

Бережной А.А., аспирант
кафедры логистики Санкт-Петербургского
института управления и права

Приватизация после 2001 года

Концепции реструктуризации, предложенные в 1997-2001 годах, подкрепленные кредитами МВФ и направленные на реформирование стратегической экономики, практически не дали результата, потому что не имели идейно-политической основы, отличались фрагментарностью и отсутствием масштабного подхода к проблеме реформы стратегической экономики.

В ноябре 1998 года правительством Е.М.Примакова предлагался совершенно разумный поход к проблеме: передача стратегически значимого имущества в доверительное управление специально подготовленным менеджерам. В Заявлении Правительства РФ и Центрального банка РФ (ноябрь 1998 года) содержались такие, например, предложения: "соответствующие органы исполнительной власти должны принимать решение о банкротстве, санации или передаче контрольного пакета акций организаций в государственную собственность с последующей передачей в доверительное управление".¹

В качестве мер повышения эффективности процесса приватизации и управления государственным имуществом Министерству государственного имущества Российской Федерации, Российскому фонду федерального имущества и Министерству экономики Российской Федерации поручено:

- провести проверку эффективности управления всеми государственными унитарными предприятиями, пакетами акций, находящимися в федеральной собственности, федеральной недвижимостью, включая объекты, не завершённые строительством, а также собственностью, находящейся за рубежом;

- разработать систему контроля и стимулирования работы руководителей государственных унитарных предприятий, представителей государства в акционерных обществах.

- создать систему доверительного управления акциями, находящимися в федеральной собственности, и иным имуществом. Осуществлять передачу в доверительное управление акций и иного имущества в случае неэффективного управления ими с обязательным закреплением параметров эффективности использования;

- установить ответственность и стимулы для доверительного управляющего, предусматривающие изъятие переданных в доверительное управление акций и имущества при невыполнении параметров их эффективного использования, и возможность в случае выполнения указанных параметров реализации доверительному управляющему акций и иного имущества, находящегося в его доверительном управлении".

Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 года (с после-

¹ З.Э.Беневоленская, Кодекс-info, № 11-12, 2002 год

дующими изменениями) была одобрена "Концепция управления государственным имуществом", в которой были совершенно корректно расставлены акценты в плане соотношения хозяйственного ведения и доверительного управления. В Концепции, в частности, говорилось: "Юридическая конструкция права хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права широкий круг полномочий по владению, пользованию, распоряжению имуществом собственника. Реально эти полномочия осуществляются единолично руководителем унитарного предприятия, взаимоотношения которого с собственником регулируются законодательством о труде руководители унитарных предприятий бесконтрольно управляют финансовыми потоками этих предприятий, в том числе самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли. Трудовое законодательство, эффективно защищая права руководителей, создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности предприятия".²

Однако, подвергнув справедливой критике правовую модель хозяйственного ведения, российская власть не приняла центристской по сути модели передачи стратегически значимого имущества в доверительное управление.

В 2001 году российская власть пошла по пути приватизации стратегической экономики.

Активное противодействие приватизации стратегической экономики со стороны патриотически настроенных политических сил не позволило развернуть этот процесс в 1997-2001 годах.

Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 года N 910-р "О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)" признало необходимым: "продолжение работы по сокращению количества унитарных предприятий путем реорганизации и приватизации.

Учитывая, что в настоящее время правовой статус более чем 11 тысяч государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не позволяет им быть полноценными и эффективными субъектами рыночной экономики. Имеет место с их стороны отказ от использования права хозяйственного ведения и постепенная оптимизация государством числа унитарных предприятий в целях повышения эффективности управления государственным имуществом, в том числе унитарными предприятиями и акциями, находящимися в государственной собственности и составляющими государственный сектор экономики".³

Но Правительство РФ посчитало, что "Решение указанных задач должно осуществляться в рамках нового закона о приватизации", а "для повышения эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и государственных учреждений требуется совершенствова-

² Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 39, ст. 4626

³ Собрание законодательства Российской Федерации, № 31, 30.07.2001

ние системы взаимоотношений с руководителями государственных унитарных предприятий, а также усиление контроля над их деятельностью".

В 2001 году приватизация стратегической экономики получила законодательскую основу.

30 ноября 2001г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации). В указанном Законе процесс приватизации делается более открытым, прозрачным и плановым, главным образом благодаря детально разработанному порядку формирования и утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на очередной финансовый год.⁴

Он также исключает субъективный подход при выборе способов приватизации. Согласно Закону все имущество делится на две категории. Первую категорию составляют государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества, балансовая стоимость основных фондов которых на последнюю отчетную дату превышает 5 млн. минимальных размеров оплаты труда, а также объекты федерального имущества, отвечающие иным устанавливаемым Правительством Российской Федерации критериям. При этом продавать федеральное имущество первой категории можно строго ограниченными способами. Вторую категорию составляет все остальное имущество, которое может продаваться всеми предусмотренными законопроектом способами.

В Законе расширяется инструментарий (способы) приватизации, который рассчитан на привлечение к приватизации субъектов малого предпринимательства. К таким способам относятся продажа имущества путем публичного предложения, продажа при отсутствии конкурсности, продажа акций по результатам доверительного управления. Причем предполагается поэтапное применение новых способов приватизации, и только в случаях, когда имущество не было продано на аукционе. Урегулирована продажа акций на биржевых торгах, продажа путем публичной оферты, продажа имущества по результатам доверительного управления и т. д.

Важным нововведением является приватизация предприятий одновременно с земельными участками, на которых они расположены. Это повысит стоимость и инвестиционную привлекательность предприятий. Приватизация земельных участков в составе предприятий соответствует государственной политике по формированию единых объектов недвижимости, а также по стимулированию их эффективного использования и оборота. Для этого земельные участки будут либо сразу включаться в уставные капиталы создаваемых акционерных обществ, либо продаваться уже существующим акционерным обществам по нормативной цене земли, что приведет к созданию единых объектов недвижимости.

Акции стратегических акционерных обществ и стратегические предприятия подлежат приватизации только после принятия Президентом Рос-

⁴ Российская газета, № 16, 26.01.2002

сийской Федерации решения об уменьшении степени участия России в управлении стратегическими акционерными обществами или об исключении предприятий из числа стратегических предприятий. Акции открытого акционерного общества «Газпром», Российского акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России», а также являющиеся субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок и находящиеся в ведении Министерства путей сообщения Российской Федерации унитарные предприятия будут приватизироваться только после принятия соответствующего федерального закона.

Остальные объекты федерального имущества подлежат приватизации на основании решения Правительства Российской Федерации.

Развитие российской экономики невозможно в условиях несовершенного земельного законодательства, так как препятствует легальному и законодательно оформленному рыночному обороту земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости. Поэтому Государственная Дума приняла Земельный кодекс, который приводит земельное законодательство в соответствие с новыми социально-экономическими условиями и создает предпосылки для подъема российской экономики. Земельный кодекс позволяет решить ряд задач в сфере земельных правоотношений. В частности, поставит существующий нелегальный оборот земли под государственное регулирование, что будет способствовать активизации экономической жизни в стране, приведет к оживлению инвестиционной активности, к развитию промышленности и фондового рынка страны⁵.

Также будут созданы условия для развития ипотеки, так как предоставит гражданам возможность улучшать свои жилищные условия за счет залога земли.

Ряд закрепленных в Земельном кодексе правовых норм направлен на повышение заинтересованности физических и юридических лиц в развитии оборота земель, так как устраняет произвольное вмешательство государства и иных субъектов в область земельного законодательства и одновременно стимулирует участие граждан и общественных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю. Земельным кодексом установлен порядок приобретения прав на земельные участки, на которых располагаются объекты недвижимости, принадлежащие юридическим и физическим лицам. В случае если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, граждане и юридические лица – собственники зданий, находящихся на этих земельных участках, обладают исключительным правом на приватизацию последнего. При этом цена земли для собственников расположенного на ней имущества устанавливается субъектами Российской Федерации в зависимости от размера ставки земельного налога и поправочного коэффициента использования земли.

Практически впервые Законом о приватизации не только урегулированы отношения, возникающие в связи с отчуждением госу-

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, № 44, 29.10.2001

дарственного и муниципального имущества в частную собственность, но и сделана попытка решить ставшие уже традиционными коллизии законодательства о приватизации с общими гражданско-правовыми нормами, еще недавно служившие непреодолимым препятствием для вовлечения в гражданский оборот, например, относящихся к государственной или муниципальной казне долей в праве собственности на имущество, долей в обществах с ограниченной ответственностью, акций закрытых акционерных обществ, вкладов в товариществах на вере.

Ранее действовавший Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в РФ» выводил данные отношения из сферы действия законодательства о приватизации, не давая при этом ответа на вопрос о порядке реализации государственного и муниципального имущества в перечисленных выше случаях, а также, например, при обращении взыскания на переданное в залог имущество казны⁶. Действующий Закон о приватизации сделал серьезный шаг на пути создания правового механизма отчуждения указанных объектов государственной и муниципальной собственности с учетом законных, признаваемых гражданским правом приоритетными интересов других участников долевой собственности и участников хозяйственных обществ и товариществ, что можно отнести к бесспорным достоинствам данного Закона.

В этой связи отдельного анализа заслуживают переходные положения указанного Закона.

Согласно пункту 11 статьи 43 Закона о приватизации принадлежащие РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям акции закрытых акционерных обществ, в том числе закрытых акционерных обществ работников (народных предприятий), доли в обществах с ограниченной ответственностью, вклады в товариществах на вере могут быть отчуждены в порядке реализации преимущественного права их приобретения участниками по цене, определяемой в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности. Только в случае отказа в реализации преимущественного права указанные акции (доли, вклады) реализуются способами, предусмотренными Законом о приватизации.

Правовой механизм реализации акций (долей, вкладов) указанных хозяйственных обществ и товариществ, в отношении которых собственником принято решение об их отчуждении, предполагает:

- первоочередное предложение указанного имущества по рыночной цене субъектам преимущественного права приобретения акций (долей, вкладов), отчуждаемых на возмездной основе;
- распространение на процедуру реализации этого права всех требований, установленных общими нормами гражданского законодательства,

⁶ Юридический Вестник № 18, 1997 год

в том числе в части определения сроков и порядка извещения указанных лиц о продаже.

Поскольку гражданское законодательство при регулировании указанной процедуры использует диспозитивные нормы, реализация преимущественного права осуществляется также с учетом требований уставов указанных хозяйственных обществ и учредительных договоров товариществ на вере.

Так как указанная норма статьи 43 Закона о приватизации является специальной по отношению к основному тексту данного Закона и на стадии реализации преимущественного права действует порядок продажи акций (долей, вкладов), установленный не приватизационными процедурами, а общими гражданско-правовыми нормами, представляется возможной реализация преимущественного права приобретения возмездно отчуждаемых акций (долей, вкладов) и такими участниками указанных акционерных обществ (товариществ), которые не являются покупателями государственного и муниципального имущества в порядке приватизации, в том числе публичными образованиями.

Пунктом 7 статьи 43 указанного Закона предусмотрена возможность реализации имущества Российской Федерации в виде доли в праве собственности на недвижимое имущество на основании решения Правительства РФ. Процедура реализации такого имущества исходя из формулировки данной нормы может быть двоякой и предусматривать создание на базе имущества, находящегося в общей собственности, хозяйственного общества с возможностью последующей продажи акций (вкладов), либо отчуждение непосредственно доли РФ в праве на это имущество. По основаниям, аналогичным приведенным выше, представляется, что в последнем случае процедура реализации доли РФ в праве собственности на недвижимое имущество также подпадает под действие общих норм гражданского законодательства, предполагающих преимущественное право покупки отчуждаемой возмездно доли в праве на указанное имущество остальными участниками долевой собственности.

На сегодняшний день, по сведениям Росимущества России в рамках полномочий, предоставленных Правительству РФ статьей 6 Закона о приватизации, рассматривается вопрос о принятии постановления, которое будет предусматривать ускоренную приватизацию ФГУП путем продажи государственного имущества. Полностью приватизацию планируется завершить к 1 января 2009 года. Сегодня комиссия по приватизации рассмотрела 6,5 тысяч ФГУП из 9 тысяч. Указом Президента РФ N 1009 утвержден Перечень стратегических предприятий, не подлежащих на первом этапе приватизации. Это 514 ФГУП, осуществляющих производство продукции (работ, услуг), имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ, и 549 ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности и участие РФ в управлении

которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ⁷. Судьба других ФГУП решена следующим образом: либо путем передачи субъектам РФ, муниципальным образованиям, либо передача предприятиям "функций рынка" без соответствующего бюджетного финансирования, либо ликвидация ФГУП. Примерно 37 ФГУП дан статус ведомственных предприятий - предприятий, обеспечивающих функционирование федеральных органов власти (санаторное и медицинское обслуживание, снабжение и т.д.).

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, № 32, 09.08.2004