

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Георгий Валентинович Боос

1991 год стал годом начала нового этапа в жизни России – процесса приватизации государственного и муниципального имущества. Разгосударствление российской экономики было начато с надеждой на скорейшее появление широкого класса собственников – эффективных управляющих, что в рыночной экономике является необходимым условием интенсивного развития.

Правовой основой процесса приватизации были приняты Верховным Советом РСФСР законы «О приватизации государственного и муниципального имущества предприятий в РСФСР», «Об именных приватизационных чеках и вкладах в РСФСР», а также Закон Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Процесс приватизации государственного имущества можно условно разделить на три этапа. Первый этап приватизации государственной собственности, получивший название чекового (ваучерного), проходил с 1991 по 1994 год. С данным этапом связано начало процесса трансформации командно-административной экономики в рыночную, создание новой структуры собственности и формирование широкого класса частных собственников. В приватизацию было вовлечено практически все население России. Инструментом приватизации послужили приватизационные чеки (ваучеры), розданные всем гражданам.

Однако именно этот этап приватизации привел не к формированию широкого класса собственников, эффективно управляющих своей собственностью, а к возникновению небольшой прослойки очень богатых собственников, получивших в управление ваучеры, с помощью которых были приватизированы основные промышленные объекты России.

Очень часто процесс приватизации государственного имущества проходил в форме спекулятивной купли-продажи собственности, что зачастую приводило к разрушению таких крупных предприятий, как ЗИЛ. Именно к первому этапу приватизации в обществе возникло негативное отношение.

На первом этапе приватизация государственного и муниципального имущества производилась четырьмя способами: аукцион, коммерческий конкурс, аренда с правом выкупа и акционирование. В основу выбора способов приватизации был положен размер предприятия. Малые предприятия, стоимость основных фондов которых составляла менее 1 млн. рублей, подлежали продаже через аукционы или на конкурсной основе выставлялись на торги. На средних предприятиях, стоимость основных фондов которых составляла от 1 млн. рублей до 50 млн. рублей, и крупных предприятиях со стоимостью основных фондов более 50 млн. рублей приватизация, как правило, проходила в два этапа. Сначала проводилось акционирование, затем выпускались акции, которые распределялись между членами трудового коллектива, руководством предприятия и другими физическими и юридическими лицами в пропорциях, определенных коллективами.

На первом этапе приватизации произошло существенное разгосударствление экономики, поскольку большая часть объектов малой приватизации была передана в частные руки. Именно в период проведения чековой приватизации было приватизировано наибольшее количество объектов. Только за 1993 и 1994 годы было приватизировано почти 65 тыс. предприятий, что составляет около 70% от общего количества приватизированных объектов. При этом наибольшее количество было приватизировано предприятий, находившихся в муниципальной собственности.

На первом этапе приватизации государством было реализовано имущества на сумму порядка 2 млрд. рублей. Из них более 50% – за счет реализации муниципального имущества, 30% – регионального имущества и 20% – федерального имущества.

Основными объектами приватизации на этом этапе являлись предприятия торговли, общественного питания, строительные организации, предприятия нефтяного комплекса.

Начало второго этапа приватизации приходится на середину 1994 года и будет продолжено до начала 2002 года. Этот этап приватизации носит качественно новый характер, поскольку главной его целью является обеспечение перехода прав собственности, приобретенных в ходе первичного распределения, в руки эффективных собственников.

На данном этапе приватизации предусматривалось, что все предприятия с балансовой стоимостью основных фондов на 1 января 1994 года свыше 20 млн. рублей, за некоторым исключением (казенные, запрещенные к приватизации, с иностранным участием), должны быть преобразованы в акционерные общества открытого типа. Все остальные предприятия с балансовой стоимостью менее 20 млн. рублей должны приватизироваться на аукционе либо по коммерческому или инвестиционному конкурсу.

На этом этапе было приватизировано около 25 тыс. объектов, что составляет порядка 30% от общего количества приватизированных предприятий за последние 10 лет. При этом в этот период происходило сокращение количества приватизированных объектов по сравнению с предыдущим годом в среднем на 50%.

Меньше всего приватизированных предприятий было в 1999 году – 1536 единиц. Это связано с последствиями финансового кризиса августа 1998 года, в результате которого большинство российских граждан и предприятий оказались в тяжелом финансовом положении и не имели достаточных средств на приобретение объектов недвижимости. В результате доходы от приватизации государственного имущества в этот и последующие годы были существенно ниже по сравнению с предыдущими годами.

В 2000 году впервые за весь период процесса приватизации произошло увеличение количества приватизированных объектов по сравнению с предыдущим годом. Указанный показатель в 2000 году составил 2274 предприятия, или 148% от количества приватизированных предприятий 1999 года.

На втором этапе приватизации государство получило более 100 млрд. рублей от приватизации государственного имущества. При этом большие средства от приватизации имущества государство получило в 1997 году – 26 млрд. рублей.

В общей сложности в течение последних 10 лет было передано в частную собственность около 90 тыс. объектов, из которых 20 тыс. – объекты промышленной собственности, большинство из которых принадлежало машиностроению, легкой и пищевой промышленности. Менее всего в процесс приватизации были вовлечены предприятия цветной и черной металлургии, а также объекты электроэнергетики.



К настоящему времени практически полностью завершены процессы акционирования и приватизации предприятий нефтяного комплекса, химической и нефтехимической промышленности, связи, лесопромышленного комплекса и медицинской промышленности.

Одновременно с приватизацией предприятий шел процесс бесплатной передачи гражданам жилья, в котором они проживали. За последние 10 лет гражданами было приватизировано около 18 тыс. квартир общей площадью около 900 млн. кв. м.

Результатом приватизации стало формирование новой структуры собственности в Российской Федерации и создание реального фондового рынка корпоративных ценных бумаг, улучшение качества управления и финансового положения отдельных промышленных предприятий в результате передачи контрольного пакета акций российским и иностранным инвесторам, уменьшение бремени содержания государством ряда нерентабельных и убыточных предприятий.

Несмотря на определенные позитивные результаты, достигнутые в ходе приватизации государственного имущества, государству не в полной мере удалось добиться поставленных целей.

В результате отсутствие института рыночной оценки приватизируемого имущества способствовало существенному занижению продажной цены имущества.

При этом отсутствует надежный механизм контроля за надлежащим исполнением покупателями государственного имущества своих обязательств по инвестиционным условиям. В результате инвестиционные средства не поступали на развитие предприятий, а только «прокачивались» через расчетные счета этих предприятий.

Используемая схема приватизации способствовала спаду производства, ставила предприятие на грань банкротства с вытекающими из этого последствиями.

В ходе приватизации исполнительная власть неоднократно использовала не предусмотренные законодательством способы продажи государственного имущества, в частности залоговые аукционы. В результате такие действия привели к скрытой форме приватизации некоторых крупнейших предприятий на внеконкурсной основе по заниженным ценам.

До настоящего момента не создан эффективный механизм эффективного управления государственными пакетами акций, в частности, неудовлетворительно функционирует институт представителей интересов государства в органах управления акционерных обществ. В результате происходит ущемление интересов государства, в частности, уменьшение доли государства в результате размывания доли государственных акций.

Несмотря на большую работу, проделанную депутатами Государственной Думы в области законодательного обеспечения процесса приватизации, в настоящее время нерешенным остается ряд проблем, требующих первоочередного урегулирования. В частности, многие законодательные акты не соответствуют сегодняшнему уровню социально-экономического развития России, неурегулированным остается большое количество положений, касающихся защиты государственных интересов и управления государственной собственностью, не охвачен целый ряд проблем, связанных с приватизацией части земель сельскохозяйственного назначения и жилищного фонда, с ипотечным кредитованием.

Решить указанные проблемы предполагается на третьем этапе процесса приватизации, который начнется с момента вступления в силу новой редакции Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Земельного кодекса.

30 ноября 2001 года Государственная Дума приняла Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества». 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.

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 Российской 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.

Результатом введения в действие вышеуказанного Закона станет приватизация в 2002 году 1,5–2 тысяч низколиквидных предприятий.

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 страны.

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 собственни-



ков расположенного на ней имущества устанавливается субъектами Российской Федерации в зависимости от размера ставки земельного налога и поправочного коэффициента использования земли.

В Земельном кодексе также определены принципы разграничения государственной собственности на землю на федеральную, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную; разделены функции государственных органов, выступающих от имени собственников земельных участков, от функций управления, использования и охраны земель, а также установлены виды и формы контроля за соблюдением земельного законодательства.

На протяжении длительного периода времени в России велись ожесточенные дебаты в отношении отдельных положений Земельного кодекса. В частности, это касалось права иностранных граждан, иностранных юридических лиц и лиц без гражданства на приобретение земельных участков на праве собственности. В соответствии с Кодексом вышеперечисленные физические лица наделяются равными с российскими гражданами правами, однако в данном случае из перечня земельных участков, подлежащих приватизации, исключаются особые и приграничные территории.

Земельным кодексом урегулировано большое количество вопросов земельного законодательства. Однако оборот большей части земель сельскохозяйственного назначения остается неохваченным. Поэтому Земельным кодексом регламентируется оборот только 2% земель всех запасов Российской Федерации. Это земли населенных пунктов, земли промышленности, транспорта и связи. В отношении земель сельскохозяйственного назначения предусматривается принятие специального закона.

Помимо совершенствования земельного законодательства Государственная Дума приняла ряд законов, направленных на защиту интересов государства, являющегося собственником имущества.

В 2000 году была устранена законодательная норма, установленная предыдущей редакцией Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», в соответствии с которой государство имело право голосовать только 25% акций из общего числа голосующих акций. Остальные акции, находящиеся в собственности государства, являлись не голосующими.

Таким образом, ограничивались возможности государства в формировании соответствующего размера государственного пакета состава органов управления акционерных обществ.

В соответствии с предыдущей редакцией данного Федерального закона государство практически отстранялось от решения вопросов, связанных с образованием и досрочным прекращением полномочий исполнительных органов обществ, определением размера дивидендов и участием обществ в других организациях.

Кроме того, значительно снижалась вероятность успешного противодействия попыткам через решение общего собрания акционеров снизить долю государства в уставном капитале путем его непропорционального увеличения или реорганизации общества разными способами; внести изменения в устав, ограничивающие права государства как акционера; принять решение об отчуждении эффективных активов приватизированного общества.

На протяжении длительного периода времени специальное право владельца «золотой акции» на участие в принятии важнейших решений органов управления акционерных обществ не было законодательно оформлено. В связи с этим у акционерных обществ, в отношении которых действовало такое право, возникали затруднения при решении ряда вопросов. Внесенные в Федеральный закон «Об акционерных обществах» изменения устранили указанные недостатки.

Кроме того, указанный Федеральный закон, регламентирующий права, связанные с «золотой акцией», направлен на усиление защиты прав акционеров, в том числе государства. «Золотая акция» – это обыкновенная акция, предоставляющая ее владельцу право вето на общем собрании акционеров по ряду вопросов, в частности по внесению изменений и дополнений в Устав общества, по принятию решений об отчуждении в любой форме имущества, об участии в других предприятиях, о ликвидации общества. Данный Закон также способствует повышению степени защиты интересов акционеров от ставшего распространенным на практике «размывания» их долей, так как для них устанавливается преимущественное право приобретения дополнительных акций и ценных бумаг, конвертируемых в акции. Такие нормы призваны защитить в первую очередь мелких акционеров, что является необходимым условием для привлечения внутренних инвестиций в российские акционерные общества.



В настоящее время нерешенным остается вопрос, связанный с приватизацией коммунальных квартир в Российской Федерации. В соответствии с действующим законодательством коммунальные квартиры не подлежат приватизации. Такое положение ограничивает права граждан на приватизацию жилого помещения в коммунальных квартирах и, таким образом, закрепляет неравенство прав граждан в зависимости от условий их проживания. По данному вопросу Конституционный Суд Российской Федерации выносил решение, в соответствии с которым норма признана неконституционной.

В связи с этим в 2001 году Государственной Думой в первом чтении был одобрен законопроект, предусматривающий внесение изменений в действующий Федеральный закон «О приватизации жилищного фонда Российской Федерации», который должен устранить пробел в правовом регулировании отношений по приватизации жилых помещений в коммунальных квартирах. Принятие данного Закона является необходимым, так как он не только позволит осуществлять приватизацию коммунальных квартир, но и предоставит собственнику такой квартиры право продать ее, предварительно предложив соседям.

Вышеуказанные изменения в законодательстве о приватизации государственного и муниципального имущества, а также в области защиты прав акционеров позволят обеспечить рост российской экономики, формирование сильных и эффективных собственников, что в конечном счете направлено на увеличение благосостояния российских граждан.