

**Томилова Людмила Николаевна**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского права  
Кубанского государственного университета

**Войшева Алина Сергеевна**

аспирант кафедры гражданского права  
Кубанского государственного университета

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА**

### **Резюме:**

*Вопрос о понятии приватизации поднимается в правоприменительной практике на протяжении уже почти 30 лет. Впервые оно было раскрыто в законе РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР». На сегодняшний день легально определено в статье 1 Федерального закона № 178-ФЗ от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества», согласно которому под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается исключительно возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Цели приватизации различаются в зависимости от расположенности государства. В государствах Юга Европы влияние на политику приватизации оказывала острая необходимость покрытия бюджетного дефицита. На Севере Европы к приватизации подталкивала потребность в структурных экономических реформах. Развивающиеся страны третьего мира приняли подготовленные для них программы приватизации и пошли на значительные сокращения государственного сектора в национальной экономике. В России проведены малая, средняя приватизации; активно проводится крупная приватизация государственного имущества, что свидетельствует о том, что приватизация этого имущества в России носит массовый, широкомасштабный, беспрецедентный характер, который противоречит опыту проведения приватизации государственного имущества в развитых капиталистических странах. Экономический эффект (цель) приватизации государственного имущества в России состоит в радикальном изменении отношений собственности.*

### **Ключевые слова:**

*приватизация государственного имущества, цели приватизации государственного имущества.*

**Tomilova Lyudmila Nikolayevna**

PhD in Law, Assistant Professor,  
Civil Law Subdepartment,  
Kuban State University

**Voysheva Alina Sergeevna**

PhD student, Civil Law Subdepartment,  
Kuban State University

## **CONCERNING THE PRIVATIZATION OF STATE PROPERTY**

### **Summary:**

*The question of the privatization concept has been being discussed in the context of the law enforcement for almost 30 years. First it was revealed in the RSFSR law of December 24, 1990 "Concerning the property in the RSFSR". Today the legal definition of privatization is enshrined in the article 1 of the Federal Law № 178-FZ dated December 21, 2001 "Concerning the privatization of state and municipal property", according to which the privatization of state and municipal property is interpreted as only compensated alienation of property owned by the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, municipalities, to the property of individuals and (or) legal entities. The privatization goals vary depending on the location of the country. In the countries of the South Europe the privatization policy was influenced by the urgent need to cover the budget deficit. In the north of Europe the need for structural economic reforms urged on to the privatization. Developing third world countries adopted privatization programs prepared for them and accepted the significant reduction of the public sector in the national economy. In Russia there took place small and medium privatization, and the large privatization of state property is being carried out actively, which indicates that the privatization of property in Russia is widespread, wide-ranging and unprecedented, which contradicts to the experience of state property privatization in the developed capitalist countries. The economic effect (purpose) of the state property privatization in Russia is the radical change of the property relations.*

### **Keywords:**

*privatization of state property, objectives of state property privatization.*

Вопрос о сущности приватизации государственного имущества в течение почти 30 лет остается весьма актуальным и злободневным. Специалисты из различных сфер общественной жизни – политологии, экономики и финансов, юриспруденции – активно обсуждают эту тему, но до сих пор так и не смогли прийти к единому мнению.

На наш взгляд, рассматривать вопрос о понятии приватизации государственного имущества следует только в его взаимосвязи с самим процессом приватизации государственного имущества, а также во взаимосвязи с понятием, сущностью и целью государства. Испокон веков государство создавалось обществом в целях управления и повышения уровня жизни членов этого общества.

Ф. Энгельс отмечал: «Интерес» – вот что сцепляет друг с другом членов гражданского общества» [1, с. 154]. Частные интересы общества должны совпадать с публичными интересами государства.

В соответствии с Конституцией России, деятельность государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Следовательно, интересы публичные и интересы частные должны совпадать. Все процессы деятельности государства должны быть направлены на достижение целей, обозначенных Конституцией РФ.

Отвечает ли этим требованиям, то есть конституционным установкам, легальное понятие приватизации государственного имущества, сам процесс и цель его как грандиозного экономического явления, проводимого в Российском государстве уже в течение 24 лет? Весь «приватизационный бум» является инструментом экономической политики государства и характеризуется экономистами как инициатива «сверху», то есть полностью исходящая от государства. В связи с этим были проведены специальные исследования по проекту «Конституционные пределы приватизации», выполненному в рамках программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2012 г.

В законодательстве понятие «приватизация впервые» было раскрыто в законе РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР», в соответствии со ст. 25 которого 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 состав Российской Федерации, актами местных Советов народных депутатов, изданными в пределах их полномочий.

В отечественном законодательстве приватизация впервые стала предметом правового регулирования в законе РСФСР № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» от 3 июля 1991 г., в ст. 1 которого под приватизацией понималось приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность предприятий, цехов, производств, участков, иных подразделений этих предприятий, выделяемых в самостоятельные предприятия; оборудования, зданий, сооружений, лицензий, патентов и других материальных и нематериальных активов предприятий (действующих и ликвидированных по решению органов, правомочных принимать такие решения от имени собственника); долей (паев, акций) государства и местных Советов народных депутатов в капитале акционерных обществ (товариществ); принадлежащих приватизируемым предприятиям долей (паев, акций) в капитале иных акционерных обществ (товариществ), а также совместных предприятий, коммерческих банков, ассоциаций, концернов, союзов и других объединений предприятий.

С позиции современного правопонимания такое определение приватизации обнаруживает ряд недостатков.

Так, перечисление конкретных объектов приватизации с неудачной формулировкой «приобретение государственной и муниципальной собственности» приводило к тому, что отчуждение данной собственности путем внесения государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставной капитал создаваемых и действующих обществ выпадало из сферы действия упомянутого выше закона и регулировалось постановлением Правительства РФ № 96 от 10 февраля 1994 г. «О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности» [2].

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества» существенно изменил понятие приватизации. В соответствии со ст. 1 ФЗ, приватизация – это возмездное отчуждение государственного или муниципального имущества (объектов приватизации) в собственность физических и юридических лиц.

На сегодняшний день легальное определение приватизации закреплено в ст. 1 федерального закона № 178-ФЗ от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации 2001 г.), который не внес существенных изменений в данное Законом о приватизации 1997 г. определение.

Согласно ст. 1 Закона о приватизации 2001 г., под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается исключительно возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. При этом целевая направленность приватизации, отраженная в двух предыдущих нормативных актах, законодателем исключена, чем устранено противоречие действующему законодательству.

Близкое по смыслу определение приватизации можно встретить в Гражданском кодексе Российской Федерации от 30 ноября 1994 г.: «Приватизация – это процесс передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и

юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества» (ст. 217).

В литературе высказывается точка зрения, что Законом о приватизации 2001 г. дано скорее экономическое, нежели юридическое понятие приватизации. В этом понятии отражена общая цель приватизации, то есть безотносительно к конкретным объектам приватизации. Однако необходимо согласиться с В.С. Белых в том, что «с юридической точки зрения приватизация должна иметь строго очерченные законом границы (понятие приватизации в узком смысле слова, основные ее цели, круг регулируемых отношений и т. д.)» [3, с. 28].

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» [4, с. 15].

С.И. Комарицкий считает, что под приватизацией обычно понимается правовой институт сферы регулирования права собственности и означающий прекращение права собственности на определенное имущество и возникновение права частной собственности. Поскольку при приватизации всегда идет речь о прекращении права государственной собственности, то подобного рода отношениям присущ публичный элемент. Это вызывает необходимость разработки некоторых общих, установленных публично правил такого перехода права собственности [5, с. 7].

Существует мнение о том, что приватизация представляет собой определенную деятельность. Как отмечает В.П. Камышанский, «приватизация представляет собой возмездную, если иное не предусмотрено законом, организованную и целенаправленную деятельность по передаче объектов государственной и муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц, осуществляемую по решению и при непосредственном участии специальных органов в определенное время, в установленном порядке и формах» [6, с. 72].

В разных странах направленность приватизации государственного имущества в достаточной мере отличалась. Так, в юридической литературе отмечается, что в государствах Юга Европы (в Италии, Испании, Португалии и Греции) влияние на политику приватизации оказывала острая необходимость покрытия бюджетного дефицита. На Севере Европы (в Швеции, Финляндии, Норвегии, Дании), 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 созданию высокотехнологичных производств.

В государствах с развитым федерализмом (например, в Канаде) приватизация проводилась преимущественно на региональном уровне.

Развивающиеся страны третьего мира (государства Африки, Латинской Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона), опирающиеся 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 предприятий, в России приватизация была призвана обеспечить радикальные изменения отношений собственности, то есть решить задачи изменения экономического базиса общества» [7, с. 10].

Существуют стандарты Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ), из которых следует, что приватизация государственных активов должна быть открыта, 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» [8].

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 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 конкурса.

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 % [9, с. 368].

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы.

В России проведены малая, средняя и активно проводится крупная приватизация государственного имущества, что свидетельствует о том, что приватизация этого имущества в России носит массовый, широкомасштабный, беспрецедентный характер, который противоречит опыту проведения приватизации государственного имущества в развитых капиталистических странах.

Экономический эффект (цель) приватизации государственного имущества в России состоит в радикальном изменении отношений собственности.

Приватизация государственного имущества не преследует интересы населения, общества, так как по всей стране закрыты производственные цеха, участки, фабрики, заводы. Новыми собственниками, купившими это общественное достояние, так и не созданы ни заводы, ни фабрики. В итоге налицо безработица и отсутствие рабочих мест.

Доходы от приватизации, поступившие в государственную казну, не соответствуют действительной (заниженной) стоимости приватизированного государственного имущества.

Понятие приватизации государственного имущества и механизмы приватизации государственного имущества требуют доработки и существенного государственного контроля.

В связи с этим предлагается следующее определение приватизации государственного и муниципального имущества: приватизация – это возмездное отчуждение гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами Российской Федерации у государства и муниципальных образований в частную собственность убыточного государственного и муниципального имущества в целях повышения его эффективности.

#### **Ссылки:**

1. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. М., 1955–1974. Т. 2.
2. Петров И.С. Приватизация как способ преобразования собственности // Адвокат. 2000. № 9.
3. Белых В.С. Приватизация государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: экономико-правовые вопросы // Государство и право. 1996. № 10.
4. Савас Э.С. Приватизация: ключ к рынку. М., 1992.
5. Комарицкий С.И. Приватизация: правовые проблемы : курс лекций. М., 2000.
6. Камышанский В.П. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Закон. 2005. № 11.
7. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 гг. / отв. ред. С.В. Степашин. 2-е изд. М., 2005.
8. Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation [Электронный ресурс] // WGAP INTOSAI. 1998. URL: [http://www.issai.org/media/13008/issai\\_5210e.pdf](http://www.issai.org/media/13008/issai_5210e.pdf) (дата обращения: 25.09.2014).
9. Степашин С.В. Конституционный аудит. М., 2006.

#### **References:**

1. Marx, K & Engels, F 1955-1974, *Collected Works*, 2<sup>nd</sup> ed., Moscow, vol. 2.
2. Petrov, IS 2000, 'Privatization as a way to convert the property', *Lawyer*, no. 9.
3. Belykh, VS 1996, 'The privatization of state and municipal enterprises in the Russian Federation: the economic and legal issues', *State and law*, no. 10.
4. Savas, ES 1992, *Privatization: The Key to the market*, Moscow.
5. Komaritskiy, SI 2000, *Privatization: legal problems: a course of lectures*, Moscow.
6. Kamyshanskiy, VP 2005, 'Privatization as a means of disposal of state and municipal property', *Act*, no. 11.
7. Stepashin, SV (ed.) 2005, *Analysis of the processes of privatization of state property in the Russian Federation for the period of 1993-2003*, 2nd ed., Moscow.
8. 'Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation' 1998, *WGAP INTOSAI*, retrieved 25 September 2014, <[http://www.issai.org/media/13008/issai\\_5210e.pdf](http://www.issai.org/media/13008/issai_5210e.pdf)>.
9. Stepashin, SV 2006, *Constitutional audit*, Moscow.