

Н.Д. Воронцов

Понятие и сущность института приватизации

В статье анализируется эволюция понимания института приватизации в юридической науке. Исследуются некоторые особенности правового регулирования приватизации в законодательстве различных государств. Предпринята попытка сформулировать авторское определение понятия «приватизация».

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

Институт приватизации как самостоятельное экономическое и правовое явление сформировался во второй половине XX в. в качестве одного из способов привлечения средств в государственный бюджет и повышения эффективности национальной экономики. В 2016–2017 гг. в рамках антикризисного плана, подготовленного Правительством РФ, была проведена приватизация части пакетов акций крупных государственных компаний, еще несколько пакетов акций должны быть приватизированы в ближайшее время. Вместе с тем, по мнению некоторых исследователей-экономистов, можно ожидать увеличения масштабов приватизации государственных активов. Эти явления в российской экономике обуславливают актуальность исследования проблем, связанных с приватизацией государственного имущества.

Сам термин «приватизация» имеет латинское происхождение. Он образован от латинского слова *privatus*, переводимого как «частный, находящийся в частной собственности». Термином «приватизация» в науке обычно обозначается увеличение роли частных собственников в национальной экономике. Его введение в научный оборот многие отечественные исследователи связывают с именами американских ученых Питера Друкера (1969) и Роберта У. Пула (1976) [10: с. 11]. В зарубежной литературе встречаются иные точки зрения. Согласно словарю Уэбстера впервые термин «приватизация» как

научное понятие был употреблен в 1948 году [13]. Однако упоминание о приватизации как о правовом и экономическом явлении в литературе встречалось и ранее. В 1937 г. в статье американского юриста Роберта Купера, посвященной исследованию идей о создании Административного суда США, термин «приватизация» используется в контексте увеличения влияния частных лиц на работу административных органов.

Введение в научный оборот термина «приватизация» в его современном значении связано с исследованием экономических процессов в Германии периода 1930–1940-х гг. В 1934 г. в немецком журнале *Der Deutsche Volkswirt* была опубликована статья Х. Маршнера, в которой было предложено вернуть в частную собственность систему общественного транспорта, перешедшую в период кризиса конца 1920 – начала 1930 гг. под контроль властей. Для обозначения процесса возвращения имущества в частную собственность исследователем использовалось слово *reprivatisierung*, которое можно перевести на русский язык как «реприватизация». Реприватизация, по мнению Х. Маршнера, должна была повысить эффективность работы системы общественного транспорта. Несколько месяцев спустя в статье, опубликованной в этом же журнале, немецкий исследователь Х. Баумгартен использовал слово *reprivatisierung* для обозначения возможного перехода банковской системы в частный сектор экономики.

Динамика развития представлений о понимании приватизации в зарубежных источниках показывает, что термин «приватизация» традиционно трактовался учеными достаточно широко. Под приватизацией в ряде случаев понималось не только отчуждение государственного имущества в частную собственность, но и в целом стремление господствующих политических сил и экономических кругов к уменьшению роли государства в экономике.

В отечественной науке, по понятным причинам, институт приватизации начал широко изучаться только в конце 1980-х гг. Рядом отечественных исследователей предлагались широкая и узкая трактовки приватизации. Так, В.М. Игнатов считает, что «приватизация в широком смысле понимается как один из институтов регулирования экономики через сокращение государственного сектора и увеличение вклада частного сектора в хозяйственное развитие. Приватизация в узком смысле слова означает полную или частичную передачу права собственности на капитал определенным физическим и юридическим лицам» [4: с. 11].

Разграничение понимания приватизации на «широкое» и «узкое» является, по мнению автора данной статьи, небесспорным. Убедительной представляется позиция Г.М. Гукасян и ряда других авторов, согласно которой приватизация как передача государственной или муниципальной собственности за плату или безвозмездно в частную собственность является частью более широкого процесса — разгосударствления, понятие которого во многом сходно с понятием приватизации в широком смысле [2: с. 418].

При исследовании различных трактовок понимания института приватизации в научной литературе можно отметить следующие тенденции. Приватизация

в широком смысле (разгосударствление) рассматривается в основном представителями экономических наук. Ученые-юристы, как, в свою очередь, подчеркивают исследователи, трактуют приватизацию, как правило, в узком смысле [8: с. 69]. Так, заведующий кафедрой гражданского права и процесса РАНХиГС С.И. Комарицкий под приватизацией понимает правовой институт, относящийся к сфере правового регулирования права собственности и означающий прекращение права собственности на определенное имущество и возникновение права частной собственности [5: с. 7]. Д.А. Герцев считает, что под приватизацией следует понимать урегулированный нормами права порядок передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность физических и (или) юридических лиц за плату или безвозмездно, который осуществляется в строго установленных законодательством о приватизации формах и предполагает: издание органом власти акта ненормативного характера, в котором содержится решение о передаче имущества в частную собственность; совершение сделки по отчуждению указанного имущества; исполнение этой сделки [1: с. 15].

С предложенными формулировками определения понятия приватизации можно соглашаться или не соглашаться. Авторская позиция: приватизацию можно понимать как процесс отчуждения государственного имущества, а не только как частичное уменьшение роли государства в экономике.

В юридической науке имеют место попытки авторов создать некое универсальное понятие приватизации. Так, А.Х. Трофимова, указывая на узость юридического понятия, определяет приватизацию как «...взаимосвязанное юридически и экономически обоснованное явление, заключающееся в возмездном отчуждении имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц с целью повышения эффективности экономики» [8: с. 94].

Подход к определению понятия приватизации, объединяющий ее юридические и экономические признаки, вызывает интерес, но согласиться с конкретной приведенной трактовкой А.Х. Трофимовой трудно. Основанное на узком юридическом понимании приватизации, приведенное выше определение указывает на экономическую обоснованность проведения приватизации, а целью приватизации устанавливает повышение эффективности экономики. Однако, как показывает опыт проведения приватизации в различных странах на разных исторических этапах, причины и действительные цели приватизации не всегда соответствовали требованиям экономической целесообразности.

Если говорить о возможности выработки некоего универсального для науки, прежде всего экономической и юридической, понятия приватизации, можно выделить следующее. Как уже отмечалось выше, понимание приватизации в узком (юридическом) и широком (экономическом) смыслах можно соотнести между собой как часть и целое. Таким образом, по мнению автора, необходимость создания общего для науки понимания приватизации отсутствует. Приватизацию можно понимать в узком смысле как часть более широкого процесса

разгосударствления. Последнее может включать в себя также иные меры по снижению степени участия государства в экономической жизни, такие, например, как отмена государственного регулирования цен, ликвидация государственных монополий и т. д. [12: с. 55].

Из приведенных выше определений видно, что приватизация в узком смысле также трактуется учеными неодинаково. В работах разных авторов можно увидеть трактовку приватизации в качестве «передачи собственности», «правового института», «порядка передачи имущества», «явления, заключающегося в возмездном отчуждении имущества». По мнению автора данной статьи, наиболее верно будет отражать сущность приватизации понимание ее в качестве «передачи имущества в частную собственность».

В зависимости от понимания форм собственности можно получить представление о том, на какое имущество может быть передано право собственности в результате приватизации. Исследователи отвечают на этот вопрос по-разному. Часть из них говорит о государственной и муниципальной собственности, другие исследователи рассматривают эти формы собственности как единую общественную собственность. Согласно Конституции в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. [7]. Нельзя не согласиться с мнением профессоров А.И. Казанника и А.Н. Костюкова, согласно которому в гражданском обществе собственность существует в таких основных формах, как публичная и частная, а все остальные формы собственности являются производными от них [6: с. 125]. Таким образом, объектом приватизации является имущество, находящееся в публичной собственности.

По мнению автора данной статьи, в качестве еще одного существенного свойства приватизации следует выделять урегулированность специальными нормами общественных отношений, связанных с передачей имущества из публичной в частную собственность. Если не учитывать это свойство, то под приватизацией становится возможным понимать такие ситуации, когда имущество, находящееся в публичной собственности, передается в частную собственность нелегально.

Суммируя вышесказанное, можно выделить следующие существенные признаки приватизации:

- 1) объект приватизации — имущество, находящееся в публичной собственности;
- 2) субъекты приватизации определяются законом;
- 3) содержание приватизации — нормативно-правовое регулирование порядка, условия, целей и задач приватизации;
- 4) возникновение права частной собственности на основе воли публичной власти, выраженной в издаваемых органами публичной власти правовых актах.

С учетом перечисленных признаков можно сформулировать следующее определение приватизации: приватизация — урегулированная правовыми

актами публичной власти передача имущества из публичной собственности в частную.

Нормативное определение приватизации в законодательстве разных стран неодинаково. Причина этого кроется в различных целях проведения приватизации в разных государствах. Кроме того, в законодательстве в ряде случаев закреплялись различные определения понятия приватизации для разных видов отчуждаемого имущества.

В законодательстве некоторых развивающихся стран приватизация определяется в соответствии с рекомендациями Всемирного банка. В Юридическом руководстве Всемирного банка под приватизацией понималась сделка, осуществляемая с использованием предусмотренных законом методов, в результате которой частные лица приобретают долю в уставном капитале государственного предприятия, значительную часть его активов либо получают оперативный контроль над государственным предприятием или значительной частью его активов. Примером применения данных рекомендаций можно назвать законодательство Кении. В Приватизационном акте № 2 от 13.10.2005 приватизация определена как сделка (или сделки), в результате которой(ых) осуществляется передача иному, чем государственному, лицу активов публичной организации, включая акции государственных корпораций [15].

Как и в науке, приватизация в законодательстве ряда государств трактуется шире, чем просто продажа государственного имущества. Так, в законодательстве Непала, согласно Приватизационному акту № 2050 от 03.10.1994, приватизация определена как вовлечение частного сектора в управление государственной собственностью, продажу или аренду государственной собственности, или переход правительственной собственности в общественную, а также действия, направленные на участие в управлении государственными активами любыми способами, полностью или частично, частного сектора, работников предприятий или всех иных заинтересованных лиц [14].

В истории отечественного законодательства термин «приватизация» впервые встречается в Законе РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР». Статья 25 этого закона имела название «Приватизация государственного и муниципального имущества». Содержание статьи раскрывало понятие приватизации следующим образом: «Предприятия, имущественные комплексы, здания, сооружения и иное имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, могут быть отчуждены в частную собственность граждан и юридических лиц в порядке и на условиях, установленных законодательными актами РСФСР и республик, входящих в Российскую Федерацию, актами местных Советов народных депутатов, изданными в пределах их полномочий» [3].

В действующем Федеральном законе от 21.12.2001 № 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 [11].

Выводы:

1. Приватизацию можно понимать в узком смысле как часть более широкого понятия — разгосударствления. Разгосударствление, помимо непосредственно приватизации как отчуждения имущества, находящегося в публичной собственности, может включать в себя иные меры по снижению степени участия государства в экономической жизни общества.

2. Общее (научное) определение понятия приватизации, по мнению автора, может трактоваться следующим образом: приватизация — это урегулированная правовыми актами публичной власти передача имущества из публичной собственности в частную.

3. Нормативное определение приватизации в законодательстве различных государств отличается от научного. Как правило, оно учитывает специфику развития конкретных государств, цели и задачи проведения приватизации. Нормативное определение приватизации в законодательстве некоторых государств может включать в себя элементы более широкого понятия — разгосударствления, а также цели осуществления приватизации.

Литература

1. Герцев Д.А. Гражданско-правовое регулирование отношений по приватизации предприятий, находящихся в государственной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 200 с.

2. Гукасьян Г.М. Экономическая теория. 2-е изд. СПб.: Питер, 2007. 480 с.

3. Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

4. Игнатов В.М. Приватизация государственной собственности в РФ: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 19 с.

5. Комарицкий С.И. Приватизация: Правовые проблемы: курс лекций // Исследовательский центр частного права: Российская школа частного права. М.: Статут, 2000. 94 с.

6. Конституционное право: университетский курс / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. Т. 2. М.: Проспект, 2015. 528 с.

7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ: 2014. № 31. ст. 4398.

8. Трофимова А.Х. Особенности правового регулирования приватизации государственного и муниципального имущества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 212 с.

9. Трофимова А.Х. Понятие приватизации (юридический и экономический аспекты) // Юридические записки. 2013. № 2. С. 61–69.

10. Тяпкина Е.А. Способы приватизации // Гражданин и право. 2003. № 2. С. 9–14.

11. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. № 16. 26.01.2002.

12. *Шануро С.А., Шатаева О.В.* Современные тенденции развития экономической науки: курс лекций, практикум. М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015. 430 с.
13. Privatize | Definition of Privatize by Merriam-Webster. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/privatization> (дата обращения: 31.03.2017).
14. Privatization act, 2050 (1994). Nepal Law Commission. URL: <http://www.lawcommission.gov.np/en/documents/2015/08/privatization-act-2050-1994.pdf> (дата обращения: 02.04.2017).
15. Privatization act № 2 of 2005 (Rev. 2012). The National Council for Law Reporting. URL: <http://www.kenyalaw.org/lex//actview.xql?actid=No.%20%20of%202005> (дата обращения: 02.04.2017).

Literatura

1. *Gercev D.A.* Grazhdansko-pravovoe regulirovanie otnoshenij po privatizacii predpriyatii, naxodyashixsya v gosudarstvennoj sobstvennosti: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2008. 200 s.
2. *Gukas'yan G.M.* Ekonomicheskaya teoriya. 2-e izd. SPb.: Piter, 2007. 480 s.
3. Zakon RSFSR ot 24.12.1990 № 443-1 «O sobstvennosti v RSFSR» // Vedomosti SND RSFSR i VS RSFSR. 1990. № 30. St. 416.
4. *Ignatov V.M.* Privatizatsiya gosudarstvennoj sobstvennosti v RF: problemy' pravovogo regulirovaniya: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2002. 19 s.
5. *Komariczkiy S.I.* Privatizatsiya: Pravovy'e problemy': kurs lekcij // Issledovatel'skij centr chastnogo prava: Rossiiskaya shkola chastnogo prava. M.: Statut, 2000. 94 s.
6. Konstitutsionnoe pravo: universitetskij kurs / pod red. A.I. Kazannika, A.N. Kostyukova. T. 2. M.: Prospekt, 2015. 528 s.
7. Konstituciya Rossiiskoj Federacii (prinyata vsenarodny'm golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesenny'x Zakonami RF o popravkax k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF: 2014. № 31. st. 4398.
8. *Trofimova A.X.* Osobennosti pravovogo regulirovaniya privatizacii gosudarstvennogo i munitsipal'nogo imushhestva: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2012. 212 s.
9. *Trofimova A.X.* Ponyatie privatizacii (yuridicheskij i ekonomicheskij aspekty') // Yuridicheskie zapiski. 2013. № 2. S. 61–69.
10. *Tyapkina E.A.* Sposoby' privatizacii // Grazhdanin i pravo. 2003. № 2. S. 9–14.
11. Federal'ny'j zakon ot 21.12.2001 № 178-FZ «O privatizacii gosudarstvennogo i municipal'nogo imushhestva» // Rossiiskaya gazeta. № 16. 26.01.2002.
12. *Shapiro S.A., Shataeva O.V.* Sovremennyy'e tendencii razvitiya e'konomicheskoi nauki: kurs lekcii, praktikum. M.-Berlin: Direkt-Media, 2015. 430 s.
13. Privatize | Definition of Privatize by Merriam-Webster. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/privatization> (data obrashheniya: 31.03.2017).
14. Privatization act, 2050 (1994). Nepal Law Commission. URL: <http://www.lawcommission.gov.np/en/documents/2015/08/privatization-act-2050-1994.pdf> (data obrashheniya: 02.04.2017).
15. Privatization act № 2 of 2005 (Rev. 2012). The National Council for Law Reporting. URL: <http://www.kenyalaw.org/lex//actview.xql?actid=No.%20%20of%202005> (data obrashheniya: 02.04.2017).

N.D. Vorontsov

The Concept and Essence of the Institution of Privatization

The article analyzes the evolution of understanding of the institution of privatization in legal science. Some peculiarities of the legal regulation of privatization in the legislation of various states are analyzed. An attempt has been made to formulate the author's definition of the concept of «privatization».

Keywords: privatization; property; denationalization; private property.