

шет, что если правоотношение возникло в связи с личным знакомством сторон, то говорить о существенной значимости личности кредитора для должника тут не приходится. Так же не представляется возможным найти аргументы, которые суд сможет принять во внимание.

Напротив, если должник выбирал контр агента исходя из деловой репутации и добросовестности, то пока первоначальный кредитор контр агент не выполнит своих обязательств переуступить право требования он не должен. Соответствующие поправки должны найти свое место в Законе. Так если гражданин обратился к юристу за оказанием услуг и выбирал юриста исходя из его деловых качеств и информации о нем - то доверять другому юристу, он возможно не захочет. Это остается правом должника. Он может согласиться с переуступкой права требования, а может и нет, пока кредитор не исполнил свои основные обязательства. Но как только кредитор выполнил, согласно договору, свои обязанности, мнение должника не имеет правового значения, а вот обязанность исполнения за ним по прежнему остается независимо от того, кому - старому или новому кредитору она должна быть исполнена.

Примечания

¹ <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ushakov-term-12772.htm>

² Пиляева В.В. Цивильное право, Энциклопедический словарь / В.В. Пиляева. - м.: ЗАО Издательство «Экономика» 2003. - 622с.

³ Статья: Личность имеет значение (Карсегская Е.) ("ЭЖ-Юрист", 2007, N 43)

⁴ Иоффе О.С. Обязательственное право. С. 79. Издательство «Ленинград»

СОВРЕМЕННОЕ РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПО ВОПРОСАМ ПРИВАТИЗАЦИИ¹

Бельтюкова А.А., аспирант

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

г. Москва, Россия

*Удивительным свойством обладает эта категория - «собственность».
Стара как мир, изучена и описана, и одновременно всегда неожиданно
нова и непредсказуема, она желанна и плодотворна для новых и новых
исследований...²*

Источники правового регулирования приватизации представляют собой форму выражения и закрепления правовых норм, регулирующих общественные отношения в области приватизации, в самом общем смысле - передачи имущества из публичной собственности в частную.

Как известно из теории права, совокупность официально признаваемых государством правовых форм, содержащих нормы, предназначенные для регулирования определенной сферы деятельности, имеющие собственный метод регулирования и характеризующиеся отличительной системой принципов, образуют отрасль объективного (позитивного) права. Считается общепринятым, если отрасль позитивного права соответствует одноименной системе источников в форме нормативных правовых актов, принимаемых законодательными органами государства в соответствии с определенной процедурой и обладающих высшей юридической силой на территории данного государства по отношению к иным нормативным документам, то есть, строго говоря, отрасли законодательства (например, «гражданское право» и «гражданское законодательство», «земельное право» и «земельное законодательство», др.). Однако в тех случаях, когда специфическая система принципов отсутствует и (или) метод правового регулирования совпадает с методами иных отраслей права, а единственным отраслеобразующим признаком является общий предмет регулирования, можно говорить только о наличии отрасли законодательства.

Вступительная часть, посвященная общеправовым вопросам, не случайно включена в настоящую работу. Дело в том, что в литературе можно встретить точку зрения, обосновывающую существование приватизационного права как самостоятельной отрасли позитивного права³.

Ввиду изложенных выше замечаний указанная позиция представляется нам целиком и полностью неверной. Однако стоит оговориться, что резкую критику вызывает у нас рассмотрение приватизационного права именно как отрасли права, что не относится к созвучной юридической науке или учебной дисциплине.

Применительно к законодательству о приватизации такая система нормативных правовых актов носит комплексный характер, что объясняется многогранностью правовой природы приватизационных отношений, составляющих предмет регулирования административного, гражд-

данского, финансового (в части установления нормативов и порядка распределения денежных средств, поступающих от приватизации), земельного, муниципального и иных отраслей права, причём в этом разнообразии нормативно-правового массива содержатся как материальные, так и процессуальные нормы.

Между тем, административно-правовое регулирование приватизационных отношений представляет собой доминирующий метод государственного воздействия. При этом властные полномочия органов исполнительной власти распространяются на покупателей государственного и муниципального имущества, так же как и на подлежащие приватизации объекты, задолго до совершения самой приватизационной сделки, равно как и после, например, в форме публичных сервитутов, охранных обязательств в отношении объектов культурного наследия и пр.

А.Б. Агапов также допускает отождествление приватизационных отношений с административными. По его мнению, приватизация в отличие от обобществления представляет собой способ возмездного наделения негосударственного юридического или физического лица дополнительными полномочиями, прежде принадлежавшими органам государственной власти или органам местного самоуправления⁴.

Между тем, классификатором правовых актов, утвержденным Указом Президента РФ от 15 марта 2000 года № 511⁵, правовые акты под рубрикой «Приватизация государственного и муниципального имущества» включены в состав позитивного гражданского права.

Крайне важно обратить внимание, что вопрос о соотношении гражданско- и административно-правового аспектов регулирования приватизационных отношений представляет собой далеко не «теоретизированную» проблему, лишь отдаленно связанную с правоприменением. Напротив, если законодатель признает законодательство о приватизации специальной отраслью гражданского права и одновременно создает двухуровневую структуру такого законодательства, отражающую федеративное устройство государства, не нарушает ли это п. «о» ст. 71 Конституции РФ, содержащий предписание об отнесении гражданского законодательства к исключительному ведению Российской Федерации?

Законодательство о приватизации (в узком легистском понимании⁶) входит в систему источников правового регулирования привати-

зации, которое наряду с ним составляют иные акты (в частности, Конституция РФ; общепризнанные принципы⁷; Бюджетный кодекс РФ⁸ и ежегодно принимаемые федеральные законы о бюджете РФ и законы субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ; федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения по отчуждению объектов, перечень которых установлен п. 2 ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁹ (например, Земельный кодекс РФ¹⁰, Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹¹); акты органов местного самоуправления по вопросам приватизации муниципального имущества и пр.).

Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее - Федеральный закон № 178-ФЗ) является основным законодательным актом, регулирующим отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом.

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

I уровень - законодательство РФ о приватизации, состоящее из Федерального закона № 178-ФЗ и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Примерами федеральных законов, которые были приняты в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ (иными словами - их принятие состоялось позже) являются Федеральный закон 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»¹², Федеральный закон 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 предпринимательства, и о

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹³ и др.

Для регулирования приватизации характерно то, что законом устанавливается лишь общая схема, шаблон, конкретное содержательное наполнение которых обеспечивают многочисленные нормативные правовые акты, которые также относятся к актам законодательства РФ о приватизации:

1) указы Президента РФ (например, Указ Президента РФ от 4 августа 2004 года № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»¹⁴);

2) постановления Правительства РФ (Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2005 года № 806 «Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества»¹⁵);

3) нормативные правовые акты Министерства экономического развития.

В Федеральном законе № 178-ФЗ закреплён общий порядок приватизации объектов права собственности публично-правовых образований. Тем же актом устанавливается перечень государственного и муниципального имущества, в отношении которого законодателем предусмотрен особый порядок приватизации. Так, положениями федеральных законов и (или) нормативных правовых актов, не относящихся к актам законодательства РФ о приватизации, регулируется отчуждение:

- земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы;

- природных ресурсов;

- государственного и муниципального жилищного фонда;

- государственного резерва;

- государственного и муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации;

- безвозмездно в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками;

- государственного и муниципального имущества на основании судебного решения;

- имущества, переданного центру исторического наследия Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;

- федерального имущества в соответствии с решениями Правительства РФ, принимаемыми в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики;

- иного имущества, указанного в п. 2 ст. 3 Федерального закона № 178-ФЗ.

Помимо этого, в отношении отдельных объектов государственного и муниципального имущества может быть предусмотрен особый порядок приватизации, который при этом отягчен дополнительными условиями. Например, ограничение круга участников при приватизации недвижимого имущества, находящегося на территории закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) - п. 1 ст. 8 Федерального закона от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹⁶; закрепление профиля приватизируемого объекта - гл. V Федерального закона от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»¹⁷; обременение общей процедуры дополнительными требованиями - ст. 53 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁸ и Приказ Минприроды РФ от 21 ноября 1995 года № 469 «Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций» и др.

Кроме того, в п. 3 ст. 3 Федерального закона № 178-ФЗ закреплены отдельные категории имущества, приватизация которых не допускается. Сюда относятся изъятые из оборота объекты гражданских прав (в частности, природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников - п. 2 ст. 6 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁹; химическое оружие, объекты по хранению и уничтожению химического оружия - ст. 5 Федерального закона от 2 мая 1997 года № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»²⁰ и др.), а также имуще-

ство, которое не может находиться в иных чем государственная или муниципальная формах собственности (например, земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил РФ - п 10 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне»²¹; государственный фонд недр - ст. 2 Закона РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»²² и др.).

II уровень - законодательство субъектов РФ о приватизации, включающее в себя законы субъектов РФ о приватизации государственного имущества, принятых в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ, и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

В качестве примера укажем Закон Московской области от 12 мая 2005 года № 115/2005-О «О приватизации имущества, находящегося в собственности Московской области»²³, Постановление Правительства Москвы от 14 сентября 2010 года №816-ПП «О среднесрочной программе приватизации государственного имущества города Москвы на 2011-2013 гг.»²⁴

Приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с законодательством РФ о приватизации. Отсюда на третьем уровне (не законодательства, а источники правового регулирования приватизации) «расположены» правовые акты органов местного самоуправления (например, определяющие компетенцию органов местного самоуправления в сфере приватизации).

Особенностью российского законодательства по вопросам приватизации является отсутствие систематизации, децентрализованность нормативных правовых актов, регулирующих отчуждение различных объектов имущества из государственной собственности в частную. Так, за рамками действия Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», устанавливающего общий порядок приватизации, остается изрядный массив однородных отношений. Кроме того, сам закон содержит множественные изъятия, расширяющие сущностную и процедурную стороны приватизационного процесса в отношении отдельных объектов имущества.

Такое положение дел отражает неослабевающее значение приватизации в России как инструмента институциональных изменений в экономике и средства решения фискальных проблем. В конечном итоге законодательство о приватизации должно стать составной частью единой системы правового регулирования отношений по управлению государственной и муниципальной собственностью.

Примечания

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Конституционные пределы приватизации», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2011-2012 гг.

² Щенникова Л. В. Вещные права в гражданском праве России. - М., 1996. - 186 с. - С. 20.

³ См.: Скворцов О.Ю. Приватизационное право. Учебное пособие. - М., 2000. - 256 с.

⁴ См.: Агапов А.Б. Учебник административного права. - М., 1999. - 558 с. - С. 530-536.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

⁶ Данная формулировка требует уточнения. Под законодательством о приватизации в узком (легистском) смысле для целей настоящей работы понимается не система нормативных правовых актов, включающая в себя только федеральные законы и законы субъектов РФ, а нормативно-правовой массив, перечисленный в ст. 4 Федерального закона № 178-ФЗ, имеющей наименование «Законодательство о приватизации».

⁷ По мнению автора, к общепризнанным принципам, оказывающим непосредственное влияние на национальное регулирование отношений в сфере приватизации, можно, в частности, отнести Руководящие принципы по оптимальной практике аудита приватизационных операций, разработанные ИНТОСАИ (Международная организация высших органов финансового контроля). На сегодняшний день членами данной организации являются высшие национальные органы финансового контроля из более чем 180 стран мира (в том числе Счетная палата РФ - с 1995 г.).

⁸ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

¹² Собрание законодательства РФ. 2007. № 7. Ст. 834.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3615.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3313.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 150.

¹⁶ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4136.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.

²¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

²² Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

²³ Вестник Московской областной Думы. 2005. № 11.

²⁴ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 54.