

УДК 336.81

DOI 10.25688/2076-9113.2020.37.1.11

Н.Д. Воронцов

О вариантах правового регулирования приватизации

В статье анализируются правовые условия регулирования приватизации в России и за рубежом на различных исторических этапах. Исследуются основные параметры проведения приватизации, предусмотренные правовыми актами. Предпринята попытка выделения вариантов правового регулирования приватизации.

Ключевые слова: приватизация; имущество; разгосударствление; частная собственность.

В послании президента В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 2018 года была обозначена принципиальная позиция о снижении доли государства в экономике [10]. Одним из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции является сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством [13]. Способом достижения этих целей является приватизация государственного имущества. При осуществлении приватизации важен учет опыта как российских, так и зарубежных приватизационных кампаний.

Использование различных условий и механизмов перехода государственного имущества в частные руки зависит от целого ряда факторов. Максимальным следует признать воздействие экономического фактора — общего состояния и зрелости национальной экономики, вида экономической системы. Естественно, на выбор условий приватизации оказывают влияние политические силы, и прежде всего те, чье воздействие на процесс государственного управления было в конкретный исторический период наибольшим. Все это обуславливает возможность выделения определенных параметров проведения приватизации. Такие параметры закреплены в правовых актах, регулирующих условия и особенности приватизационных процессов.

Анализ условий приватизации в различных странах позволяет выделить следующие параметры проведения приватизации:

- 1) объем приватизируемого имущества;
- 2) степень отчуждения государственного имущества;
- 3) тип приватизируемого имущества;
- 4) круг возможных приобретателей приватизируемого имущества;
- 5) возмездность или безвозмездность отчуждения имущества;

б) использование конкурентных или безальтернативных процедур приватизации.

Исходя из данных параметров, можно определить критерии классификации правового регулирования приватизации. Анализ данных критериев дает возможность выделения различных вариантов приватизации.

По объему приватизируемого имущества приватизацию можно классифицировать на массовую и точечную. Массовая приватизация, характерная для постсоциалистических государств конца 1980–1990 годов [7, с. 618], имеет своей целью значительное разгосударствление экономики и перевод ее на рыночные рельсы. При проведении массовой приватизации, в ряде случаев, возможно сохранение государственной собственности в определенных стратегически важных отраслях. Точечная приватизация, в свою очередь, используется в целях пополнения государственного бюджета, развития конкуренции в экономике и повышения эффективности работы приватизируемого предприятия в государствах с уже действующей рыночной экономикой. Примером проведения точечной приватизации может служить Великобритания, где в 1981–1987 годах в частную собственность перешли предприятия из самых разных сфер промышленности [2].

Данный параметр является основополагающим при осуществлении классификации подходов к правовому регулированию приватизации.

По степени отчуждения государственного имущества можно выделить варианты:

- с полным отчуждением государственной собственности;
- с акционированием предприятий и последующей продажей части акций.

При использовании варианта с полным отчуждением государственной собственности объектами приватизации являются имущество (имущественные комплексы) и стопроцентные пакеты акций. Государство утрачивает свой контроль над объектами приватизации в качестве собственника. Данный вариант использовался, например, в Аргентине при осуществлении приватизации 1990-х годов, которая имела своей целью, прежде всего, уменьшение бюджетного дефицита [12, с. 55].

При использовании варианта с акционированием предприятий и последующей продажей части акций доля государства может оставаться решающей, как это было в Малайзии в середине 1980-х годов (например, при акционировании телекоммуникационного сектора государство продолжало оставаться собственником 60 % акций) [9, с. 53], либо становиться номинальной. Примером использования второго варианта может служить приватизация в Марокко Банка внешней торговли в 1994–1995 годах, когда доля государства была сокращена до 7 %, что было необходимо для сохранения управления национальной системой социальной защиты [1, с. 49].

В ряде случаев при проведении приватизации в законодательстве устанавливаются условия, при которых государство сохраняет возможность возврата в будущем приватизируемого имущества в государственную собственность.

Арендные отношения являются особой формой отчуждения государственного имущества на определенный срок. Арендные предприятия, особенно в странах бывшего социалистического лагеря, стали первыми формами разгосударствления экономик. Однако вопрос о соотношении приватизации имущества и разгосударствления экономики остается в науке дискуссионным. По своему смыслу и духу передача государственного имущества в аренду частным лицам схожа с приватизацией. Но временный характер аренды и сохранение права собственности за государством не позволяют поставить между ними знак равенства. Передача государственного имущества в аренду в ряде случаев является одним из первых этапов разгосударствления экономики, предшествуя приватизации. Впоследствии арендные отношения, как правило, являются наряду с приватизацией одним из механизмов вовлечения государственного имущества в хозяйственный оборот.

По типу приватизируемого имущества можно выделить приватизацию государственных предприятий и «малую приватизацию» — отчуждение из государственной собственности мелких предприятий, как правило сферы торговли и бытового обслуживания населения. Осуществление «малой приватизации» было характерным для государств, переходивших от плановой экономики к рыночной, в частности для Польши первой половины 1990-х годов, где для «малой приватизации» основным способом была аренда с правом выкупа¹. В странах же с развитой рыночной экономикой подобные предприятия исторически всегда находились в частной собственности.

Приватизация жилых помещений. Специфическим типом приватизируемого имущества являются жилые помещения. Как правило, жилищная приватизация регулируется отдельными правовыми актами. Правила приватизации жилых помещений отличаются от правил приватизации предприятий, объектов бытового обслуживания и инфраструктуры. Приватизация жилых помещений возможна на различных условиях: платная (например, в Италии она началась в 1992 году [5]), безвозмездная (стартовала в России в 1992 году и продолжается по сей день [4]). Этот вид приватизации так или иначе характерен для большинства государств.

Приватизация земли. Обычно отношения, связанные с приватизацией земельных участков, регулируются специальным законодательством. Это обусловлено исключительной важностью земли как ресурса и средства производства. В отдельных государствах земля исключена из хозяйственного оборота и ее приватизация запрещена (пример: ст. 13 Конституции Республики Таджикистан устанавливает исключительную государственную собственность на землю² [9]).

¹ Колганов А.И. Приватизация в странах с переходной экономикой // Отечественные записки. 2005. № 1. URL: <http://www.strana-oz.ru/2005/1/privatizaciya-v-stranah-s-perehodnoy-ekonomiko> (дата обращения: 22.12.2019).

² Конституция Республики Таджикистан от 06.11.1994 // Официальный сайт Президента Республики Таджикистан. URL: <http://www.prezident.tj/ru/taxonomy/term/5/112> (дата обращения: 22.12.2019).

По кругу возможных приобретателей имущества можно выделить варианты приватизации с ограниченным и неограниченным кругом претендентов. Состав претендентов может быть ограничен, например, по признаку гражданства, как это было сделано в Чехословакии в 1991–1993 годах. Распространенным механизмом сокращения числа участников приватизации является продажа приватизируемого предприятия членам трудового коллектива. Такая схема часто используется в США в связи с предоставляемыми в этом случае налоговыми льготами. Ранее она применялась в качестве средства уменьшения уровня безработицы, когда единственной альтернативой оставалось закрытие предприятия, а также способа ограничения возможности перехода права собственности на предприятие в другие руки [8, с. 9].

Еще одним способом ограничения круга претендентов является приоритетный выкуп арендуемого государственного имущества арендатором в собственность. Этот способ использовался в Республике Беларусь в 1998–2010 годах [6, с. 6]. Преимущественное право определенных категорий арендаторов на приобретение арендуемого имущества закреплено и в современном законодательстве Российской Федерации [14].

В отдельных государствах, например в Великобритании, ограничивается возможность концентрации акций приватизируемых предприятий в одних руках (до 1993 года для предприятий, в акционерном капитале которых находились «золотые акции», максимальный объем капитала для частных собственников ограничивался 10 %).

Возмездность. Возможно выделение платного и бесплатного вариантов приватизации. Как правило, приватизация подразумевает денежную компенсацию в пользу государства, однако, в ряде случаев применялись безвозмездные схемы, например при приватизации сельскохозяйственных предприятий в Казахстане в 1992–1995 годах [11, с. 157]. Кроме того, в качестве подвида платной приватизации можно выделить льготную приватизацию, когда стоимость имущества может быть снижена (такая модель применяется с 2000 года в Азербайджане при продаже акций предприятия работникам [11, с. 240]) и ваучерную приватизацию — эта модель проявила себя в Чехии в 1993–2000 годах³. В рамках массовой приватизации возможно одновременное применение возмездных и безвозмездных механизмов приватизации для различных видов имущества.

Использование конкурентных или безальтернативных процедур приватизации. При проведении приватизации используются конкурентные механизмы — конкурсы, аукционы и др. Но в некоторых государствах применяется вариант, при котором имущество отчуждается из государственной собственности по усмотрению органа, администрирующего процедуру приватизации. Примером подобного варианта может служить осуществление «малой приватизации» в Польше, когда значительная часть объектов приватизации отчуждалась

³ Колганов А.И. Приватизация в странах с переходной экономикой // Отечественные записки. 2005. № 1. URL: <http://www.strana-oz.ru/2005/1/privatizaciya-v-stranah-s-perehodnoy-ekonomikoy> (дата обращения: 22.09.2019).

без проведения конкурентных процедур [3]. Также известны подходы с использованием комбинированного варианта, при котором применяются и конкурентные, и безальтернативные процедуры. Это характерно для государств, проводящих массовую приватизацию. В ряде случаев конкурентный характер приватизации является лишь номинальным.

В Российской Федерации в 1990-х годах технологии осуществления приватизации позволяли при декларировании конкурентного характера приватизации осуществлять передачу государственных предприятий заранее определенному кругу лиц. В отдельных случаях при формальном соблюдении процедурных норм действия государственных органов и должностных лиц шли вразрез с изначально заложенными в приватизацию целями и задачами. Приватизационные процессы в России зачастую носили и продолжают в отдельных случаях носить имитационный характер, в них искусственно были заложены возможности приобретения государственного имущества определенным кругом лиц на особых условиях. Российская приватизация 1990-х годов, по оценкам многих исследователей, носила антиобщественный, хищнический характер. Схожие проблемы наблюдались также в процессах приватизации и в других республиках бывшего СССР. Но у них в связи с меньшими объемами приватизируемого имущества негативные социальные последствия на фоне российской приватизации имели значительно меньший масштаб.

Различные критерии проведения приватизации обуславливают возможность выделения вариантов. При этом каждый вариант, при его применении в конкретном государстве на различных исторических этапах его развития, все равно может обладать своими особенностями.

Выделение вариантов приватизации предоставляет возможность их последующей классификации.

Использование автором метода классификации при исследовании вариантов правового регулирования приватизационных процессов имеет три цели:

- систематизация и организация накопленных знаний о приватизационных процессах, представление знаний в удобном для обозрения, распознавания и сопоставления виде;

- выделение моделей правового регулирования процессов приватизации *для возможности применения их на практике* (в частности, в осуществлении нормотворческой деятельности при подготовке приватизационных кампаний в будущем);

- определение оптимального варианта проведения приватизации для тех или иных государств в конкретный период времени.

Опыт проведения приватизационных кампаний позволяет определить их основные варианты (см. таблицу).

Процесс приватизации в России продолжается, можно ожидать приватизации в ближайшие годы крупных государственных предприятий в самых разных отраслях экономики. Учет опыта приватизационных кампаний, в том числе и зарубежных, необходим при осуществлении приватизации в России.

Основные варианты приватизации

Номер варианта	Объем приватизируемого имущества	Степень отчуждения государственного имущества	Тип приватизируемого имущества	Круг возможных приобретателей приватизируемого имущества	Возмездность или невозмездность отчуждения имущества	Использование конкурентных или безальтернативных процедур приватизации	Пример
1	Массовая приватизация с сохранением государственной собственности в ряде отраслей	Предусмотрена возможность возврата в государственную собственность приватизируемого имущества	Приватизация промышленных и инфраструктурных предприятий	Ограничение круга приобретателей в ряде отраслей	Возмездность	Номинально конкурентный характер	Приватизация в Латинской Америке в 1970–2000 годы
2	Массовая приватизация	Полное отчуждение имущества	Промышленные предприятия, объекты инфраструктуры и добывающий сектор экономики	Круг приобретателей не ограничен	Возмездность	Номинально конкурентный характер	Приватизация в странах Африки в 1980–1990 годы
3	Массовая приватизация	Полное отчуждение имущества	Всеобъемлющая приватизация (крупные и малые промышленные предприятия, жилой фонд, объекты торговли и бытового обслуживания)	Круг приобретателей не ограничен	Применение обоих вариантов в зависимости от типа приватизируемого имущества	Конкурентный характер	Приватизация в государствах Восточной и Центральной Европы в 1980–1990 годы

Продолжение таблицы

Номер варианта	Объем приватизируемого имущества	Степень отчуждения государственного имущества	Тип приватизируемого имущества	Круг возможных приобретателей приватизируемого имущества	Возмездность или безвозмездность отчуждения имущества	Использование конкурентных или безальтернативных процедур приватизации	Пример
4	Массовая приватизация	Полное отчуждение имущества	Всеобъемлющая приватизация (крупные и малые промышленные предприятия, жилой фонд, объекты торговли и бытового обслуживания)	Круг приобретателей не ограничен	Применение обоих вариантов в зависимости от типа приватизируемого имущества	Номинально конкурентный характер	Приватизация на постсоветском прострранстве в 1990-е годы
5	Точечная приватизация	Полное отчуждение имущества	Промышленные предприятия, объекты инфраструктуры и добывающий сектор экономики	Круг приобретателей не ограничен	Возмездность	Номинально конкурентный характер	Приватизация на постсоветском прострранстве на текущем этапе
6	Точечная приватизация	Полное отчуждение имущества	Отдельные крупные промышленные и инфраструктурные предприятия с высокой стоимостью	Круг приобретателей не ограничен	Возмездность	Конкурентный характер	Приватизация в государствах с развитой рыночной экономикой с полным отчуждением имущества

Номер варианта	Объем приватизируемого имущества	Степень отчуждения государственного имущества	Тип приватизируемого имущества	Круг возможных приобретателей приватизируемого имущества	Возмездность или безвозмездность отчуждения имущества	Использование конкурентных или безальтернативных процедур приватизации	Пример
7	Точечная приватизация	Возможность сохранения контроля над приватизируемым имуществом	Отдельные крупные промышленные и инфраструктурные предприятия с высокой стоимостью	Круг приобретателей не ограничен	Возмездность	Конкурентный характер	Приватизация в государствах с развитой рыночной экономикой с частичным отчуждением имущества (Франция, Япония, США, Япония)
8	Массовая приватизация	Полное отчуждение имущества	Жилые помещения	Ограничение круга приобретателей	Безвозмездность	Безальтернативные процедуры	Приватизация жилья в России в 1992 – н. в.

Это позволит разумно соотнести юридически закрепленные цели и задачи приватизации с ее фактическими результатами. В случае совпадения целей и фактических результатов приватизация государственного имущества может быть эффективным инструментом для решения экономических и социальных задач.

Литература

1. Бандурин В.В., Кузнецов В.Ю. Управление федеральной собственностью в условиях переходной экономики. М.: Наука и экономика, 1999. 151 с.
2. Голдман М.А. Приватизация в России: можно ли исправить допущенные ошибки // Проблемы теории и практики управления. 2009. № 4. С. 23–27.
3. Закон о приватизации государственных предприятий и закон о создании министерства преобразований собственности от 13 июля 1990 г. Dzennik Ustaw Nr 51. 1990. Roz. 298, 229.
4. Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 11.07.1991. № 28. Ст. 959.
5. Ильинский М. Приватизация жилья по-итальянски // Известия. 1992. 25 января. С. 4.
6. Исаёнок Д., Чижова Т. Эволюция белорусской модели приватизации: предпосылки, концепции, результаты. URL: <http://left.by/archives/4465> (дата обращения: 20.10.2019).
7. Козаржевский П., Ракова Е. Приватизация и реструктуризация предприятий в странах СНГ // ЭКОВЕСТ. 2004. № 4. С. 614–636.
8. Материалы о расцвете экономики. Приватизация государственных предприятий. Вена: СИПЕ, 2001. 20 с.
9. Махатхир Мохамед. Малайзия: путь вперед. М.: АСТ, 2009. 192 с.
10. Послание Президента РФ Федеральному собранию от 01.03.2018 // Российская газета. 02.03.2018. № 46.
11. Приватизация в России и других странах СНГ. Сб. обзоров / отв. ред. В.А.Виноградов. М.: РАН ИНИОН, 2003. 272 с.
12. Романова З. Аргентина в лабиринте рыночно-либеральных проблем // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 10. С. 55–63.
13. Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы») / Собрание законодательства РФ. 25.12.2017. № 52 (Часть I). Ст. 8111.
14. Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Российская газета. 25.07.2008. № 158.

Literatura

1. Bandurin V.V., Kuznecov V.Yu. Upravlenie federal'noj sobstvennost'yu v usloviyah perexodnoj e'konomiki. M.: Nauka i e'konomika, 1999. 151 s.
2. Goldman M.A. Privatizaciya v Rossii: možhno li ispravit' dopushhenny'e oshibki // Problemy' teorii i praktiki upravleniya. 2009. № 4. S. 23–27.

3. Zakon o privatizacii gosudarstvenny'x predpriyatij i zakon o sozdanii ministerstva preobrazovanij sobstvennosti ot 13 iyulya 1990 g. Dzennik Ustaw Nr 51. 1990. Poz. 298, 229.
4. Zakon RF ot 04.07.1991 № 1541-1 «O privatizacii zhilishhnogo fonda v Rossijskoj Federacii» // Vedomosti SND i VS RSFSR. 11.07.1991. № 28. St. 959.
5. *Il'inskij M.* Privatizaciya zhil'ya po-ital'yanski // *Izvestiya*. 1992. 25 yanvarya. S. 4.
6. *Isayonok D., Chizhova T.* E'voluciya belorusskoj modeli privatizacii: predposy'lki, koncepcii, rezul'taty'. URL: <http://left.by/archives/4465> (data obrashheniya: 20.10.2019).
7. *Kozarzhevskij P., Rakova E.* Privatizaciya i restrukturalizaciya predpriyatij v stranax SNG // *E'KOVEST*. 2004. № 4. S. 614–636.
8. *Materialy' o rasczvetе e'konomiki. Privatizaciya gosudarstvenny'x predpriyatij.* Vena: SIPE, 2001. 20 c.
9. *Maxatxir Moxamad.* Malajziya: put' vpered. M.: AST, 2009. 192 s.
10. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 01.03.2018 // *Rossijskaya gazeta*. 02.03.2018. № 46.
11. Privatizaciya v Rossii i drugix stranax SNG. Sb. obzorov / otv. red. V.A.Vinogradov. M.: RAN INION, 2003. 272 s.
12. *Romanova Z.* Argentina v labirinte ry'nochno-liberal'ny'x problem // *Mirovaya e'konomika i mezhdunarodny'e otnosheniya*. 2002. № 10. S. 55–63.
13. Ukaz Prezidenta RF ot 21.12.2017 № 618 «Ob osnovny'x napravleniyax gosudarstvennoj politiki po razvitiyu konkurencii» (vmeste s «Nacional'ny'm planom razvitiya konkurencii v Rossijskoj Federacii na 2018–2020 gody'») / *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 25.12.2017. № 52 (Chast' I). st. 8111.
14. Federal'ny'j zakon ot 22.07.2008 № 159-FZ «Ob osobennostyax otchuzhdeniya nedvizhimogo imushhestva, naxodyashhegosya v gosudarstvennoj ili v municipal'noj sobstvennosti i arenduemogo sub'ektami malogo i srednego predprinimatel'stva, i o vnesenii izmenenij v otdel'ny'e zakonodatel'ny'e akty' Rossijskoj Federacii» / *Rossijskaya gazeta*. 25.07.2008. № 158.

N.D. Vorontsov

On Options for Legal Regulation of Privatization

The article analyzes the legal conditions for regulating privatization in Russia and abroad in various historic periods. The basic parameters of privatization provided by legal acts are investigated. An attempt to highlight options for legal regulation of privatization has been made.

Keywords: privatization; property; denationalization; private property.