

*Козырин А. Н., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой финансового права
Национального исследовательского университета «Высшая школа
экономики», директор Института публично-правовых исследований*

Финансово-правовые аспекты приватизации¹

В начале 1990-х гг. приватизация возвращается в инструментарий экономической политики и категориальный аппарат российского права после 80-летнего периода, когда ее существование в советских идеологических и экономических реалиях было невозможным.

Приватизация – комплексный экономико-правовой институт. Будучи инструментом экономической политики, эффективным средством государственного регулирования экономики, она становится предметом детального правового регулирования и выступает как правовой институт².

Отношения, связанные с приватизацией, регулируются сразу несколькими отраслями права – административным, гражданским, финансовым и др.

На формирование приватизации как института российского финансового права определяющее влияние оказали, во-первых, отличительные особенности приватизации на постсоциалистическом пространстве и, во-вторых, особенности финансовой и бюджетной политики.

Приватизационные процессы, развернувшиеся в начале 1990-х гг. на пространстве бывшего СССР, были нацелены на решение острейших социально-экономических проблем: создание условий для становления различных форм собственности, формирование многоукладной социально

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Конституционные пределы приватизации» (№ 11-04-0033), выполненного в рамках Программы «Научный фонд ГУ-ВШЭ» в 2011 году.

² В 1990-х гг. нормативный массив, регулирующий приватизационные отношения, «разрастался» настолько стремительно, что это дало основание отдельным исследователям утверждать о формировании самостоятельной отрасли – «приватизационного права» (см., например: Скворцов О.Ю. Приватизационное право: Учебное пособие – 2-е изд-е. М., 2000).

ориентированной рыночной экономики, развитие конкуренции и предпринимательства.

Приватизация была призвана замедлить стремительное падение темпов роста ВВП, воспрепятствовать обвалу экономики и одновременно с этим она должна была содействовать реструктуризации экономики, демонополизации отдельных ее сегментов и созданию отраслей, ранее отсутствовавших в Советском Союзе – находящихся в частной собственности банковского и страхового дела, внешней торговли, фондового рынка, образования, туристического бизнеса и т.д.

Выполняя гигантскую по своей исторической и политической значимости задачу, приватизация в России отличалась при этом полифункциональностью. Наряду с масштабными стратегическими задачами по разгосударствлению экономики и формированию класса частных собственников, приватизация решала также тактическую задачу текущего момента по урегулированию острейшего бюджетного кризиса в стране и тем самым выполняла фискальную функцию.

Переход от одной социально-экономической формации к другой неизбежно сопровождается бюджетным кризисом. Многократно возрастающая нагрузка на государственный бюджет заставляет правительство искать замещающие доходы, компенсирующие резкое сокращение налоговых поступлений. Новейшая экономическая история России показывает, что с этой ролью успешно справляются доходы от приватизации государственного имущества.

В начале 1990-х годов доходы от приватизации показали себя как эффективный фискальный инструмент на фоне резкого ослабления традиционных источников государственных доходов. Экономический кризис привел к существенному сокращению налоговой базы и, как следствие – к обвальному сокращению налоговых поступлений в бюджет.

Государственный кредит оказался не в состоянии сыграть роль замещающих доходов из-за напряженной ситуации на внутреннем рынке

ссудных капиталов и утраты доверия к государственным ценным бумагам. Существенно сузились также возможности получения внешних займов, прежде всего, вследствие проблем с политическими гарантиями.

Нормы, регулирующие процессы приватизации, составляют соответствующие институты административного и гражданского права. Правовое регулирование доходов от приватизации – это институт финансового (бюджетного) права³.

На практике сформировались две основные финансово-правовые модели приватизации, отличия между которыми просматриваются в тех целях, на достижение которых направлена приватизационная политика.

Первая модель устанавливает порядок использования доходов от приватизации в рамках «кризисного бюджета». Доходы от приватизации чаще всего не способны полностью покрыть дефицит бюджета, однако они могут быть направлены на покрытие расходов по управлению внутренним и внешним государственным долгом, финансирование социально значимых статей бюджета (выплаты пенсий и иных социальных пособий) и отдельных социально-экономических программ по выходу из кризиса. При этом, продавая государственную собственность, государство не только получает дополнительные неналоговые бюджетные средства, но и сокращает государственные расходы на содержание приватизируемых объектов госсектора.

Правовая модель приватизации для финансирования «кризисного бюджета» отличается подробным регулированием вопросов использования средств, полученных от приватизации государственных и муниципальных предприятий (в России соответствующие нормы содержались не в бюджетном законодательстве, а в законодательстве о приватизации), а также институционализацией приватизационных процессов (созданием различного рода специализированных, внебюджетных фондов). В Российской Федерации

³ На начальном этапе развития законодательства о приватизации соответствующие нормы образовывали подинститут бюджетно-правового института «неналоговые доходы».

такая модель была создана нормами Закона РФ от 3 июля 1991 года № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»⁴.

Вторая модель определяет порядок направления доходов от приватизации на нужды «бюджета развития» с целью оптимизации структуры российской экономики, изыскания дополнительных источников финансирования средне- и долгосрочных программ экономического развития, создания новых инвестиционных ресурсов, в том числе в развитие самой государственной собственности. В рамках этой модели приватизация предстает не чем-то чрезвычайным и экстраординарным, а рассматривается как «дежурный» инструмент экономической политики. Приватизационные процессы тщательно планируются, разрабатываются и принимаются специальные программы приватизации. Доходы от приватизации представляют собой одну из разновидностей неналоговых доходов бюджетов. При этом на первый план выступают проблемы эффективности приватизационных сделок, их социальных последствий и т.п.

Законодательное оформление второй модели отличается тем, что нормы, регулирующие финансовые аспекты приватизации, как правило, переносятся из законодательства о приватизации в акты бюджетного законодательства. При возникновении споров по вопросам использования средств, поступающих от приватизационных сделок, в качестве *lex specialis* будут выступать соответствующие нормы бюджетного законодательства. Одним из свидетельств применения в настоящее время в российском законодательстве второй модели финансово-правового регулирования приватизации служит Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.

Российской Федерации»⁵, согласно которому нормы, регулирующие отношения по распределению денежных средств, полученных в результате сделок купли-продажи государственного или муниципального имущества, порядку и срокам их перечисления в федеральный, региональные и местные бюджеты, а также в связи с привлечением к ответственности за неполное и (или) несвоевременное перечисление в бюджет таких средств, были исключены из состава законодательства о приватизации и составили предмет бюджетного регулирования.

Бюджетные решения, принимавшиеся в самом начале финансового кризиса 2008 года, когда правительство направляло многомиллиардную государственную «помощь» на спасение отдельных негосударственных банков, подводят к вопросу о необходимости возвращения в экономический обиход и легализации антипода приватизации – национализации. В России национализацию постигла участь тех принципов и инструментов экономической политики, которые ассоциировались исключительно с социалистической системой хозяйствования и командно-административными методами управления экономикой (например, планирования, государственного регулирования). Одно только упоминание о «социалистическом» инструментарии, не говоря уже о его применении, считалось «неполиткорректным».

При этом в экономически развитых странах и приватизация, и национализация считаются законодательно закрепленными (в том числе на конституционном уровне) формами управления публичной собственностью. Они относятся к предмету регулирования публичного права и изучаются в рамках экономического (административного экономического) права.

Приватизацию и национализацию следует рассматривать как взаимосвязанные инструменты экономической политики, помогающие осуществлять государственное регулирование экономики, подобно тому, как

⁵ Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

государство осуществляет валютные интервенции и ценовые интервенции на сырьевых рынках.

Национализация проблемных субъектов предпринимательской деятельности с их возможной реприватизацией в последующем давала бы государству больше гарантий достижения целей, преследуемых при осуществлении подобных акций государственного вмешательства, чем просто финансовая помощь государства юридическим лицам частного права, имеющая по своей сути дотационный характер.