

Процедуры трансформации
публичной собственности:
приватизация

Проф. А. Н. Козырин
(проект РГНФ, 2015)

Приватизация и экономическая функция государства

Приватизация — инструмент современной экономической политики (Великобритания, США, Франция)

Инструмент политики дерегулирования экономики, реализация которой ведет к расширению частного сектора за счет сокращения публичного сектора

Приватизация, возникшая как альтернатива государственного вмешательства в экономику, превратилась в одну из наиболее эффективных форм государственного интервенционизма

Экономические ориентиры приватизационной политики

- сокращение госсектора в экономике и снижение нагрузки на бюджет (уменьшаются расходы на содержание государственного сектора)
- повышение конкурентоспособности отдельных отраслей экономики, создание высокотехнологичных производств
- скорейшая интеграция в глобальную экономику и создание транснациональной экономической среды

Экономические модели приватизации (1)

- Модель «Юга» (Испания, Португалия, Греция, Италия) : покрытие бюджетного дефицита; в первую очередь — фискальная ценность приватизации.
- Модель «Севера» (Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия) : экономические структурные реформы в государствах с высокой долей государственной собственности в экономики

Экономические модели приватизации (2)

- постсоциалистическая модель:
разгосударствление экономики,
формирование частного сектора в
экономике
- модель для развивающихся стран:
программы приватизации Всемирного
банка и МВФ; сокращение госсектора в
экономике

Счетная палата РФ о приватизации в России

«Российская приватизация 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»

Понятие приватизации

инициированный государством и оформленный соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами процесс ограничения правомочий государства как субъекта собственности и управления

- А) приватизацию имущества и приватизация собственности
- Б) приватизация полная и приватизация частичная

Приватизация имущества и приватизация функций

proprietary privatization

объектом приватизации
выступает право
собственности

functional privatization

отдельные
государственные
функции, компетенции
органов публичной
власти передаются
институтам частного
права (ассоциациям,
союзам,
саморегулируемым
организациям и т. п.)

Приватизация полная и частичная

Полная приватизация

перевод из публичной в частную собственность 100 % активов публичного предприятия

Частичная приватизация

сокращение участия государства в капитале предприятия до уровня менее 50 % (Великобритания, Франция), а в некоторых странах (Турция) – сокращение доли госсобственности даже при сохранении государством большей части активов в своей собственности

Модельная дефиниция приватизации

Модельный закон о приватизации (Всемирный банк)

сделки, приводящие к продаже частным лицам государственных предприятий, существенной части имущества, находящегося в государственной собственности, или передаче частным лицам контроля над государственными предприятиями или существенной частью иного государственного имущества

Легальная дефиниция: российское законодательство

- Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ст. 1): возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц
- Гражданский кодекс РФ (ст. 217): 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**

Порядок законодательного регулирования приватизации в РФ

Общий порядок:

- Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Особый порядок:

- Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»

Процедурное построение приватизации

- Процедуры, предшествующие передаче публичной собственности
- Процедуры, которыми оформляется непосредственно передача публичной собственности
- Процедуры отчетности по результатам приватизации

Процедуры, предшествующие передаче публичной собственности

- Получение разрешения на приватизацию:
 - А) законодательное разрешение;
 - Б) административное разрешение
- Оценка приватизируемого имущества

Процедуры, предшествующие передаче собственности по законодательству РФ

- Формирование прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на планируемые период (обычно на три года)
- Формирование решения об условиях приватизации федерального имущества

Программа (прогнозный план) приватизации

- **Основа формирования:**
 - А) ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, а также решения Президента РФ по приватизации федерального имущества;
 - Б) утвержденная Правительством РФ программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу и иные решениями Правительства РФ
- **Разрабатывается и утверждается Правительством РФ на плановый период**

Структура Программы приватизации

Состоит из двух разделов

Раздел 1:

- основные направления и задачи приватизации федерального имущества, прогноз влияния приватизации на структурные изменения в экономике, количественные характеристики имущества, а также с разбивкой по годам описание крупнейших объектов продажи и прогноз объемов поступлений в федеральный бюджет при продаже федерального имущества

Раздел 2:

- перечни сгруппированного по отраслям экономики (сферам управления) федерального имущества, приватизация которого планируется в плановом периоде
- Программа публикуется в течение 15 дней со дня утверждения Правительством РФ в "Российской газете"

Решение об условиях приватизации федерального имущества

- формируется в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества.
- содержит в себе следующие сведения:
 - наименование имущества и его характеристики;
 - способ приватизации имущества;
 - начальная цена имущества, если иное не предусмотрено решением Правительства РФ;
 - срок рассрочки платежа (в случае ее предоставления);
 - иные необходимые для приватизации имущества сведения
- принимается Правительством РФ, Федеральным агентством по управлению госимуществом (Росимущество) или его территориальными органами

Оценка приватизируемого имущества

- Закрепление запрета передачи публичной собственности «за бесценок» (l'interdiction de cession a vil prix)
- Институционализация оценки приватизируемого имущества (создание различного рода контролирующих органов и организаций, например во Франции – Commission de privatisation, впоследствии Commission des participations et des transferts)
- Привлечение к контролю за справедливостью оценки приватизируемого имущества независимых экспертов, а также контрольно-счетных органов (счетных палат и т. п.)

Процедуры, которыми оформляется непосредственно передача публичной собственности

- Публичная оферта
- Продажа по взаимному согласию сторон (*vente de gré à gré*)
 - *при участии министерства экономики и специальных контрольных органов, обеспечивающих справедливую оценку;*
 - *защита от распыления акций*

Способы приватизации публичного имущества по российскому законодательству

- преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество или в общество с ограниченной ответственностью
- продажа публичного имущества на аукционе или на специализированном аукционе
- продажа публичного имущества на конкурсе
- продажа за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ
- продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли
- продажа публичного имущества посредством публичного предложения
- продажа публичного имущества без объявления цены
- внесение публичного имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ
- продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления

Процедуры отчетности по результатам приватизации

- Правительство РФ ежегодно, не позднее 1 мая, представляет в Государственную Думу отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год
- Отчет содержит перечень приватизированных в прошедшем году имущественных комплексов федеральных государственных унитарных предприятий, акций открытых акционерных обществ и иного федерального имущества с указанием способа, срока и цены сделки приватизации
- Вместе с отчетом в Государственную Думу представляется информация о результатах приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, муниципального имущества за прошедший год

**Элементы процедуры приватизации,
нацеленные на повышение популярности
приватизационных кампаний**

- гарантии и особые условия продажи акций для занятых на приватизируемом предприятии
- гарантии и особые условия продажи акций «малым держателям» (физическим лицам) в рамках поддержки «народного капитализма»

**Элементы процедуры приватизации,
нацеленные на повышение популярности приватизационных
кампаний**

- Защита отдельных объектов публичной собственности от приватизации
- Защита отдельных объектов публичной собственности от передачи публичной собственности иностранцам (запрет на передачу публичной собственности иностранным лицам, установление предельного размера передачи публичной собственности иностранным лицам и т. д.)