

УДК 347.2(094.4/5)

В. С. Белых,
д-р юрид. наук,
заведующий кафедрой,
Уральская государственная
юридическая академия,
г. Екатеринбург

**КОНЦЕПЦИЯ И ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«ОБ УПРАВЛЕНИИ СОБСТВЕННОСТЬЮ»**

Освещены проблемы регулирования отношений в сфере управления собственностью в рамках проекта федерального закона «Об управлении собственностью».

Ключевые слова: концепция, сфера управления собственностью, проект федерального закона.

1. Общие положения

Радикальные преобразования отношений собственности, происходящие в российской

экономике, тесно связаны с приватизацией государственных и муниципальных предприятий. В ходе массовой приватизации, начиная

© В. С. Белых, 2013

с 1994 г., в России образованы десятки тысяч предприятий частной формы собственности. Однако процесс приватизации не завершен, он продолжается и в настоящее время. На первом этапе приватизации была достигнута главная ее цель — перераспределение государственной и муниципальной собственности между участниками приватизации (государством, субъектами РФ, муниципальными образованиями, физическими и юридическими лицами).

Главная цель денежного этапа приватизации — переход прав собственности на приватизируемое имущество в руки реально ответственных (эффективных) собственников. В действительности же появились и функционируют многочисленные объекты (предприятия, имущественные комплексы), на которых не обеспечивается эффективное управление собственностью и которые могут быть отнесены к категории неэффективно используемого имущества. Соответственно, был сформирован целый так называемый «класс неэффективных собственников», преследующий в качестве основной цели — последующую перепродажу пакета акций приватизированных предприятий.

Неэффективное управление распространяется не только на объекты частной собственности, но и на **объекты государственной и муниципальной собственности**. Существует распространенное мнение о том, что государство является самым неэффективным собственником. «Государство — это неэффективный собственник по определению», — отмечала старший экономист Центра экономических и финансовых разработок Наталья Волчкова.

Напротив, противники такой точки зрения приводят многочисленные примеры неэффективности управления со стороны частных собственников. Вот что по этому поводу пишет С. И. Цыганов, доцент кафедры экономической теории УрГЮА: «Многократно повторяемое утверждение, что «государство — «неэффективный собственник» является ошибочным. Массовые примеры показывают, как частные предприниматели легко губят мощные предприятия». Действительно, в отдельных регионах страны убыточные предприятия (компании), составляют более 50 %, несмотря на принимаемые меры к ним со стороны руководителей регионов и муниципальных образований.

Особенно **проблема неэффективности управления собственностью**, и прежде всего частной собственностью, проявила себя на фоне гло-

бального мирового финансового кризиса. Даже крупные иностранные компании, банки, страховые организации оказались на грани банкротства, а некоторые разорились вследствие неэффективного управления имуществом, включая финансовые активы. Длительное время в условиях рыночной экономики считается аксиомой утверждение: «Только рынок может управлять частной собственностью». То, что произошло на фондовом рынке — яркий показатель того, что государство должно эффективно управлять рынком, активно вмешиваться в эти процессы. Частная собственность никак не может быть «священной коровой», а государство не должно исполнять роль «ночного сторожа».

В настоящее время актуальным является тезис (руководящее начало): «Частная собственность — это способ управления общественным богатством». Неважно, кто конкретно управляет какой-либо частью общественного богатства, лишь бы он это делал эффективно и в рамках закона. Поэтому государство должно защищать общественное богатство от неэффективного управления собственностью. Для этого нужно создавать законодательную базу, не уповая на западные образцы. Частная собственность — это огромные ресурсы управления. Здесь следует в корне менять подходы к оценке управления.

2. Нормативная база в сфере управления собственностью

В настоящее время в Российской Федерации действуют разрозненные нормативные правовые акты, регулирующие различные аспекты управления собственностью. Это, прежде всего, Закон о приватизации, Закон о банкротстве, Законы о хозяйственных обществах. Кроме того, в рассматриваемой сфере действуют указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, посвященные регулированию вопросов в области управления федеральной государственной собственностью, пакетами акций открытых акционерных обществ, а также собственностью, находящейся за границей. На уровне подзаконных актов регулируются вопросы передачи в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ.

9 сентября 1999 г. Правительством РФ одобрена Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации.

Однако в стране отсутствует базовый федеральный закон, в котором бы комплексно регулировались отношения в сфере управления

собственностью. В качестве примера можно привести Закон Украины от 21 сентября 2006 г. № 185-V «Об управлении объектами государственной собственности», который определяет правовые основы управления объектами государственной собственности. Данный Закон не распространяется на отношения, связанные с объектами муниципальной и частной собственности.

Другой показательный пример: Закон Республики Казахстан от 4 октября 2003 г. № 490-2 «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение». При этом под отраслями экономики, имеющими стратегическое значение, понимаются в контексте Закона — добыча и переработка топливно-энергетических полезных ископаемых (угля, нефти, газа, урана и металлических руд), машиностроение, химическая промышленность, транспорт и связь, производство и распределение электроэнергии, а также отрасли, производящие продукцию военно-промышленного назначения. Названный Закон распространяется не только на объекты государственной собственности, но и на объекты частной собственности, в отношении которых проводится государственный мониторинг собственности. Осуществляя управление объектами государственной собственности, Правительство РК устанавливает критерии эффективности управления объектами собственности и порядок их применения.

3. Концептуальная основа Закона

1. Закон должен распространяться на отношения, связанные со всеми формами собственности: государственной, муниципальной и частной. При этом не следует акцентировать особое внимание на объектах частной собственности. Эффективное или неэффективное управление равным образом присуще системам управления как государственной, так и частной собственности.

2. Под *управлением собственностью* в контексте Закона мы понимаем — деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов управления субъектов предпринимательской деятельности, а также иных лиц, определенных настоящим Федеральным законом, которая направлена на осуществление правомочий по владению, пользованию и распоряжению объекта-

ми государственной, муниципальной и частной собственностью в порядке и в публичных интересах, установленных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами. Обращаем внимание на то, что эта деятельность — разновидность управленческой (организационно-административной) деятельности, в рамках которой соответствующие компетентные органы вправе принимать административные акты. Однако данная деятельность основывается на юридических фактах возникновения, изменения и прекращения права собственности. Именно в этой гражданско-правовой сфере любой собственник обладает известной триадой правомочий: владение, пользование и распоряжение.

По своей юридической направленности законопроект носит **ярко выраженный административно-правовой характер**. Поэтому разработчики законопроекта убрали из текста частноправовое определение управления собственностью, чтобы исключить внутреннее противоречие. Известная триада правомочий собственника: владение, пользование и распоряжение в законопроекте практически не работает. Здесь главное заключается в публичном (административно-правовом) управлении собственностью. Отсюда неуместны ссылки на отдельные положения Гражданского кодекса РФ (ст. 210, 212 и др.). Институт доверительного управления — институт гражданского права (п. 4 ст. 219 ГК РФ), но в контексте законопроекта ему нет места. Равным образом, это относится к правилам ст. 214 и 215 ГК РФ, в которых речь идет о субъективном праве государственной и муниципальной собственности. Но в законопроекте говорится не о праве собственности, а об управлении собственностью, еще раз повторим, об административно-управленческой деятельности государства, субъектов РФ, муниципальных образований и т. д.

Раздел 3 законопроекта вписывается в общую структуру законопроекта, если под управлением не понимать триаду полномочий: владение, пользование и распоряжение. Почему частная форма собственности должна особо выделяться по сравнению с государственной и муниципальной собственностью? Она равна перед законом. Трепетное отношение к частной собственности — это издержки институтов западной демократии и отечественных либералов.

3. Структура законопроекта состоит из пяти глав. В целом структура логична и последовательна. В первой главе сформулированы общие по-

ложения управления собственностью, исходные (базисные положения), основные понятия, принципы управления. Во второй главе в системном виде представлены вопросы управления государственной и муниципальной собственностью.

Несколько слов о статье «Государственный мониторинг собственности. Критерии эффективности управления собственностью». Считаем, что государственный мониторинг собственности — это предмет самостоятельного правового регулирования. Здесь нужен отдельный закон. Что касается критериев эффективности управления собственностью, то не следует в Законе «Об управлении собственностью» расписывать критерии и показатели эффективности. На наш взгляд, в статье Закона необходимо лишь в общих чертах изложить положения о критериях эффективности управления собственностью.

Третья глава — «Управление частной собственностью», четвертая глава «Правовые последствия признания собственника неэффективно управляющим объектом (имуществом)», пятая глава «Заключительные и переходные положения». Все логично! При этом разработчики исходят из общепринятого мнения о том, что любая система управления состоит из трех компонентов: субъект управления, объект управления и порядок управления. Именно в этом ключе выдержаны положения соответствующих статей законопроекта.

Необходимо особо подчеркнуть, что законопроект является **рамочным актом**. В нем очерчены общие (принципиальные) положения. Закон как правовой акт, обладающий высшей силой, не рассчитан на высокий уровень детализации. Такова логика развития экономики и правового регулирования.

4. В третьем разделе Закона «Управление частной собственностью» очерчен круг объектов, на отношения которых распространяется Закон. К ним относятся: предприятия и имущественные комплексы, деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права. Под предприятием как объектом гражданских прав понимается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности (пункт первый ст. 132 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Имущественный комплекс является самостоятельным объектом управления частной собственностью, состоящий из совокупности имуществ и предназначенный для осуществления любой экономической деятельности.

В случае признания деятельности субъекта предпринимательской деятельности неэффективной уполномоченные органы вправе, в частности: обратиться в суд с заявлением о возбуждении в отношении субъекта предпринимательской деятельности дела о несостоятельности (банкротстве) в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве); подготовить предложения о деприватизации имущества субъекта предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном законодательством о деприватизации; принять решение о реорганизации или ликвидации субъекта предпринимательской деятельности в порядке, установленном гражданским законодательством. Для применения процедур деприватизации необходимо принять отдельный федеральный закон «О национализации и деприватизации».

В этом месте законопроекта разработчики специально использовали отдельные статьи Гражданского кодекса РФ, считая это целесообразным и полезным для формирования структуры и содержания законопроекта.

5. Значительные трудности вызывает четвертая глава закона «Правовые последствия признания собственника неэффективно управляющим объектом (имуществом)», особенно в контексте исследования вопроса о новых способах изъятия имущества у неэффективных собственников. Дело в том, что действующее гражданское законодательство предусматривает различные способы (основания) прекращения права собственности (глава 15 ГК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 235 ГК РФ **принудительное изъятие** у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся, в частности: а) обращение взыскания на имущество по обязательствам (ст. 237 ГК); б) отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка (ст. 239 ГК); в) выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей, домашних животных (ст. 240, 241 ГК); г) реквизиция (ст. 242 ГК); д) конфискация (ст. 243 ГК); е) отчуждение имущества в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 52, п. 2 ст. 272, ст. 282, 285, 293 ГК. Хочу обратить внимание на несколько статей ГК.

Во-первых, выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей. Комментируемая статья устанавливает возможность изъятия у собственника культурных ценностей, отнесенных в соответствии с законом к особо ценным и охраняемым государством. Поэтому, если рас-

сма тривать предприятие как имущественный комплекс, предназначенный для осуществления предпринимательской деятельности (ст. 132 ГК РФ), который неэффективно управляется собственником, возникает вопрос: нельзя ли ввести в ГК аналогичную норму применительно к неэффективным собственникам? Другой пример для сопоставления и анализа: ст. 284 ГК — изъятие земельного участка, который не используется в соответствии с его назначением, ст. 286 ГК — порядок изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования.

Во-вторых, ст. 235 ГК предусматривает возможность обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация). Последняя производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленных ст. 306 ГК. Однако до сих пор закона о национализации нет. Имеется лишь несколько вариантов (проектов) в Государственной Думе РФ. У данного закона есть свои противники и последователи.

Как сообщил один из лидеров «Единой России» — Олег Морозов, партия власти готовит законопроект, по которому частная собственность может быть национализирована, если она неэффективно управляется. «Экономическая целесообразность — вот что может стать поводом для национализации, — сказал Морозов, но не стал уточнять, каковы будут критерии оценки этого. Вопрос очень деликатный и требует детальной проработки, чтобы не вызвать напряжения в обществе». Напротив, по мнению председателя комитета Госдумы по собственности Виктора Плескачевского, «в мировой практике никому в голову не придет национализировать частную собственность по экономическим причинам». «Поводом для национализации может быть только государственная необходимость, доказанная руководством страны», — говорит Плескачевский. Такую же точку зрения выразил заместитель Председателя Правительства РФ Александр Жуков. «Российское правительство приложит все усилия, чтобы доказать, что никаких процессов, связанных с деприватизацией и национализацией, не будет», — сказал Жуков на Российском экономическом форуме в Лондоне, отвечая на вопрос журналистов. Э. Э. Россель, губернатор Свердловской области: «Я против пересмотра итогов приватизации. Сегодня главная задача — разработать механизм отстра-

нения неэффективных собственников». Такова кратко палитра взглядов на национализацию и деприватизацию.

На наш взгляд, в современных условиях необходим закон о национализации. Не надо бояться слова «национализация». В нашей стране (так уж исторически сложилось) национализация понимается в основном как синоним безвозмездной экспроприации. Во всем остальном мире ее главный экономический смысл — переход частных предприятий под контроль государства на основе их выкупа. Обычно одной из основных задач такой национализации считается установление государственного контроля над отраслями (предприятиями), имеющими стратегическое значение для обеспечения безопасности (в том числе экономической) государства. Такие процессы проходили в разных странах и их последствия различны. Всем участникам экономического оборота важно знать общие правила поведения, в том числе по вопросам национализации. Что касается деприватизации, то она возможна не только путем национализации. Деприватизация может быть посредством продажи объекта государству или муниципальному образованию, безвозмездной передачи имущества в государственную либо муниципальную собственность.

4. Общие выводы и рекомендации

1. Закон «Об управлении собственностью», с рассматриваемых позиций, вписывается в систему рыночного законодательства России. Об этом свидетельствует законотворческий опыт Украины и Казахстана.

2. В контексте Закона «Об управлении собственностью» следует готовить комплекс предложений по совершенствованию действующего законодательства. Например, Закон о банкротстве практически не защищает интересы трудового коллектива в процессе возбуждения и рассмотрения дела о банкротстве, поскольку при осуществлении процедур несостоятельности на первом месте — имущественный комплекс, предназначенный для осуществления предпринимательской деятельности. Что касается трудового коллектива как составной части предприятия, то он практически не принимается во внимание. В Законе о банкротстве нет ни одной статьи, где бы получили отражение права и обязанности трудового коллектива должника на стадии несостоятельности.

3. При разработке и принятии действующего Закона о банкротстве законодатель исходил

из отрицательного опыта применения предыдущего Федерального закона о несостоятельности (банкротстве) 1998 г. Новый закон существенным образом расширил права учредителей (участников) должника в случае банкротства последнего и тем самым ликвидировал многие возможности для осуществления так называемого «передела собственности». Внедрение в Закон о банкротстве положений о банкротстве «неэффективных собственников», напротив, предполагает сужение прав учредителей (участников) соответствующей категории должников, что, в свою очередь, противоречит генеральной линии развития современного конкурсного права. Повышенная защита прав учредителей

(участников) «обычных» должников и отсутствие таковой у должников — «неэффективных собственников» неизбежно вызовет дискуссию о дискриминации отдельных субъектов хозяйственной деятельности. Поскольку критерии и показатели «неэффективности» будет определять государство в лице своих уполномоченных органов, в общественном сознании может сложиться негативный образ государственной власти как инстанции, желающей монопольно участвовать в «переделе» собственности и создающей себе для этого максимальные возможности на нормативном уровне.

Поступила в редакцию 10.10.2012 г.