

---

# Приватизация и предпринимательство

## НОВАЦИИ В РОССИЙСКОМ ПРИВАТИЗАЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: КОСМЕТИЧЕСКИЕ МЕРЫ ИЛИ УСКОРЕНИЕ РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЯ?

### Георгий МАЛЬГИНОВ

Заведующий лабораторией проблем собственности и корпоративного управления Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; канд. экон. наук. E-mail: malginov@iep.ru

### Александр РАДЫГИН

Председатель Ученого совета, руководитель Научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; директор Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; д-р экон. наук. E-mail: arad@iep.ru

*Анализ изменений, появившихся в российском приватизационном законодательстве в 2015 г., позволяет говорить о том, что в целом правовые новации, предпринятые в минувшем году, должны способствовать активизации приватизационного процесса. Предлагаемое улучшение информационного обеспечения приватизации государственного и муниципального имущества, так же как и механизма его продажи в электронной форме, призвано обеспечить большую прозрачность приватизационного процесса, противодействуя явлениям коррупции и криминалитета.*

*Нельзя не отметить продолжающееся расширение практики изъятий из приватизационного закона. С момента его появления в конце 2001 г. количество категорий имущества, при отчуждении которого не применяются нормы Закона, выросло почти вдвое (с 11 до 20), при том что часть из них получила расширенную трактовку. Ближайшие годы должны показать, насколько потенциал этих поправок к Закону о приватизации скажется на результативности данного процесса, имея в виду вклад в покрытие дефицита федерального бюджета и пополнение бюджетной системы на других уровнях публичной власти.*

**Ключевые слова:** приватизация, приватизационное законодательство, новации в приватизационном законодательстве.

За последние годы в стране создан значительный задел для дальнейшего продвижения по пути налаживания эффективной системы управления государственной собственностью и приватизационным процессом.

Ключевыми программными документами в данной области являются Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и его основные направления на 2014–2016 гг., утвержденный распоряжением Правительства РФ № 1111-р от 1 июля 2013 г., и Государственная программа «Управление фе-

деральным имуществом» на период до 2018 г., утвержденная Постановлением Правительства РФ № 327 от 15 апреля 2014 г.<sup>1</sup>.

Рассматривая указанные документы с практической точки зрения, можно говорить о сокращении в них более чем наполовину перечня стратегических организаций, определении ориентировочных сроков и индивидуальных схем приватизации ряда крупнейших компаний и банков, переходе к разработке унитарными предприятиями стратегий развития, поэтапной замене государственных служащих в

---

<sup>1</sup> Взамен действовавшей около 14 месяцев Государственной программы с тем же названием, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 191-р.

органах управления и о контроле компаний с участием государства профессиональными директорами, ужесточении режима функционирования государственных корпораций.

В основе многих прикладных мер лежит совершенствование нормативного регулирования приватизации на основе изменений, внесенных в Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ. Напомним, что наиболее важный пакет поправок был внесен в него в 2010 г.<sup>2</sup> К их числу следует отнести: увеличение срока действия Прогнозного плана (программы) приватизации до 3 лет; возможность принятия индивидуальных решений по условиям приватизации отдельных активов на уровне Правительства РФ; привлечение к реализации функций продавца юридических лиц; возможность осуществления продажи в электронной форме; снижение задатка для участия в аукционе и конкурсе; развитие схемы продажи посредством публичного предложения (так называемого «голландского» аукциона); расширение требований к прозрачности процедур приватизации за счет размещения соответствующих сведений на официальных сайтах в Интернете помимо публикации их в официальных печатных изданиях и ряд других<sup>3</sup>.

Последующие поправки, вносившиеся в Закон в 2011–2014 гг., носили менее значимый характер: расширение методов трансформации унитарных предприятий (преобразование в общество с ограниченной ответственностью (ООО) и некоммерческую организацию (НКО)); установление особенностей привати-

зации объектов некоторых категорий (социально-культурного и коммунально-бытового назначения, концессионного соглашения и культурного наследия); изменение ряда норм, регулирующих механизм продажи на аукционе, конкурсе и посредством публичного предложения; уточнение требований к информационному обеспечению приватизации и ее прозрачности, включая предоставление документов претендентами; порядок использования возврата денежных средств при недействительности сделок и защите имущественных прав государства и др.<sup>4</sup>.

В 2015 г. активное совершенствование приватизационного законодательства продолжилось. Пятью федеральными законами (в апреле, июне, июле и декабре 2015 г.) были внесены многочисленные новые изменения и дополнения в действующий Закон о приватизации 2001 г.

*Во-первых*, повсеместно в тексте Закона произошла замена термина «открытые акционерные общества» на «акционерные общества». Это стало следствием вступления с 1 сентября 2014 г. в силу изменений к части первой Гражданского кодекса РФ, внесенных Законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ, упразднивших дифференциацию акционерных обществ (АО) на закрытые и открытые с выделением среди АО публичных, т.е. тех, акции которых и конвертируемые в них ценные бумаги публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах<sup>5</sup>. В прежней версии Закон № 99-ФЗ предусматривал в качестве способа приватизации преобразова-

<sup>2</sup> С момента вступления в силу с 26 апреля 2002 г. до весны 2010 г. поправки в действующий Закон о приватизации не носили принципиального характера.

<sup>3</sup> Более подробно см.: Кузык М., Мальгинов Г. и др. Государственный сектор и новая приватизационная политика // Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. Вып. 32. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. С. 436–445.

<sup>4</sup> Более подробно см.: Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. Вып. 33. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2012. С. 423–430; Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. Вып. 35. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2014. С. 403–404; Мальгинов Г., Радыгин А. Состояние государственного сектора и приватизация // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Вып. 36. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. С. 389–393.

<sup>5</sup> Правила о публичных обществах также распространяются на АО, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

ние унитарного предприятия только в открытое акционерное общество (ОАО), а с 2011 г. еще и в общество с ограниченной ответственностью (ООО).

Другим изменением базового понятийного аппарата стало уточнение понятия возмездной основы как одного из основных принципов приватизации (ст. 2). В прежней редакции под этим понималось отчуждение за плату либо посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество. Теперь к этому добавилась передача акций, долей в уставном капитале хозяйственных обществ, созданных путем преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий. Мотивировка данной новации не вполне ясна, поскольку на практике, вообще говоря, так было и до ее появления. Возможно, преследовалась цель связать преобразование унитарных предприятий с правовой конструкцией и механизмом приватизационного процесса в целом.

*Во-вторых*, продолжилось расширение сегмента имущества, на которое не распространяется действие Закона о приватизации (ст. 3). Он достиг 20 категорий.

В 2015 г. его дополнили ценные бумаги на организованных торгах, проводимых в соответствии с Законом от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ и на основании решений Правительства РФ. Следствием этого стало исключение из набора возможных способов приватизации продажи акций ОАО на биржевых торгах (в первичной редакции — через организатора торговли на рынке ценных бумаг). Напомним в этой связи, что предыдущей такой категорией в самом конце 2014 г. стало имущество, передаваемое в собственность управляющей компании в качестве имущественного взноса государства (включая региональный и муниципальный уровни) в порядке, установленном Законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ.

Кроме того, еще три имевшиеся в Законе категории имущества, выпадающие из поля действия базового приватизационного закона, получили расширенное определение.

К государственным корпорациям (ГК) и некоммерческим организациям (НКО), созданным при преобразовании унитарных предприятий и учреждений, добавились иные НКО, а регионы и муниципалитеты наряду с РФ стали прямо указываться в качестве субъектов, имеющих право осуществлять имущественные взносы в них.

Категория акций акционерного общества (АО), а также ценных бумаг, конвертируемых в акции АО, в случае их выкупа в порядке, установленном Законом об акционерных обществах 1995 г. (ст. 84.8), была дополнена акциями и ценными бумагами, подпадающими под действие еще двух статей указанного закона (ст. 84.2 и 84.7).

Первая из них посвящена обязательному предложению о приобретении акций публичного общества, а также иных эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в его акции, со стороны лица, которое приобрело более 30% общего количества акций (с учетом аффилированных лиц). Вторая предусматривает обязанность лица, приобретшего более 95% акций публичного общества, выкупить принадлежащие иным лицам остальные акции общества, а также эмиссионные ценные бумаги, конвертируемые в них, по требованию их владельцев.

К федеральному имуществу, отчуждаемому в соответствии с решениями Правительства РФ в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики, добавилось имущество, отчуждаемое в целях развития в стране малого и среднего бизнеса, в том числе в связи с осуществлением деятельности акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (на основании специализированного Закона 2007 г. № 209-ФЗ) в

качестве института развития в сфере малого и среднего бизнеса. Это стало второй нормой, обеспечивающей ее сопряжение с Законом о приватизации. В 2008 г. в нем появилось указание на особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого недвижимого имущества, находящегося в региональной и муниципальной собственности.

Также к сфере действия приватизационного закона стала относиться вновь введенная норма, допускающая возможность установления особенностей участия нотариусов и нотариальных палат в приватизации регионального и муниципального имущества посредством продажи на аукционе либо конкурсе, что предусмотрено в Основах законодательства РФ о нотариате 1993 г.

Смежный характер по отношению к указанным выше изъятиям из приватизационного закона носят его нормы, определяющие особенности приватизации различных государственных активов в связи с появлением новой государственной корпорации «Роскосмос» на основании соответствующего индивидуального Закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ. В этой части можно констатировать аналогию с имевшими место ранее примерами изменений Закона о приватизации при акционировании железнодорожного транспорта (2003 г.), создании госкорпораций «Росатом» и «Ростех» (2007 г.).

*В-третьих*, важные изменения коснулись информационного обеспечения приватизации (ст. 15).

Теперь оно сводится к размещению на официальных сайтах в сети «Интернет» приватизационных программ и отчетов об их реализации на всех уровнях публичной власти, решений об условиях приватизации государственного и муниципального имущества, информационных сообщений о его продаже и об итогах приватизации.

Из текста Закона исключено всякое упоминание о других каналах информационного обеспечения (публикация в СМИ, включая

официальные печатные издания, информационные системы общего пользования, включая информационно-коммуникационные сети). Соответственно, по всему тексту Закона произведена замена термина «публикации» на «размещение на сайтах в сети "Интернет"», исчезли ссылки на опубликование в официальном издании.

Размещение информационного сообщения о продаже приватизируемого имущества (не менее чем за 30 дней до дня осуществления продажи указанного имущества) дополнено требованием размещения решения об условиях приватизации в течение 10 дней со дня принятия этого решения.

К информации, которая должна содержаться в решении о приватизации, добавлены требования к оформлению документов и сведения о всех предыдущих торгах по продаже такого имущества, объявленных в течение года, предшествующего его продаже, и об итогах торгов по продаже такого имущества.

При продаже акций АО и долей в ООО в набор дополнительных (к уже имевшимся 5 позициям) сведений включены: 1) адрес сайта в Интернете, на котором размещена годовая и промежуточная бухгалтерская (финансовая) отчетность хозяйственного общества в соответствии с вновь введенной ст. 10.1 данного закона; 2) площадь земельного участка или земельных участков, на которых расположено недвижимое имущество хозяйственного общества; 3) численность работников хозяйственного общества; 4) площадь объектов недвижимого имущества хозяйственного общества и их перечень с указанием действующих и установленных при приватизации таких объектов обременений; 5) сведения о предыдущих торгах по продаже такого имущества за год, предшествующий дню его продажи, которые не состоялись, были отменены, признаны недействительными, с указанием соответствующей причины (отсутствие заявок, явка только одного покупателя, иная причина). Ранее эти сведения составляли отдельный пункт в тексте Закона, где формули-

ровались требования к информационному сообщению о продаже государственного или муниципального имущества, размещаемому на сайтах в Интернете.

Втрое (с 30 до 10 дней) сокращен срок размещения на сайтах в Интернете информации о результатах приватизационных сделок, а формат ее представления изменился.

К очевидным сведениям (характеристика имущества и наименование его продавца, дата и место торгов, цена сделки, имя покупателя (победителя торгов)) добавились время торгов, а также имя физического лица или наименование юридического лица – участника продажи, который предложил наиболее высокую цену за такое имущество по сравнению с предложениями других участников продажи, за исключением предложения победителя продажи (в случае использования закрытой формы подачи предложений о цене), или участника продажи, который сделал предпоследнее предложение о цене такого имущества в ходе продажи (в случае использования открытой формы подачи предложений о цене). Последнее должно заменить исключенные из этого перечня данные о количестве поданных заявок и лицах, признанных участниками торгов.

*В-четвертых*, целый ряд правовых новаций коснулся планирования приватизации и ее порядка, причем большинство из них так или иначе оказались связаны с развитием технологического обеспечения управленческих процессов.

Компетенция Правительства (ст. 6) была дополнена правом принятия решений об утверждении перечня юридических лиц для организации продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме.

В отношении ее проведения (ст. 32.1) появилось прямое указание на ст. 15, посвященную информационному обеспечению приватизации. При этом из нормы об оформлении результатов процедуры проведения продажи в электронной форме протоколом исключено

указание на размещение на официальном сайте, на котором она проводилась в течение дня, следующего после дня подписания указанно-го протокола.

Норма, обязывающая Правительство представлять в Государственную Думу отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год, была дополнена указанием на его одновременное размещение на официальном сайте в Интернете (ст. 9).

Закон был дополнен новой статьей (ст. 10.1) о предоставлении унитарными предприятиями, АО и ООО, включенными в приватизационные программы, в уполномоченные органы на всех уровнях публичной власти годовой и промежуточной бухгалтерской (финансовой) отчетности в срок не позднее 30 дней со дня окончания отчетного периода с размещением информации, содержащейся в указанной отчетности, на официальных сайтах в Интернете, определенных органами власти.

Важное уточнение было сделано в отношении определения цены приватизируемого имущества (ст. 12). Формулировка о том, что его начальная цена устанавливается в соответствии с законодательством РФ, регулирующим оценочную деятельность, отныне ограничивается условием о продолжительности срока между днем составления отчета об оценке объекта и днем размещения на официальном сайте в Интернете информационного сообщения о продаже государственного или муниципального имущества (не более полугода).

*В-пятых*, был откорректирован механизм действия ряда способов приватизации.

В отношении аукциона при сохранении прежней продолжительности приема заявок на участие в нем (не менее 25 дней) был определен срок признания претендентов его участниками (в течение 5 рабочих дней) со дня окончания срока приема указанных заявок. Более чем втрое сократился срок проведения аукциона с момента признания претендентов его участниками (не позднее третьего рабочего дня, в прежней редакции – не ранее чем

через 10 рабочих дней). Вдвое (с 10 до 20% начальной цены) выросла величина задатка, необходимая для участия в аукционе.

Уведомление о признании участника аукциона победителем выдается победителю или его полномочному представителю под расписку в день подведения итогов аукциона (ранее — в течение 5 дней со дня подведения итогов аукциона) при исключении возможности высылки по почте заказным письмом. А срок заключения с победителем аукциона договора купли-продажи сократился втрое (с 15 до 5 рабочих дней с даты подведения его итогов).

Применительно к конкурсу и продаже посредством публичного предложения нормы, регулирующие сроки признания претендентов участниками этих приватизационных процедур, их проведения, увеличения величины задатка, необходимого для участия (с 10 до 20% начальной цены), выдачи победителям уведомления и заключения с ними договоров купли-продажи, стали полностью аналогичны новациям, указанным выше применительно к аукциону.

Соответственно, из Закона была исключена норма, не допускавшая заключения договора по результатам торгов, продажи посредством публичного предложения, продажи без объявления цены ранее чем через 10 рабочих дней со дня размещения протокола об итогах проведения продажи государственного или муниципального имущества на сайтах в Интернете.

Помимо всего вышесказанного регулирование оформления сделок купли-продажи приватизируемого имущества (ст. 32) было дополнено нормой о том, что нарушение порядка проведения продажи государственного или муниципального имущества, включая неправомерный отказ в признании претендента участником торгов, влечет за собой признание сделки, заключенной по результатам продажи такого имущества, недействительной.

Утратила силу норма (из ст. 43) о том, что при выявлении имущества, подлежащего внесению в уставный капитал ОАО и не вклю-

ченного при его создании в состав приватизированного имущества, указанному обществу предоставляется первоочередное право приобретения такого имущества по рыночной цене, а имущество, не выкупленное ОАО, приватизируется в порядке, установленном законом.

В целом рассмотренные правовые новации, осуществленные в минувшем году, должны способствовать активизации приватизационного процесса. Предлагаемое улучшение информационного обеспечения приватизации государственного и муниципального имущества, так же как и механизма его продажи в электронной форме, призвано обеспечить большую прозрачность приватизационного процесса, противодействуя явлениям коррупции и криминалитета.

Для этого важное значение имеет определение перечня юридических лиц для продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме. Необходимость привлечения электронных площадок, обеспечивающих проведение госзакупок, обсуждалась давно. Аргументами в их пользу стали большой опыт торгов в различных сферах, качественная инфраструктура, отвечающая требованиям информационной безопасности.

Распоряжением Правительства РФ от 4 декабря 2015 г. № 2488-р в указанный перечень электронных площадок были включены 6 организаций, включая и ОАО «Российский аукционный дом» (РАД) — основную негосударственную площадку, привлекаемую на протяжении уже трех лет к организации продажи приватизируемого имущества. Компании поручена реализация акций около 200 акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, и более 80 объектов государственной казны.

Помимо РАД в перечень юридических лиц, которым доверено проводить электронные торги, вошли еще 5 организаций, включая два АО, ЗАО «Сбербанк — Автоматизированная система торгов», ООО «РТС—тендер» и ГУП «Агентство по государственному заказу, ин-

вестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан»<sup>6</sup>.

Совершенствование механизма продажи на аукционе, конкурсе и путем публичного предложения должно способствовать реализации неликвидных активов, выступая одновременно средством поддержки и стимулирования малого и среднего бизнеса, хотя в целом для развития этих субъектов проблемы налогообложения и административных барьеров, по-видимому, все же более весомы.

При этом стоит отметить, что требования по размеру вносимого задатка вернулись на уровень, существовавший до 2010 г., когда он был снижен вдвое (с 20 до 10% от начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже имущества). Аналогичным образом, произошел и возврат к прежним сро-

кам заключения договоров с победителем аукциона и продажи посредством публичного предложения (5 рабочих дней)<sup>7</sup>.

Нельзя не отметить и продолжающееся расширение практики изъятий из приватизационного закона. С момента его появления в конце 2001 г. количество категорий имущества, при отчуждении которого не применяются его нормы, выросло почти вдвое (с 11 до 20), при том что часть из них получила расширенную трактовку.

Ближайшие годы должны показать, насколько потенциал этих поправок к Закону о приватизации скажется на результативности данного процесса, имея в виду вклад в покрытие дефицита федерального бюджета и пополнение бюджетной системы на других уровнях публичной власти. ■

---

<sup>6</sup> [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru) (8 декабря 2015 г.).

<sup>7</sup> Правда, в начальной редакции Закона речь шла просто о днях, а не о рабочих (как было установлено поправками 2011 г.). Для конкурса срок заключения договора первоначально составлял 10 дней.