел законного права на его приобретение, будет:

Приватизация и право

А) привлечение к уголовной ответственности продавца имущества (лица, выступающего от лица публично-правовых образований в качестве продавца имущества);

Б) признание сделки ничтожной;

В) односторонняя реституция в пользу государства;

Г) национализация проданного имущества.

2. В соответствии с действующим законодательством прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества утверждается:

А) Государственной Думой РФ;

Б) Президентом РФ;

В) Правительством РФ;

Г) Министерством финансов РФ по согласованию с Министерством экономического развития РФ.

3. В настоящее время федеральным органом исполнительной власти, наделенным полномочиями на осуществление функций по приватизации федерального имущества, является:

А.) Министерство финансов РФ;

Б) Федеральное Казначейство;

В) Российский фонд федерального имущества;

Г) Министерство имуществ РФ;

Д) Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;

Е) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

Ж) Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

4. К компетенции Правительства РФ в сфере приватизации относится:

А) издание нормативных правовых актов по вопросам приватизации;

Приватизация и право

Б) руководство работой федеральных органов исполнительной власти по вопросам приватизации федерального имущества;

В) продажа федерального имущества, включенного в программу приватизации на соответствующий год;

Г) осуществление контроля за приватизацией федерального имущества.

5. Прогнозный план (программа) приватизации утверждается на срок:

А) до десяти лет;

Б) до пяти лет;

В) от года до трех лет;

Г) установленный в федеральном законе о федеральном бюджете.

6. Ежегодный отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год представляется в Государственную Думу не позднее:

А) 23 августа;

Б) даты представления в Государственную Думу бюджета на очередной финансовый год;

В) 1 мая;

Г) даты, установленной в прогнозном плане (программе) приватизации на соответствующий год.

7. Дефиниция «приватизация земельных участков» содержится в:

А) Земельном кодексе РФ;

Б) Федеральном законе «О приватизации федерального и муниципального имущества»;

В) Законе Российской Федерации «О плате за землю»;

Г) легальное определение отсутствует.

Приватизация и право

8. По действующему законодательству под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается:

А) возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц;

Б) бесплатная передача в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для граждан Российской Федерации, забронировавших занимаемые жилые помещения, – по месту бронирования жилых помещений.

В) приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства в частную собственность предприятий, цехов, производств, участков, зданий, сооружений и иного имущества.

Г) форма преобразования собственности, представляющая собой процесс передачи государственной (муниципальной) собственности в частные руки.

9. Цена подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества определяется:

А) исходя из доходности за расчетный срок окупаемости;

Б) в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»

В) в порядке установленном Постановлением Правительства РФ;

Г) на основании отчета оценки об объекте оценки;

10. В Конституции Российской Федерации:

А) содержится определение понятия «приватизация государственного и муниципального имущества»;

Б) определены полномочия Министерства экономического развития РФ в области приватизации;

В) установлены основы приватизации и национализации земли;

Приватизация и право

Г) закреплены функции Правительства РФ в качестве органа, осуществляющего управление федеральной собственностью.

11. К правовым принципам приватизации государственного и муниципального имущества относятся:

А) принцип равенства покупателей государственного и муниципального имущества;

Б) принцип самостоятельности осуществления органами местного самоуправления приватизации муниципального имущества в сочетании с соблюдением порядка, предусмотренного Законом о приватизации;

В) принцип открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

Г) принцип безвозмездности отчуждения государственного и муниципального имущества в собственность физических и (или) юридических лиц.

12. В настоящее время в Российской Федерации способами приватизации государственного и муниципального имущества являются:

А) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;

Б) принятие условий предложения цены юридического лица;

В) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

Г) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

Д) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;

Е) переговоры на основе публичного объявления;

Ж) публичное предложение.

13. Предоставление земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (приватизация) регулируется:

А) Гражданским кодексом РФ;

Приватизация и право

Б) Земельным кодексом РФ;
В) Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»

Г) Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества»

14. К приватизируемым объектам на основании Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» можно отнести:

- А) месторождение нефти;
- Б) акционерное общество, созданное при акционировании федерального государственного унитарного предприятия;
- В) морские и речные суда;
- Г) лесные участки;
- Д) запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации.

15. Приватизацией государственного и муниципального имущества является:

- А) реализация инвестиционного проекта юридическим лицом, осуществляемая в форме строительства на предоставленной муниципалитетом земле;
- Б) внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;
- В) покупка физическим лицом облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом;
- Г) продажа муниципального имущества на аукционе.

16. Гражданский кодекс регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, в случае:

- А) покупки государственного имущества иностранным юридическим лицом;

Приватизация и право

Б) передачи государственного имущества на основании судебного решения;

В) не урегулирования этих отношений Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества»;

Г) когда эти отношения возникли до принятия Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

17. Организатором продаж и продавцом, приватизируемого федерального имущества в соответствии с действующим законодательством является:

А) Министерство экономического развития РФ;

Б) Комитет по управлению государственным имуществом;

В) Федеральная антимонопольная служба;

Г) Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;

Д) Аппарат Президента РФ;

Е) Юридические лица, уполномоченные решением Правительства РФ.

18. Этап приватизации, начало которому было положено Указом Президента РФ от 19 августа 1992 года № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации» в литературе получил название:

А) денежной приватизации;

Б) ваучерной приватизации;

В) «ползучей» приватизации»;

Г) свободной приватизации.

19. Прогнозный план (программа) приватизации содержит:

А) перечень стратегических предприятий и акционерных обществ;

Б) перечень юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца;

Приватизация и право

В) перечень акций открытых акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, которые планируется приватизировать в соответствующем периоде;

Г) перечень юридических лиц, получивших разрешение Президента РФ на покупку приватизируемого имущества.

20. В 90-ые годы действовал мораторий на приватизацию:

А) учреждений здравоохранения;

Б) воинских частей;

В) образовательных учреждений;

Г) детских молочных кухонь.

Ключи

1. Б.

2. В.

3. Г.

4. Д.

5. В.

6. В.

7. А.

8. Б, Г.

9. Г.

10. А, Б, В.

11. А, В, Г, Д.

12. Г.

13. В.

14. Б, В.

15. Б, Г.

16. В.

17. В.

18. Г, Е.

19. Б.

20. В.