

Большевистский опыт правового регулирования приватизации

С. И. Файнгерш

кандидат юридических наук,
начальник Управления приватизации городского имущества
Департамента городского имущества города Москвы.
Адрес: Департамент городского имущества города Москвы,
123112, Москва, 1-й Красногвардейский пр., д. 21, стр. 1.
E-mail: finehersh@mail.ru

Д. Д. Зубков

ассистент кафедры судебной экспертизы
ННГУ им. Н.И. Лобачевского.
Адрес: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»,
603022, Нижний Новгород, просп. Гагарина, д. 23, корп. 2.
E-mail: gezhez@mail.ru

Bolsheviks' Experience of Legal Regulation of Privatization

S. I. Faingersh

PhD in Law,
Head of the Division for Privatization of City Property
of the Department of City Property of the City of Moscow.
Address: Department of City Property of the City of Moscow,
1 b., 21 1st Krasnogvardeysky Proezd,
Moscow, 123112, Russian Federation.
E-mail: finehersh@mail.ru

D. D. Zubkov

Assistant of the Department of Forensic Examination of Lobachevsky University.
Address: National Research Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod,
2 b., 23 Gagarin Avenue,
Nizhni Novgorod, 603022, Russian Federation.
E-mail: gezhez@mail.ru

Аннотация

В настоящей статье подробно рассматриваются основные принципы правового регулирования отчуждения государственного имущества в соответствии с Гражданским кодексом РСФСР 1922 г. Обращается внимание на специфику отчуждения государственного имущества, обусловленную существовавшей в то время государственной идеологией советского государства и, как следствие, принципами публичности гражданского права. Исследуется правовой механизм отчуждения государственного имущества и его преемственность с законодательными нормами о приватизации в современной России. Отмечено наличие богатого правового опыта регулирования приватизации в России. В настоящей работе был проведен подробный анализ отдельных норм Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. и приложений к нему и выявлены основные характеристики существовавшего на данном историческом этапе механизма отчуждения государственного имущества. В настоящей работе также представлен сравнительно-правовой анализ порядка отчуждения государственного имущества, существовавшего в эпоху становления советского государства, с существующим порядком приватизации в Российской Федерации. Авторами также высказаны предло-

жения об оптимизации института приватизации в современном российском законодательстве на основе рецепции норм, установленных Гражданским кодексом РСФСР 1922 г.

Ключевые слова: государственное имущество, рецепция права, советское право, гражданское право, частное право, публичное право, история российского права, частная собственность, государственная собственность, кооперативная собственность, публичные торги, принцип равенства покупателей, недвижимое имущество, эффективность использования активов.

Abstract

This article discusses in detail the basic principles of legal regulation of the alienation of state property in accordance with the Civil Code of the RSFSR of 1922. The paper draws attention to the specifics of the alienation of state property caused by the state ideology of the Soviet state that existed at that time and, as a result, the principles of publicity of civil law. The legal mechanism for the alienation of state property and its continuity with the legislative norms on privatization in modern Russia is investigated. The presence of rich legal experience in regulating privatization in Russia is noted. The detailed analysis of certain norms of the Civil Code of the RSFSR of 1922, as well as annexes to it, was carried out and the main characteristics of the mechanism for the alienation of state property that existed on that historical stage were identified. The paper also presents a comparative legal analysis of the procedure for the alienation of state property as existed in the era of the formation of the Soviet state with the existing privatization procedure in the Russian Federation. The authors also made suggestions on optimizing the institution of privatization in modern Russian legislation on the basis of the reception of the norms established by the Civil Code of the RSFSR of 1922.

Keywords: state property, reception of law, Soviet law, civil law, private law, public law, history of Russian law, private property, state property, cooperative property, public auction, principle of buyers' equality, real estate, assets' utilization efficiency.

Приватизация как одна из 10 мер «Вашингтонского консенсуса» [10] направлена, безусловно, на повышение эффективности использования активов, принадлежащих государству.

По этой причине, когда Президент РСПП Александр Шохин в интервью, данном 17 июня 2023 г. на Петербургском экономическом форуме радио Business FM, противопоставляет приватизацию привлекательных активов приватизации излишних и избыточных, в любом случае следует признать, что такая мера направлена на повышение эффективности управления государственным имуществом. В первом случае акцент сделан на повышение доходов, а во втором – на сокращение расходов.

При этом в первом случае предполагается положительное сальдо от соотношения доходов и расходов от актива, и вопрос о целесообразности его отчуждения всегда будет носить характер неразрешимого спора, вызванного тем, что частный собственник увеличит размер прибыли, что в свою очередь повлечет, с одной стороны, создание рабочих мест, возникновение новых объектов налогообложения и увеличение ВВП, а с другой – присвоение прибавочного продукта и, как следствие, увеличение капитала этого собственника за счет уменьшения капитала у других участников рынка.

Во втором случае, если имущественный объект в социально значимых целях не является планомерно-убыточным, необходимость его отчуждения не вызывает никаких обоснованных сомнений.

Таких сомнений не было и у рабоче-крестьянского правительства Советской Республики, подготавливавшего сто лет назад, в 1922 г., первый в отечественной истории кодифицированный акт гражданского законодательства¹.

Несмотря на то, что, следуя небезызвестной максиме В. И. Ленина о том, что большевики ничего «частного» не признают, что для них все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное [4], Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. диспропорционально защищал интересы государства по сравнению с интересами всех прочих участников гражданско-правовых отношений, что неоднократно отмечалось в литературе [5; 6].

Так, выделяя кооперативную собственность в пункте «б» статьи 52 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г., теоретически противопоставляя буржуазные частно-правовые товарищества

¹ Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства (СУ РСФСР). – 1922. – № 71. – Ст. 904.

юридическим лицам социалистической кооперации, основанной на собственном труде ее членов [3], законодатель определял правовое положение указанной формы собственности как промежуточное, предоставляя ее членам больше преференций и мер защиты, чем лицам частной формы собственности, но меньше, чем государству.

При этом совершенно очевидно, что такого рода разгосударствление было продиктовано именно заботой об интересах государства, а не «частников», и полностью соответствовало ленинскому принципу публичности гражданского социалистического права.

Оговоримся, что сам термин «приватизация», появление которого, как отмечается в литературе [6; 7], восходит к американскому экономисту Питеру Фердинанду Друкеру (Peter Ferdinand Drucker), начал употребляться лишь во второй половине XX в. [2], что не препятствует, тем не менее, его применению в привычном значении к отчуждениям и законодательству начала XX в.

Первоначальная редакция Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. ограничивала оборот государственного имущества в части его разгосударствления (перехода в частную или кооперативную форму собственности). Так, согласно статье 22 национализированные и муниципализированные предприятия, их оборудование, железные дороги и их подвижной состав, национализированные суда, а равно национализированные и муниципализированные строения являются изъятыми из частного оборота и не могут быть отчуждены и заложены теми органами, в ведении которых они состояли, а также не могут быть обращены на удовлетворение требований кредиторов. Национализированные и муниципализированные предприятия, строения и суда, в свою очередь, могли сдаваться в аренду в установленном законом порядке.

Здесь следует отметить, что разграничение государственных предприятий на национализированные и муниципализированные было лишено какого-либо практического смысла и отражало лишь то, для каких целей предприятие изъято в государственную собственность и какой орган советской власти – центральный или местный – осуществляет полномочия собственника в отношении соответствующего предприятия. Последнее могло иметь серьезное правовое значение, если бы закон содержал критерии разграничения соответствующих активов между центральной и местной властью. По факту же было наоборот –

муниципализированным считалось предприятие, которым распоряжался местный совет, национализированным – СНК и ВСНХ. Указанные обстоятельства в полной мере применимы к разграничению полномочий по выдаче разрешения на разгосударствление имущества, о чем пойдет речь ниже.

Примечание к этой статье уже предусматривало, что отчуждение негодных или устаревших частей указанного в ней имущества регулируется особыми правилами, то есть прямо допускалась приватизация частей указанных объектов, что в соответствии с приведенной бланкетной нормой должно было регулироваться отдельными нормами права. Причем из контекста указанного примечания следует, что принятие таких особых правил являлось условием возможности приватизации непригодных частей имущественных объектов, перечисленных в статье 22 Гражданского кодекса.

Прямого запрета на передачу в частную (равно как и кооперативную) собственность иного, не перечисленного в статье 22 имущества кодекс 1922 г. не содержит, относя к «иному» любое движимое имущество (за исключением подвижного состава железных дорог) несмотря на то, что статьей 21 Гражданского кодекса РСФСР фактически упразднялось деление имущества на движимое и недвижимое.

На наш взгляд, такое упразднение по своей сути являлось лишь политической декларацией, по факту же кодекс предусматривал различное правовое регулирование в отношении строений, предприятий, жилья, с одной стороны, и всех остальных объектов прав – с другой (см., например, примечание 3 к статье 59, статьи 90, 92, 103 и 105, пункт «а» статьи 113, статья 153, примечание к статье 154, статья 155, примечание к статье 159, статья 169-а, примечания к статье 179, статьи 182, 182-а, 182-б, 185, 197, 229, 309).

Учитывая вышеуказанный ленинский принцип публичности гражданского социалистического права, возможность приватизации «движимого» имущества, не относящегося к негодным или устаревшим частям имущества, которое не подлежало разгосударствлению несмотря на отсутствие прямого запрета, вызывает большие сомнения с практической точки зрения.

В соответствии с Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 11 октября 1926 г. «Об изменении статьи 22 и примечания к статье 22 Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р. и о дополнении Гражданского

кодекса Р.С.Ф.С.Р. статьей 22-а», утвержденным постановлением ВЦИК от 6 апреля 1928 г. (далее – Декрет от 11 октября 1926 г.), рассматриваемая статья Гражданского кодекса изложена в новой редакции и дополнена приложением.

Норму, ограничивающую оборот государственных имуществ (под которыми понимались объекты прав, как следует из названия раздела III Гражданского кодекса), состоящих в ведении центральных и местных учреждений и предприятий (данное уточнение позднее исключено Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 августа 1930 г. «Об изменении статьи 22 и об отмене статьи 22-а Гражданского кодекса РСФСР», далее – Постановление от 30 августа 1930 г.), модифицировали в двух направлениях.

Во-первых, законом был конкретизирован круг лиц, которым запрещалось отчуждение имущества из государственной собственности, а также залог такого имущества и обращение взыскания на удовлетворение кредиторов. К таковым отнесли частных физических и юридических лиц и общественные и кооперативные организации. То есть, как и прежде, государственной форме собственности (пункт «а» статьи 52 Гражданского кодекса) противостояли как частная (пункт «в» указанной статьи), так и кооперативная (пункт «б» соответственно); таким образом, запрещалось в принципе разгосударствление нижеприведенных активов, а государственное имущество бронировалось от любого выбытия. Однако вышеупомянутым Постановлением от 30 августа 1930 г. (т. е. хронологически уже после свертывания НЭПа) законодателем был введен запрет именно на «приватизацию» (отчуждение в собственность частных лиц и их объединений, а также организаций, не входящих в систему кооперативных и общественных). Таким образом, «системные» кооперативные и общественные организации получили доступ к государственным промышленным активам, постепенно формируя кооперативно-колхозную составляющую социалистической собственности, впервые таким образом сформулированную (как совокупность всенародного достояния и собственности отдельных колхозов и кооперативных объединений) в статье 5 Конституции (Основного Закона) СССР, утвержденной Постановлением Чрезвычайного VIII Всесоюзного съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г., и тем самым сближаясь с государственной социалистической собственностью. При этом обращает на себя внимание введение

запрета на «приватизацию» именно в период индустриализации и коллективизации, что свидетельствует о сохранении в указанный период частного сектора народного хозяйства (статья 9 Конституции СССР 1936 г.), развитие которого такой, в частности, мерой дестимулировалось.

Во-вторых, был конкретизирован перечень таких запрещенных к частному обороту «имуществ»:

а) промышленные, транспортные и иные предприятия в целом;

б) промышленные заведения, фабрики, заводы, рудники и прочее;

в) оборудование промышленных заведений;

г) подвижной состав железных дорог, летательные аппараты, морские и речные суда;

д) сооружения железнодорожного, водного и воздушного транспорта, народной связи (телеграфные, телефонные и радиоустановки общего пользования), гидротехнические и предназначенные для обслуживания товарооборота (элеваторы, холодильники и т. п.), а равно электроустановки общего пользования;

е) коммунальные сооружения;

ж) строения муниципализированные и национализированные.

При этом примечания к статье 22 Кодекса в новой редакции прямо допускали отчуждение перечисленных в указанной статье государственных имуществ (как и передачу их от одного государственного органа другому и входящим в систему кооперативным организациям) в соответствии со специальными законоположениями (приложение 4), а также определяли круг лиц, которым могли отчуждаться строения, возведенные на земельных участках, предоставленных в бессрочное пользование государственным учреждениям, предприятиям и организациям, состоящим как на государственном или местном бюджете, так и на хозяйственном расчете, кооперативным центрам и объединениям, а равно первичным кооперативам, входящим в кооперативную систему, и строения, находившиеся на этих участках до передачи в бессрочное пользование (в соответствии с известным советскому законодательству принципом единства судьбы земельного участка и постройки, являющимся частным случаем принципа единства судьбы главной вещи и принадлежности [9], закрепленным в статье 25 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.). К таким управомоченным лицам были отнесены

лишь сами эти учреждения, предприятия и организации).

Порядок же и условия отчуждения государственного имущества – предвестник современных законов о приватизации – были внесены в Кодекс приложением к статье 22 Кодекса, введенным Декретом от 11 октября 1926 г. (далее – Приложение).

Ранее постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 11 июня 1926 г. «Об отчуждении государственного имущества» вопросы критериев допустимых к разгосударствлению государственных активов и компетенция органов советской власти, уполномоченных на принятие соответствующих управленческих решений о возможности отчуждения государственного имущества, уже были урегулированы. Впоследствии статьей 3 постановления от 30 августа 1930 г. Декрет от 11 октября 1926 г. (названный в указанной статье постановлением) был отменен, а постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 11 июня 1926 г. включено в Гражданского кодекса в качестве приложения 4.

Во-первых, согласно Приложению, условием отчуждения бездействующих государственных фабрик, заводов и других промышленных заведений в полном составе или в части, устанавливалась невозможность целесообразного их использования или же необходимость производства несоразмерно крупных расходов для их охраны и ремонта. То есть, как и было указано выше, целью такого разгосударствления являлось повышение эффективности управления государственными имуществом в форме сокращения расходов на его содержание и исключения его простоя.

Во-вторых, устанавливалось общее бланкетное правило: государственные промышленные заведения могут быть отчуждены кооперативным организациям независимо от числа занятых в их деятельности рабочих, частным же физическим и юридическим лицам, а также смешанным акционерным обществам, если уставами им не предоставлялся больший объем прав – только такие заведения или части их, для нормальной эксплуатации которых требуется количество наемных рабочих, не превышающее допускаемого специальными законами для предприятий, принадлежащих частным лицам на праве собственности.

При этом бездействующие государственные фабрики, заводы и другие промышленные заведения, а также всякого рода государственные

сооружения, строения, летательные аппараты и речные суда, в зависимости от того, в чьем ведении они находились, – местных советов, либо соответствующих органов РСФСР (имея общереспубликанское значение), или же общесоюзных органов (т. е. сообразуясь с федеративным устройством СССР и РСФСР и компетенцией государственных органов соответствующего уровня), – могли быть отчуждены по разрешению:

- в первом случае – соответствующего народного комиссариата РСФСР по соглашению с Советом народных комиссаров соответствующей автономной республики, краевым, областным или губернским исполнительным комитетом;

- во втором – Экономического совещания РСФСР по представлению соответствующего народного комиссариата РСФСР;

- в третьем – Совета труда и обороны (далее – СТО) по представлению соответствующего народного комиссариата Союза ССР.

Не может не обратить на себя внимание тот факт, что акт гражданского законодательства республиканского уровня разрешал административно-правовые вопросы (о компетенции) в отношении в том числе союзных органов советской власти, причем несмотря на явное превышение полномочий и на то, что прокурор СССР Я. А. Вышинский определял (правда, несколько позднее) социалистическое гражданское право как систему правил поведения (норм), установленных государственной властью в целях регулирования таких имущественных отношений граждан между собой, граждан с государственными и общественными учреждениями, предприятиями и организациями и этих последних (учреждений, предприятий и организаций) между собой, которые не регулируются в порядке административного управления [1. – С. 22].

Вместе с тем указанный порядок не применялся, а соответствующее разрешение указанных органов не требовалось в отношении речных судов некрепленной конструкции, либо оборудованных механическими двигателями не более пятнадцати номинальных сил, либо без механических двигателей и не превышающих по своей длине двадцати саженей.

Кроме того, без разрешения органов советской власти высокого уровня, но с разрешения нижестоящих органов, указанных в статье 6 Приложения, отчуждалось имущество, перечисленное в вышеприведенных пунктах «д», «е» и «ж»

статьи 22 Гражданского кодекса, при условии установления факта ветхости или негодности указанного имущества (статья 5 Приложения).

В указанных пунктах особо обращает на себя внимание пункт «ж» – строения муниципализированные и национализированные. То есть ранее изъятые в собственность социалистического государства частновладельческие постройки, пришедшие в ветхость и негодность, отчуждались в упрощенном порядке, без решения центральных органов советской власти.

Номинально уйдя, как указано выше, от деления имущества на движимое и недвижимое (т. е. по чисто юридическому критерию), советский закон в статье 4 Приложения предусмотрел отдельные правила принятия решения о возможности отчуждения для оборудования промышленных заведений, подвижного состава железных дорог, морских и речных судов и летательных аппаратов: фактически в эту группу вещей попали все не связанные прочно с землей (движимые) основные средства. Таким образом, в основу такой группировки был положен экономический критерий. По этой же причине – экономической – особенность этого правила заключалась в том, что, помимо ветхости или непригодности (как и для строений), основанием для отчуждения вещей из указанной группы были определены также невозможность использования по назначению в достаточной степени и устарелость конструкции, которая заменяется более усовершенствованной (моральный износ). При этом к оборудованию не были отнесены живой инвентарь, предметы обзаведения и инструменты.

В отношении перечисленных движимых основных средств, как и пришедших в ветхость и негодность ранее муниципализированных и национализированных строений, а также коммунальных сооружений, сооружений железнодорожного, водного и воздушного транспорта, народной связи (телеграфные, телефонные и радиоустановки общего пользования), гидротехнических и предназначенных для обслуживания товарооборота (элеваторы, холодильники и т. п.) и электроустановок общего пользования, а кроме того – утративших производственное значение сооружений и строений государственных промышленных трестов, разрешение на отчуждение были уполномочены самостоятельно давать (опять же – в соответствии с провозглашаемыми принципами федерализма и соотношения компетенции с уровнем государственных задач):

- в отношении имущества местных советов – краевые, областные или губернские исполнительные комитеты или Совет народных комиссаров автономной республики, не имеющей губернского деления;

- в отношении имущества местного совета, включенного в состав уставного капитала промышленного треста местного значения, действующего на основании утвержденного ЦИК и СНК СССР 29 июня 1927 г. Положения о государственных промышленных трестах – вообще соответствующие отделы исполнительного комитета, в ведении которого находился данный трест;

- в отношении государственного имущества республиканского значения, находящегося в ведении органов РСФСР, – соответствующие народные комиссариаты РСФСР;

- а в отношении имущества, находящегося в ведении общесоюзных органов, – соответствующие народные комиссариаты СССР.

Если же сооружения и строения (в дореволюционной и современной терминологии – недвижимое имущество) и оборудование государственных промышленных трестов не утратили производственного значения, а пришли в ветхость или негодность, то отчуждение производилось их правлениями самостоятельно, без получения разрешений каких бы то ни было органов советской власти.

Не знавший деления на недвижимое и движимое имущество Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. тем не менее отсылал к регулированию отдельными законами возможности отчуждения:

- государственных строений, разрушенных и требующих восстановления;

- строений, которые по своей площади не превышают установленных законом пределов;

- имущества, входящего в состав государственных земельных имуществ (статья 7 Приложения).

Таким образом, Приложением была закреплена разветвленная иерархическая система компетенции соответствующих государственных органов и иных лиц, уполномоченных принимать решение о возможности отчуждения различных категорий государственного имущества в зависимости от его вида, физического состояния и производственного значения. При этом указанные виды имущества, подлежащего возможному разгосударствлению, объединяла одна общая черта:

все они были излишними и неспособными эффективно решать государственные задачи.

Действующие же промышленные заведения и не пришедшие в негодность морские суда также в принципе могли быть отчуждены в собственность общественных и кооперативных организаций и частных лиц, но не иначе, как в порядке и на условиях, устанавливаемых в каждом отдельном случае постановлениями СНК РСФСР и СНК СССР по принадлежности. Следовательно, Кодекс теоретически допускал и «приватизацию» инвестиционно привлекательных активов, упрямочивая на принятие столь ответственного решения исключительно советское правительство (статья 8 Приложения), что полностью созвучно сегодняшнему формату правового регулирования приватизации федерального имущества (пункт 1 статьи 7 Закона о приватизации 2001 г.). Однако для находящихся в арендном пользовании кооперативной организации фабрик, заводов и других промышленных заведений, приведенных в течение арендного срока в действующее состояние силами и средствами арендующей их организации, примечанием 2 к статье 3 Приложения было сделано исключение – в отношении такого имущества разрешения об отчуждении выдавались органами, указанными в этой статье (т. е. от народного комиссариата РСФСР до СТО СССР).

Здесь можно увидеть определенную аналогию с современными правилами участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого государственного или муниципального имущества (пункт 5 статьи 3 Закона о приватизации 2001 г. и Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения движимого и недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», далее – Закон 159-ФЗ). Отличается лишь круг социально и политически значимых для политического режима арендаторов, которым предоставляется поддержка.

Согласно примечанию к статье 9 Приложения постановлениями государственных органов, перечисленных в статьях 3 и 6 Приложения, государственное имущество, указанное в статьях 3, 4 и 5 Приложения, могло передаваться промысловой кооперации даже вне зависимости от нали-

чия арендных отношений, а в отдельных случаях – и безвозмездно (при этом в указанной норме закона эти случаи не конкретизированы).

По общему же правилу продажа государственного имущества, указанного в статьях 3, 4 и 5 Приложения, осуществлялась с публичных торгов, что также сближает его с действующим законодательством о приватизации (статья 13 Закона о приватизации 2001 г.). Исключение составляло имущество, оцененное в порядке статьи 8 Приложения ниже тысячи рублей, а также всякое имущество, задержка продажи которого могла повлечь за собой его разрушение, т. е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. допускал ограничение рыночных конкурентных способов продажи опять же исключительно в пользу государственных интересов, сообразуясь с ленинским принципом публичности советского гражданского права, а также кооперативным организациям – в рамках поддержки кооперативной формы собственности.

Можно также провести определенную аналогию между правилами определения состава подлежащего отчуждению имущества, закрепленными в статье 9 Приложения и в статьях 11 и 12 Закона о приватизации 2001 г. Так, на предназначенное к отчуждению имущество предприятием или учреждением, в ведении которого оно находилось, составлялась опись и производилась оценка (порядок проведения оценки нормами Кодекса не регулировался). Эти опись и оценка представлялись соответствующему органу, уполномоченному на дачу разрешения на отчуждение данного рода имущества, одновременно с просьбой о выдаче разрешения. Орган, разрешающий отчуждение, устанавливал цену, ниже которой не могло быть продано указанное в описи имущество, при этом он не был связан требованиями Приложения об использовании результатов произведенной оценки.

В соответствии со статьей 11 Приложения правила о производстве публичных торгов по продаже государственного имущества, предусматривающие также последствия несостоявшихся торгов, подлежали установлению соответственно для имущества общесоюзного или республиканского и местного значения нормативно-правовыми актами правительств – СНК СССР или РСФСР (подобно статье 4, пункту 16 статьи 18, пункту 11 статьи 19, пункту 24 статьи 20, пункту 15 статьи 23, пункту 5 статьи 24 и пункту 14 статьи 32.1 Закона о приватизации 2001 г.).

Таким образом, высказываемое в литературе мнение, что, несмотря на давнее существование практики отчуждения государственного имущества в частную собственность, такое отчуждение особым правовым режимом не наделялось [7], ошибочно.

Российское законодательство имеет как минимум советский опыт развитого правового регулирования отчуждения государственной собственности.

Более того, в истории отечественного государства и права есть и богатейший дореволюционный опыт регулирования участия государства в гражданско-правовых отношениях (см., например, [7]). Вместе с тем установление взаимосвязи советского и современного российского законодательства представляется более интересным, учитывая, что с момента принятия Положения о Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, утвержденного Декретом ВЦИК от 30 ноября 1918 г. («СУ РСФСР», 1918, № 85, ст. 889; «Известия ВЦИК», № 269 от 08 декабря 1918 г., № 270 от 10 декабря 1918 г.), советское государство отказалось от какой бы то ни было преемственности в отношении дореволюционного законодательства, запретив в соответствии со статьей 22 ссылку в приговорах и решениях на законы свергнутых правительств и провозгласив таким образом принцип *tabula rasa*, что в отношении гражданского законодательства было также расширено статьей 6 постановления ВЦИК о введении Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. до запрета не только применения законов, но даже толкования Кодекса на основании законов свергнутых правительств и практики дореволюционных судов. Однако анализ дореволюционного законодательства по рассматриваемому вопросу выходит за рамки предмета настоящей статьи.

Современное российское законодательство имеет прямые параллели с решениями, закрепленным советским законодательством, относящимся к 20–30-м гг. прошлого века.

1. Иерархическая структура органов власти, уполномоченных принимать решение о возможности отчуждения государственного имущества, сочеталась с диверсифицированной классификацией такого рода активов, необходимой для определения набора полномочий соответствующего органа власти (аналогично статье 6 Закона о приватизации 2001 г.). При этом самым высоким органом советской власти в рассматриваемой

сфере было правительство (СНК СССР); современное же законодательство о приватизации шагнуло дальше: для приватизации стратегических предприятий требуется решение Президента Российской Федерации (подпункт 2 пункта 1 статьи 6 Закона о приватизации 2001 г.), а утративший силу в связи с принятием Закона о приватизации 2001 г. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» вообще предусматривал в пункте 1 статьи 4 утверждение программы приватизации в форме федерального закона.

2. Приложение уже в самой первой редакции содержало несколько уровней упрощенных порядков принятия решения о продаже соответствующих малоценных имущественных объектов, непригодных для эффективного решения государственных задач. Современному же федеральному законодателю потребовался 21 год (пункт 1.1 внесен в статью 7 Закона о приватизации 2001 г. Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и об установлении особенностей регулирования имущественных отношений»), чтоб доверить Минфину принимать с представления Росимущества решение о продаже федерального имущества (за исключением акций и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, а также имущества, подлежащего внесению в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы акционерных обществ), рыночная стоимость которого не превышает 100 млн рублей (пункты 2 и 4 Правил формирования и утверждения перечня федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период, а также внесения изменений в указанный перечень, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2022 г. № 1673). При этом на региональном уровне аналогичное делегирование принятия решения о планировании приватизации отдельных видов имущества уполномоченному органу практикуется давно (например, пункты 6.5 и 9 постановления Правительства Москвы от 14 сентября 2010 г. № 816-ПП «О среднесрочной программе

приватизации государственного имущества города Москвы на 2011–2013 гг.»).

3. Базовыми и обеспечивающими широкий круг публичных интересов (фискальный, поддержания конкуренции и равного справедливого доступа к государственным ресурсам) способами продажи государственного имущества и в начале XX века, и в современной России остаются конкурентные способы продажи (публичные торги в различных формах). При этом согласно пункту 1 статьи 449.1 действующего Гражданского кодекса Российской Федерации под публичными торгами понимаются торги, проводимые в целях исполнения решения суда или исполнительных документов в порядке исполнительного производства, а также в иных случаях, установленных законом. Торги по приватизации (аукционы и специализированные аукционы, конкурсы, а также продажи посредством публичного предложения и без объявления цены) законом к публичным прямо не отнесены, хотя проводятся не менее публично, чем торги по продаже арестованного или изъятого с публичных торгов имущества. Таким образом, приватизационные торги являются публичными в широком смысле. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. не содержал нормы-дефиниции, определяющей понятие публичных торгов. То есть, как и в действующем Законе о приватизации 2001 г., Приложением разделялись принципы равенства покупателей (относящихся к частной форме собственности) государственного имущества, а также открытости деятельности органов государственной власти (пункт 1 статьи 2 Закона о приватизации 2001 г.) и возмездности (пункт 2 той же статьи).

4. Приложение содержало и привилегированные (преференциальные) способы разгосударствления, доступные социально и политически поощряемым участникам гражданско-правового оборота – юридическим лицам, основанным на кооперативной форме собственности, точно так же, как сегодняшнее российское законодательство поддерживает возможность внеконкурентной покупки приватизируемого имущества субъектов малого и среднего предпринимательства (пункт 5 статьи 3 Закона о приватизации 2001 г. и Закон № 159-ФЗ) и нотариусов (статья 11.1 Основы законодательства Российской Федерации о нотариате).

5. Законодателями – и вековой давности, и современными – используются аналогичные инструменты противодействия злоупотреблениям

при проведении разгосударствления имущества: опись, оценка, установление начальной минимальной цены. Необходимо отметить, что в данной части современное законодательство значительно более развито.

6. Обоими порядками широко применяется делегированное регулирование уполномочиванием органа власти общей компетенции (правительства) принимать нормативно-правовые акты в части организации торгов и последствий признания их несостоявшимися.

Подводя итог вышесказанному, отметим следующее.

На примере регулирования отчуждения государственного имущества в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. особенно ярко можно наблюдать, что политически мотивированное упразднение деления имущества на недвижимое и движимое, возможно, и помогло советскому правительству решить какие-то идеологические задачи, однако с юридической точки зрения никаких преимуществ не принесло, а лишь усложнило юридическую технику дифференцированного регулирования оборота фактически движимых и недвижимых вещей. В этом смысле восстановление в современном российском правовом порядке исторически выработанной и признанной на международном уровне классификации имущества по признаку связи с землей следует приветствовать.

Законодательство об отчуждении государственной собственности (приватизации) в Российской Федерации имеет определенную ярко выраженную традицию и в целом следует одной и той же парадигме, невзирая на изменение государственного и общественного строя. При этом отдельные институты этого законодательства (например, компетенция органов государственной власти в рассматриваемой сфере и порядок организации и условия применения конкретной формы публичных торгов) за сто лет разработаны до очень высокого уровня и апробированы на практике. Вместе с тем не все удачные законодательные решения прошлого восприняты *de lege lata*. И в целях защиты имущественных интересов государства (сокращение расходов на содержание, рисков повреждения и случайной гибели, сокращение объектов управления с одновременным предоставлением частному сектору возможности для развития с помощью неиспользуемых или используемых неэффективно объектов государственного имущества) целесообразна

рецепция правил Гражданского кодекса 1922 г., касающихся:

1) обязательного отчуждения из государственной и муниципальной собственности всех излишних активов, к каковым должны быть отнесены объекты, как пришедшие в негодность или ветхость, так и неиспользуемые, используемые неэффективно или не по целевому назначению (при отсутствии в них потребности для иных государственных нужд), а также морально устаревшие (далее – излишние объекты). В настоящее время задачами приватизации согласно Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024, являются оптимизация структуры государственной собственности и уменьшение расходов (почему-то только) федерального бюджета на управление государственным имуществом. Необходимо особо отметить, что органы государственной власти и местного самоуправления, уполномоченные на управление публичной собственностью и ее приватизацию, в настоящее время именно такими критериями целесообразности приватизации и руководствуются. Вместе с тем принятие таких решений предполагает необоснованно широкую дискрецию указанных органов при решении вопроса о планировании приватизации, что порождает риски злоупотребле-

ний конкретных должностных лиц, с одной стороны, а там, где такие решения отнесены к компетенции коллегиальных, особенно представительных органов местного самоуправления – также и риски политически мотивированных решений;

2) установления особенностей приватизации как инвестиционно привлекательных, так и излишних объектов. Поскольку цель продажи первых – исключительно максимизация доходов, для них можно установить укороченную линейку способов отчуждения (только аукцион и конкурс или только аукцион) или использовать особенности вторичных способов (более высокая «ставка отсечения» и (или) меньший предельный размер «шага понижения» при продаже с публичного предложения, установление минимальной цены при продаже без объявления цены). Во втором случае основная цель отчуждения – избавиться от объектов в наиболее короткие сроки, поэтому в их отношении могут быть снижены «шаги аукциона» и предусмотрено принятие единого решения об условиях приватизации, содержащего в себе первичный и все вторичные способы продажи, что уже используется на практике Департаментом городского имущества города Москвы.

Дифференцированный законодательный подход к вопросу приватизации объектов государственного имущества разного качества позволит повысить ее эффективность.

Список литературы

1. *Вышинский Я. А.* XVII съезд ВКП(б) и задачи науки социалистического права // Советское государство и право. – 1939. – № 3. – С. 1–26.
2. *Друкер П. Ф.* Эпоха разрыва: ориентиры для нашего меняющегося общества. – М. : «Вильямс», 2007.
3. *Иоффе О. С.* Избранные труды. – М. : СТАТУТ, 2009.
4. *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений : в 55 т. – Т. 44. – М. : Изд-во политической литературы, 1970.
5. *Новицкая Т. Е.* Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2012.
6. *Тяпкина Е. А.* Способы приватизации // Гражданин и право. – 2003. – № 2. – С. 79–89.
7. *Файнгерш С. И.* Исторический опыт государственного управления государственным имуществом : монография. – Самара: Самарский Дом печати, 2006.
8. *Файнгерш С. И., Зубков Д. Д.* К вопросу о рецепции норм Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. в сфере правовой защиты государственного имущества в Российской Федерации // Экономика. Право. Общество. – Том 6. – № 1 (25). – 2021. – С. 60–63.
9. *Чубаров В. В.* Проблемы правового регулирования недвижимости. – М.: Статут, 2006.
10. *Williamson J.* Did the Washington Consensus Fail? // Peterson Institute for International Economics. March 2, 2016. – URL: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/did-washington-consensus-fail>