**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ И ЕЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВАТИЗАЦИИ

§ 1.1 Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом

§ 1.2 Нормативно - правовое регулирование приватизации в Российской Федерации

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВАТИЗАЦИИ НЕЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

§ 2.1 Способы приватизации

§ 2.2 Правовой режим нежилого помещения как самостоятельного объекта недвижимости

§ 2.3 Приватизация земельных участков под объектами недвижимости

§ 2.4 Споры о приватизации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

# ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы дипломного исследования.** Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" установил правила, характерные для условий традиционной приватизации. Важным следствием перехода к традиционной схеме приватизации, опирающейся на возмездные отношения, является возможность унификации правил приватизации для различных видов государственного или муниципального имущества. Глава V указанного Закона, посвященная особенностям приватизации отдельных видов имущества, может в перспективе расширяться за счет сокращения списка, данного в п. 2 ст. 3 этого нормативного акта и определяющего виды имущества, на порядок разгосударствления которых не распространяется действие Закона.

Для унификации правил приватизации существуют как предпосылки, так и ограничения. Образование объекта приватизации (избыточной публичной собственности) обусловлено не свойствами того или иного вида государственного (муниципального) имущества, а изменением принципов функционирования экономики (переход к социально ориентированной рыночной экономике) и, соответственно этому, изменением функций государства.

Поэтому возникает потребность в социальной компенсации гражданам в связи с прекращением права государственной (муниципальной) собственности на часть общественного имущества. На протяжении всей трансформационной приватизации роль такого компенсационного механизма выполняла чековая приватизация, частично-возмездная приватизация для трудовых коллективов и безвозмездная приватизация жилья. Первые два вида компенсационного механизма были практически исчерпаны в течение трех первых лет процесса приватизации. Главная нагрузка в компенсационном механизме, обеспечивавшая социальную приемлемость приватизации в целом, пришлась на приватизацию государственного и муниципального жилищного фонда. Население получило реальный выигрыш - гласный, адресный, не произошла смена владельца и пользователя имущества. Данный компенсационный фактор в полном объеме действовал в течение 1991-2005 гг. Даже в условиях действия приватизационного жилищного права легитимность приватизации в целом подвергалась сомнению широкими слоями населения, поскольку негативные социально-экономические результаты приватизации преодолеть полностью можно будет еще не скоро.

**Степень научной разработанности темы дипломного исследования.** Проблемами приватизации занимались такие ученые какАндреев В.К., Белых В.С., Богатырев М.А., Брагинский М.И., Братусь С.Н., Бриксов В.В., Витрянский В.В., Галиновская Е.А., Греф Г.О., Добрачев Д.В., Ельникова Е.В., Ерш А.В., Иоффе О.С., Камышанский В.П., Кливер Е.П., Колотыркин В.В., Конюх Е.А., Красинский В.В., Кряжевских О.В., Кряжевских К.П., Лотникова Н.П., Матвиевская Э.Д., Моисеева Е.В., Новоселов В.И., Петров И.С., Писков И.П., Попондопуло В.Ф., Пятков Д.В., Ревина С.Н., Рябухин С.Н., Самигулина А.В., Синицына С.М., Суханов Е.А., Толчеев Н.К., Хохлов С.А., Чубаров В.В., Шершеневич Г.Ф. и многие другие.

**Целями дипломного исследования** являются:

* Рассмотрение истории приватизации;
* Изучение нормативно-правовой базы приватизации;
* Изучение способов приватизации;
* Изучение понятия нежилого помещения;
* Рассмотрение вопросов приватизации земельных участков под объектами недвижимости;
* Изучение судебно-арбитражной практики.

Эти основные цели выражены в комплексе взаимосвязанных задач, теоретический поиск решения которых обусловил структуру и содержание дипломной работы.

Исходя из названных целей, определены следующие основные **задачи дипломного исследования**:

1. анализ российского гражданского, а также, приватизационного законодательства;
2. рассмотрение проблем правоприменения;
3. комплексное изучение основных теоретических и практических вопросов механизма реализации норм о приватизации нежилых помещений.

**Объектом исследования** дипломной работы являются общественные отношения, возникающие в части приватизации нежилых помещений.

В прямой зависимости от объекта находится **предмет исследования**, который составляют:

• нормы гражданского и смежных законодательств предусматривающих приватизацию;

• практика реализации норм, предусматривающих применение приватизации нежилых помещений.

**Методы исследования.** Проведенное исследование опирается на диалектический метод научного познания явлений окружающей действительности, отражающий взаимосвязь теории и практики. Обоснование положений и выводов, содержащихся в дипломной работе, осуществлено путем комплексного применения следующих методов социально-правового исследования: историко-правового, статистического и логико-юридического.

**Нормативную базу работы составили** Конституция РФ, гражданское и смежное законодательство РФ, федеральные законы, материалы судебной практики.

**Структура и объем работы** соответствует целям и задачам. Дипломная работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

# ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ И ЕЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВАТИЗАЦИИ

# § 1.1 Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом

В настоящее время актуальность с теоретической и практической точек зрения приобретает вопрос, связанный с правовым анализом процесса приватизации и его правовых последствий. Примечательно, что ст. 217 "Приватизация государственного и муниципального имущества" ГК РФ расположена в главе 13 "Общие положения" раздела II "Право собственности и другие вещные права" и не названа в числе оснований возникновения или прекращения права собственности. Во многом это объясняется тем, что приватизация является основанием прекращения права собственности на объекты государственного и муниципального имущества и возникновения права частной собственности физических и юридических лиц.

На наш взгляд, правовой анализ последствий процесса приватизации государственного и муниципального имущества имеет особое значение по следующим причинам: во-первых, для выявления недостатков правового регулирования отношений, связанных с передачей государственного и муниципального имущества в частную собственность; во-вторых, для определения возможности и целесообразности использования этого института в дальнейшем; в-третьих, для устранения недостатков и пробелов в действующих нормативных правовых актах и принятия новых (необходимых).

Кроме того, правовой анализ указанных отношений позволяет выявить механизм взаимодействия публично-правовых образований как собственников государственного и муниципального имущества.

Российской юриспруденции понятие приватизации не было известно до конца 80-х годов ХХ в. Практика отчуждения государственного имущества в частную собственность существовала издавна, однако особым правовым режимом такое отчуждение не наделялось.

Термин "приватизация" впервые был введен в оборот в 1976 г. американским исследователем Робертом У. Пулом в одной из публикаций, подготовленных им для периодического бюллетеня "Reason Foundation". Терминологические истоки этого понятия восходят, однако, к 1969 г., когда П. Друкер в своей книге "Век прерывания традиций" употребил слово "реприватизация" для обозначения процесса возвращения национализированных предприятий их бывшим владельцам. В словаре Уэбстера понятие "приватизация" впервые появилось в издании 1983 г.; расшифровывается как "преобразование общественной формы правления или собственности отдельного предприятия или отрасли в частную"[[1]](#footnote-1).

Правовой анализ приватизации государственного и муниципального имущества невозможен без исследования историко-правовых аспектов ее развития. Некоторые авторы выделяют следующие этапы приватизации: 1) спонтанная (1987-1991 гг.); 2) массовая (1992-1994 гг.); 3) денежная (1994-1997 гг.); 4) залоговые аукционы (1995-1996 гг.); 5) точечная (2001 г. - по настоящее время)[[2]](#footnote-2).

Начало легализации частной собственности было положено Законом РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 "О собственности в РСФСР"[[3]](#footnote-3). Ситуация с одинаковым набором правомочий по поводу государственной и иных форм собственности имела место и ранее. Отсутствовало равенство в реализации этих правомочий. Приватизация выполняет важную функцию по обновлению института собственности, обеспечивая переход к нормальной, единой реализации классической триады правомочий собственника. Происходит перестройка института права собственности.

Особенностью первых четырех этапов приватизации является то, что они начались значительно раньше принятия основных законодательных актов, необходимых для осуществления соответствующих мероприятий. Такие нормативные правовые акты, как Федеральный закон "Об акционерных обществах" (1995 г.)[[4]](#footnote-4), Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" (1996 г.)[[5]](#footnote-5), Федеральный закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" (1999 г.)[[6]](#footnote-6), Федеральный закон "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" (1999 г.)[[7]](#footnote-7) и др., были приняты уже после окончания залоговых аукционов.

Спонтанная приватизация заключалась в присвоении прибыли руководством предприятий, переводе активов в организуемые при предприятиях кооперативы, создании новых предприятий внутри страны, учреждении холдингов и системы перекрестного участия в собственности между предприятиями[[8]](#footnote-8). Таким образом, многие предприятия стали частной собственностью еще в 1992 г., то есть до официального начала приватизации.

В этот период было принято постановление Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1104-I "О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР". Однако данным правовым актом был введен такой порядок приватизации государственного имущества, который фактически нельзя было осуществить. Так, продажа разрешалась исключительно на аукционах, с предварительным оповещением населения за 15 дней до аукциона. При этом трудовые коллективы пользовались преимущественным правом покупки. Но механизм реализации таких продаж не предусматривался[[9]](#footnote-9). Поэтому следующим этапом законодательного регулирования приватизации стал Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-I "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации"[[10]](#footnote-10). В нем устанавливался перечень государственных органов, уполномоченных проводить приватизацию. Так, были созданы две государственные структуры, ответственные за осуществление приватизации: Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом и Российский фонд федерального имущества. Для приватизации каждого предприятия создавалась комиссия, состоявшая из представителей фондов на региональном и местном уровнях, которые и выступали в качестве продавцов государственного имущества. Кроме того, данный Закон регламентировал порядок и способы приватизации государственных и муниципальных предприятий, закреплял льготы работникам приватизируемых предприятий, формулировал гарантии прав участников процесса приватизации[[11]](#footnote-11).

Однако Закон вступал в силу с момента принятия Государственной программы приватизации, устанавливающей цели, приоритеты и ограничения при проведении приватизации. Лишь Указом Президента РФ от 29 декабря 1991 г. № 341 "Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий" были утверждены Основные положения Государственной программы приватизации на 1992 г. Этот нормативный правовой акт стал основным документом, регулирующим массовую приватизацию 1992-1994 гг.

Согласно программе крупные предприятия должны были преобразовываться в открытые акционерные общества, а затем приватизированы комбинированным способом: в процессе привилегированного выкупа акций работниками, а также ваучерных аукционов. "Предусматривалась следующая последовательность: сначала закрытая подписка работников на акции и ваучерный аукцион, и только потом открывался доступ для внешних инвесторов. Единая и обязательная квота в 29 процентов акций выделялась для продажи на ваучерном аукционе. Это соотношение часто не соблюдалось: в среднем только 18,9 процента всех акций было выставлено на аукционную продажу"[[12]](#footnote-12).

Основная задача приватизации на данном этапе - создание широкого круга собственников посредством безвозмездной передачи государственной собственности. Однако эта задача так и не была достигнута. В частности, Н. Петраков, анализируя последствия ваучерной приватизации, отмечает: "Первая странность этой бумаги (ваучера) заключалась в том, что, будучи выданной государством и под гарантии государственной собственности, она не принималась этим государством к оплате, то есть не обменивалась по номиналу на рубли. Вторая странность ваучера состояла в том, что его можно было обменять на акции только строго ограниченного круга предприятий. При этом государство не обеспечивало своих граждан информацией об экономическом положении приватизируемых предприятий"[[13]](#footnote-13).

Ваучерная приватизация осуществлялась в соответствии с Указом Президента РФ от 14 августа 1992 г. № 914 "О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации", срок которой истекал 30 июня 1994 г.[[14]](#footnote-14) Некоторые ваучерные аукционы были проведены с нарушением действовавшего законодательства РФ. Скажем, ВАЗ самостоятельно организовал аукцион по продаже своих акций. "Газпром" позволил участвовать в аукционе только индивидуальным инвесторам, исключив тем самым зарубежных инвесторов и профессиональных игроков. Цена акций на аукционах была сильно занижена. В большинстве приватизированных фирм ваучер конвертировался в акции на сумму 20 долл., так что совокупная стоимость российской промышленности составила менее 12 млрд долл., а это меньше капитализации одной американской фирмы[[15]](#footnote-15).

Отмеченные аспекты касаются прежде всего федерального уровня. Однако процесс приватизации активно развивался и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Следует указать, что приватизация в субъектах РФ была юридически связана с федеральным законодательством, которое в свою очередь не учитывало специфику субъектов РФ[[16]](#footnote-16).

При этом приватизация осуществлялась в отсутствие федерального закона о национализации и муниципализации, федерального закона о порядке разграничения собственности на федеральную, собственность субъектов РФ и муниципальную. Естественно, что это создавало предпосылки для бесконтрольного распоряжения многими объектами государственной и муниципальной собственности. Как указывает С.Н. Рябухин, "во многих регионах массовая приватизация прошла на фоне отсутствия законодательных актов регионального уровня. Так, в Сахалинской области законодательные акты, регулирующие отношения в области приватизации, не принимались до 1999 г. В ряде субъектов РФ (Рязанской, Тверской областях и др.) на основании нормативных правовых актов индивидуального характера фактически решения о приватизации объектов государственной собственности принимались главами администраций"[[17]](#footnote-17).

Таким образом, массовая приватизация не предоставила приватизированным предприятиям никаких дополнительных инвестиционных ресурсов, равно как и не принесла денежных доходов, что обусловило переход к следующему этапу приватизации - денежной.

Для осуществления денежной приватизации требовались изменения в законодательстве РФ. С этой целью был принят Указ Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 "Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года"[[18]](#footnote-18). Программа приватизации предполагала продажу активов на аукционах за деньги.

Однако необходимые условия проведения денежной приватизации не были обеспечены. Как отмечают П. Эгион и О. Бланшард, правовые основы приватизации заключаются в следующем:

а) работники совершают сделки с акциями анонимно;

б) регистрации акций на предприятии следует избегать;

в) покупки акций работников менеджерами должны быть ограничены или запрещены;

г) как можно большее количество акций следует продать аутсайдерам.

В России такие правовые гарантии созданы не были. В результате большинство акций скупали генеральные директора, менеджеры, одновременно являясь собственниками учрежденных ими же "внешних" компаний.

Следует отметить, что на всех этапах приватизации применялась одна и та же методика оценки собственности. В начале 1992 г. приняты "Временные методические указания по оценке стоимости объектов приватизации". В соответствии с этим документом стоимость основных средств определялась по остаточному принципу, то есть рассчитывалась путем уменьшения ее первоначальной (балансовой) величины на износ, исчисленный по данным бухгалтерского учета исходя из соответствующих норм. Таким образом, за основу принимались заниженные стоимостные данные, не отражающие реальную рыночную стоимость приватизируемых объектов[[19]](#footnote-19). Так, Московский завод им. И.А. Лихачева стоимостью не менее 1 млрд долл. продан за 4 млн, то есть дешевле в 250 раз. Здания и сооружения Московского института повышения квалификации руководящих работников и специалистов химической промышленности с рыночной стоимостью 100 млн долл. проданы всего за 8 млн руб.[[20]](#footnote-20)

За 1992-1999 гг. приватизировано 80 процентов отечественного ТЭКа (2345 предприятий). Причем упущенная выгода из-за неправильной оценки проданной государством только нефтяной собственности составляет 400 млрд долл[[21]](#footnote-21). В ходе приватизации на предприятии "Тула-чермет" не учтены два цеха, на базе которых затем созданы новые самостоятельные предприятия[[22]](#footnote-22).

Отметим, что в результате проводимой таким образом приватизации доходы федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов оказались крайне низкими. Доля доходов от приватизации в доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации за 1993-2003 гг., за редким исключением, не превышала один процент. По данным Госкомстата России, в этот период от приватизации государственного и муниципального имущества перечислено 106 млрд руб. Из них в федеральный бюджет - 78,2 млрд руб.; бюджеты субъектов РФ - 14,6 млрд руб.; муниципальные бюджеты - 8,8 млрд руб.; государственные органы, осуществляющие приватизацию, - 4,3 млрд руб[[23]](#footnote-23).

Анализ экономических и правовых последствий приватизации показывает, что соблюдение и реализация публичных интересов (государственных и общественных) не являлись приоритетными.

Таким образом, в числе недостатков процесса приватизации можно назвать:

1) отсутствие необходимой законодательной основы (большинство нормативных правовых актов принималось после завершения очередного этапа приватизации);

2) устаревшие методики оценки приватизируемого имущества (отчуждению по крайне низкой стоимости);

3) отсутствие согласованной федеральной, региональной и муниципальной программы приватизации объектов собственности. Этот аспект сыграл отрицательную роль, поскольку приватизация во многих случаях проводилась в отсутствие нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований либо путем принятия индивидуальных актов главами администраций субъектов РФ. Кроме того, не учитывалась специфика приватизации в зависимости от ее объектов государственной и муниципальной собственности в субъектах РФ;

4) отношение к приватизации как к одномоментному процессу, не требующему особой подготовки. Между тем "приватизация, как правило, проводится поэтапно: сначала предприятие подвергается санации (оздоровлению), затем оценивается экспертом и только потом продается частному капиталу"[[24]](#footnote-24);

5) недостижение целей приватизации: оздоровление экономики, создание смешанной экономики с изменением форм собственности, развитие рыночных институтов (рынка ценных бумаг, системы институциональных инвесторов, банков, страховых компаний);

6) отсутствие необходимых институциональных условий, что привело к неэффективному функционированию предприятий после изменения формы собственности;

7) отсутствие четкой последовательности процесса приватизации государственного и муниципального имущества. Так, "в процессе размежевания форм собственности "забыли" и о полезных ископаемых. В результате компании, приватизировавшие горно- и нефтедобывающее оборудование, де-факто практически бесплатно получили контроль над природными ресурсами, что привело к денационализации природной ренты: Это в свою очередь привело к финансовому банкротству государства (доходная часть госбюджета неспособна покрыть на достойном уровне те расходы, которые государство обязано нести в силу объективно вменяемых ему функций: оборона, содержание правоохранительных органов, система начального образования, детских домов и т.д.)"[[25]](#footnote-25);

8) отсутствие эффективной системы внешнего государственного контроля. Счетная палата РФ была создана только в 1995 г., когда этап массовой приватизации был завершен. Нормы закона о привлечении органа государственного контроля к предприватизационной оценке активов не выполнялись[[26]](#footnote-26);

9) оказался неэффективным институт государственных представителей в органах управления акционерных обществ с государственными пакетами акций;

10) цель - создание социально ориентированной экономики - достигнута не была. Реализация публичного интереса, прежде всего в отношении национального богатства (нефтегазовой отрасли, нефтехимии, горнорудной индустрии, цветной металлургии, лесной промышленности), не преследуется.

Принятие Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" (далее - Закон о приватизации 1997 г.) сыграло положительную роль. Он закреплял понятие приватизации, объекты, субъекты приватизации, увеличивал способы приватизации государственного и муниципального имущества (до семи)[[27]](#footnote-27). Однако полную реализацию данный Федеральный закон не получил. Прежде всего он не смог повлиять на оценку ранее совершенных сделок по приватизации государственного и муниципального имущества.

В соответствии со ст. 31 Закона о приватизации 1997 г. "все обязательства, возникшие по договорам купли-продажи государственного или муниципального имущества до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат восстановлению в учете продавцами имущества в порядке, установленном законодательством РФ, в течение двенадцати месяцев со дня вступлении в силу настоящего Федерального закона". Однако Правительством РФ не был установлен порядок восстановления в учете обязательств по купле-продаже государственного и муниципального имущества. Кроме того, в развитие этого Закона не была принята Программа приватизации. Поэтому на деле Закон о приватизации 1997 г. остался нереализованным и утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ.

В настоящее время начался этап точечной приватизации государственного и муниципального имущества. Основным документом, регламентирующим процесс приватизации, является Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества", которым определяются понятие приватизации, принципы, отношения, на которые не распространяется его действие, планирование приватизации государственного имущества, способы приватизации и другие моменты. Однако реализация указанного нормативно-правового акта также связана с недостатками правового регулирования процесса приватизации.

Дискуссионным является вопрос о понятии приватизации государственного и муниципального имущества. Как отмечает В.П. Камышанский, "ученые выдвигают обширный список действий, которые могут быть квалифицированы как приватизация"[[28]](#footnote-28).

Ее понимают как стратегию и методы, имеющие целью передачу системы производства или системы обеспечения общественных нужд от правительственных (государственных) органов к частному сектору, либо исходят из того, что приватизация представляет собой не только передачу материальных средств, систем производства и обеспечения от государственных компаний частным корпорациям и лицам, но и процесс усиления роли рынка за счет ослабления системы государственного регулирования, либо она представляется как трансформация государственной собственности в частную, негосударственную.

В законодательстве РФ определение понятия "приватизация" претерпевало изменения. Так, в соответствии со ст. 1 Закона РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-I "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР" приватизация государственных и муниципальных предприятий представляла собой приобретение гражданами, акционерными обществами (товариществами) у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность значительного числа объектов.

Согласно законам о приватизации 1997 г. и 2001 г. под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований имущества (объектов приватизации) в собственность физических и юридических лиц. Очевидно, основным признаком приватизации является ее возмездный характер.

Вместе с тем понятие "приватизация" имеет многоаспектное значение. Оно рассматривается и как основание прекращения права государственной и муниципальной собственности, и как основание возникновения права частной собственности, и как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом.

Существует мнение о том, что приватизация представляет собой определенную деятельность. Как отмечает В.П. Камышанский, "приватизация представляет собой возмездную, если иное не предусмотрено законом, организованную и целенаправленную деятельность по передаче объектов государственной и муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц, осуществляемую по решению и при непосредственном участии специальных органов в определенное время, в установленном порядке и формах"[[29]](#footnote-29).

На наш взгляд, в широком смысле приватизация представляет собой деятельность, совершаемую в установленные законом сроки, порядке и формах. Однако эта деятельность приводит к изменению правоотношений собственности, то есть к определенным правовым последствиям. В связи с этим в юридической литературе "возник вопрос о том, что в данном случае должно быть признано сделкой: весь процесс приватизации либо непосредственно договор, заключаемый с приобретателем имущества"[[30]](#footnote-30).

Согласно ст. 8 ГК РФ основаниями возникновения гражданских прав и обязанностей наряду с другими являются сделки, акты государственных органов и органов местного самоуправления.

В соответствии с Законом о приватизации 2001 г. процесс приватизации включает несколько этапов:

1) подача заявки на приватизацию;

2) принятие полномочным государственным органом или органом местного самоуправления решения о приватизации конкретного объекта;

3) составление и утверждение плана приватизации;

4) заключение с приобретателем приватизируемого предприятия (имущества) договора.

При этом сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ). По мнению Д.В. Пяткова, решения об утверждении условий приватизации также следует относить к сделкам. Сделка должна быть односторонней, поскольку исходит только от полномочных органов государства или муниципальных образований и "устанавливает (изменяет, прекращает) известное конкретное правоотношение"[[31]](#footnote-31). Данная точка зрения находит поддержку и в арбитражной практике.

Так, Федеральный Арбитражный Суд Уральского округа признал верными выводы судов первой и апелляционной инстанций о том, что "план приватизации в части включения в уставный капитал истца объектов социально-культурного назначения, к которым относится здание детского сада", является ничтожной сделкой в силу ст. 168 ГК РФ[[32]](#footnote-32). Аналогичный подход отражен и в других судебных решениях[[33]](#footnote-33).

По мнению же О.Н. Садикова, утвержденный план приватизации является тем административным актом, который порождает право требовать заключения договора купли-продажи приватизируемого объекта (сделки приватизации)[[34]](#footnote-34).

Таким образом, процесс приватизации включает перечисленные этапы, которые выступают в качестве юридических фактов. Для возникновения, изменения и прекращения правоотношений собственности в процессе приватизации необходим юридический состав, который носит комплексный характер и включает как административные правоотношения (принятие государственным органом или органом местного самоуправления решения о приватизации конкретного объекта; составление и утверждение плана приватизации), так и гражданские правоотношения (заключение с приобретателем приватизируемого имущества договора).

Понятие "сделка приватизации" употребляется в п. 7 ст. 15 Закона о приватизации 2001 г. Согласно этому пункту информация о результатах сделок приватизации государственного и муниципального имущества подлежит опубликованию в средствах массовой информации в месячный срок со дня совершения указанных сделок. Обязательному опубликованию подлежит следующая информация о совершенных сделках приватизации государственного и муниципального имущества:

- наименование имущества и иные позволяющие его индивидуализировать сведения (характеристика имущества);

- цена сделки приватизации;

- имя (наименование) покупателя.

Учитывая данный перечень, речь идет о содержании договора купли-продажи, заключаемого с приобретателем государственного и муниципального имущества[[35]](#footnote-35).

Как отмечает Е.А. Суханов, "заключаемые в ходе приватизации сделки по приобретению в частную собственность приватизируемого имущества являются гражданско-правовыми договорами (чаще всего - договорами купли-продажи), а потому подпадают под действие общих норм гражданского права, хотя их содержание, а также порядок заключения и исполнения в изъятие из принципа свободы договоров во многом определены законом императивно"[[36]](#footnote-36).

Е.А. Суханов затрагивает и другой важный аспект приватизации, заслуживающий отдельного рассмотрения. Так, в соответствии с п. 1 ст. 5 Закона о приватизации 2001 г. и ст. 217 ГК РФ покупателями государственного и муниципального имущества могут быть любые физические и юридические лица, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25 процентов, кроме случаев, предусмотренных ст. 25 Закона о приватизации 2001 г. Очевидно, что в этой роли не могут выступать другие публично-правовые образования. Однако согласно п. 2 ст. 30 Закона о приватизации 2001 г. объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не включенные в подлежащий приватизации имущественный комплекс унитарного предприятия по основаниям, указанным в п. 1 данной статьи, подлежат передаче в муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством. Означает ли это, что приватизация может стать основанием возникновения не только частной, но и муниципальной собственности[[37]](#footnote-37).

По-прежнему законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества не может быть реализовано надлежащим образом в отсутствие ряда нормативных правовых актов. Необходимо принятие федерального закона "О государственной собственности" и внесение необходимых изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для установления тех объектов, которые могут находиться только в государственной и муниципальной собственности и не подлежат приватизации. Кроме того, необходимо разработать и принять федеральный закон "О разграничении государственной и муниципальной собственности".

На наш взгляд, данные нормативные правовые акты позволят избежать возможности включения в перечень объектов, подлежащих приватизации, тех из них, которые имеют стратегически важное значение для общества и государства. Необходимо учитывать реализацию интересов публично-правовых образований в сохранении и развитии объектов государственной и муниципальной собственности, имеющих общегосударственное и местное значение.

# § 1.2 Нормативно - правовое регулирование приватизации в Российской Федерации

В процессе приватизации государственного или муниципального имущества его участники вступают в определенные правоотношения, от существа которых зависит в том числе вопрос отнесения приватизационного законодательства к той или иной отрасли законодательства. О.С. Иоффе дает следующее определение правоотношения: "Правовое отношение ... есть не что иное, как регулируемое правом отношение между конкретными лицами, взаимное поведение субъектов которого закреплено юридически и осуществление которого обеспечивается силой государственного принуждения"[[38]](#footnote-38).

Для правильного определения характера отношений, возникающих между субъектами в процессе приватизации, необходимо определить предмет и метод правового регулирования данных правоотношений. Например, С.Н. Братусь так определял понятие предмета и метода правового регулирования: "Предмет правового регулирования составляют общественные отношения, осуществляющиеся через определенное поведение людей; это такие отношения, которые могут быть объектом правового воздействия и объективно требуют юридической регламентации. Метод правового регулирования есть внутренне связанная, органически единая и цельная совокупность главных юридических особенностей, характеризующих данную отрасль права и соответствующих специфическим особенностям предмета - данного вида общественных отношений"[[39]](#footnote-39).

Законодательство о приватизации, в частности, Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" 2001 г., содержит нормы: регулирующие деятельность государственных и муниципальных органов; касающиеся их прав и обязанностей в сфере управления и реализации полномочий; связанные с организационно-управленческой деятельностью (полномочия органов по управлению имуществом, иных государственных органов в сфере приватизации). Эти отношения являются административными, возникают между различными государственными (муниципальными) органами в сфере управления и характеризуются методом власти и подчинения. Другую группу отношений, регулируемых законодательством о приватизации, составляют гражданские правоотношения, возникающие между равноправными субъектами в связи с переходом прав собственности на приватизируемое имущество. О.С. Иоффе определяет отличие административных и гражданских правоотношений, возникающих при осуществлении государственными органами своей деятельности. Во-первых, гражданские правоотношения отличаются от административных по общему характеру построения: соответственно отношения равенства и отношения власти и подчинения. Во-вторых, по субъектному составу: отношения с органом, осуществляющим хозяйственную функцию, и отношения с органом, осуществляющим функцию организации и управления. В-третьих, по объекту: правоотношения, связанные с хозяйственной деятельностью данного органа, и правоотношения, связанные с его организационно-управленческой деятельностью. В-четвертых, по объему правомочий и обязанностей (обязанность, соответствующая правомочию как притязанию; обязанность, соответствующая правомочию как велению)[[40]](#footnote-40).

При приватизации государственного или муниципального имущества гражданско-правовые отношения лиц, независимо от их субъектного состава, характеризуются равенством. Говоря об участии государства в гражданских отношениях, М.И. Брагинский подчеркивал необходимость юридической равноправности субъектов, независимо от того, что всякое правовое отношение регулируется нормами права, установленными или санкционированными государством. "Вступая в гражданские имущественные отношения, государство подчиняется установленному им же режиму. Это находит свое проявление в следующем: во-первых, в какой форме ни осуществлялось бы подобное участие, в гражданско-правовых имущественных отношениях государство всегда должно выступать в качестве имущественно обособленного субъекта и, во-вторых, государство должно всегда участвовать в гражданско-правовых имущественных отношениях как равный другой стороне субъект"[[41]](#footnote-41). Юридическое равноправие субъектов гражданских правоотношений проявляется в равноправии всех форм собственности, имущественно распорядительной самостоятельности при организации хозяйственных связей между ними, а также в равенстве мер юридической гражданско-правовой ответственности их друг перед другом при нарушении нормального хода реализации отношений, регулируемых гражданским правом[[42]](#footnote-42).

Таким образом, можно сделать вывод, что законодательство о приватизации содержит как гражданско-правовые, так и административно-правовые нормы, определяющие частные и публичные отношения отдельных лиц. Кроме того, законодательство о приватизации содержит также нормы, регулирующие иные виды отношений: финансово-бюджетные отношения (в части определения нормативов и порядка распределения поступивших от приватизации денежных средств), отношения в части использования объектов культурного или социально-бытового назначения и т.д.

В юридической литературе высказывалась точка зрения, что законодательство о приватизации носит ярко выраженный административно-правовой характер и не может быть отнесено к гражданскому законодательству, а представляет собой раздел хозяйственного законодательства, в состав которого входят акты Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований[[43]](#footnote-43). В обоснование этого приводятся положение абз. 2 п. 3 ст. 96 ГК РФ о возможном особом регулировании правового положения акционерных обществ, созданных путем приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также положение ст. 217 ГК РФ о приоритете приватизационных норм перед нормами ГК РФ в отношении порядка приобретения и прекращения права собственности. Однако с данной позицией трудно согласиться. Действительно, регулирование деятельности государства и иных субъектов при приватизации государственного и муниципального имущества требует особых законодательных правил, учитывающих специфику данных отношений. Необходимо отметить, что кроме приватизации существуют и другие отдельные виды деятельности - антимонопольная деятельность, деятельность по снабжению электроэнергией, газом, деятельность в сфере коммунальных услуг и пр., где административное и гражданское право пересекаются, действуют совместно, регулируя присущими им методами одни и те же общественные отношения. В связи с этим В.И. Новоселов отмечал, что "наряду с постоянно расширяющейся сферой оборота, основанной на гражданско-правовых отношениях, существует сфера оборота, которая базируется на сочетании гражданско-правовых и административно-правовых начал, юридического равенства и административного соподчинения сторон"[[44]](#footnote-44). Публично-правовое вмешательство в область частного права, необходимое при регулировании отдельных видов деятельности, не требует оформления специальной правовой отрасли, носит разноотраслевой характер[[45]](#footnote-45) и само по себе не может являться основанием для обособления. Очевидно, что в данном случае можно говорить только о комплексном характере законодательства о приватизации, содержащего нормы гражданского, административного, финансового, земельного и иных отраслей права. Каждое из правоотношений, возникающих при приватизации государственного имущества, можно отнести к той или иной отрасли права, но даже все вместе они не составят что-либо целостное и системное.

Законодательство о приватизации в основном является частью гражданского законодательства, что определяется самим характером отношений - переходом права собственности, а также включением положений о приватизации в статью 217 ГК РФ. Кроме того, классификатором правовых актов[[46]](#footnote-46) приватизационное законодательство отнесено к разделу гражданского законодательства. Вместе с тем приватизационное законодательство, действительно содержащее особенные нормы, может быть, на наш взгляд, выделено в подотрасль гражданского законодательства. Соотношение приватизационного и общего гражданского законодательства определяется как соотношение специальной и общей нормы, при этом специальные нормы приватизационного законодательства не могут противоречить общим принципам гражданского права. Соблюдением этого правила должны определяться пределы действия особых, по сравнению с общегражданскими, норм приватизационного законодательства. В этом случае приватизационное законодательство, отражая специфику отношений при приватизации государственного и муниципального имущества, тем не менее не будет разрушать целостность гражданского законодательства.

С.. Хохлов справедливо отметил неестественность ситуации, когда "возникнут две системы собственности - одна система собственности и правового регулирования собственности, созданная на основе приватизационного законодательства, а другая - на основе общего гражданского законодательства. Это очень большая проблема и ее нужно решать путем издания специальных актов, касающихся действия приватизационного законодательства"[[47]](#footnote-47). В связи с этим представляется недостаточно удачным включение в Гражданский кодекс РФ положений о возможном определении законами и иными правовыми актами о приватизации особенностей правового положения акционерных обществ, созданных путем приватизации государственных и муниципальных предприятий (ст. 96). Такие особенности должны регулироваться Федеральным законом "Об акционерных обществах", а не в законодательных и иных актах о приватизации.

В связи с этим возникает вопрос о соотношении приватизационного и общего гражданского законодательства. Статья 217 ГК РФ содержит общее положение о том, что при приватизации государственного и муниципального имущества правила, предусмотренные Кодексом, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное. По нашему мнению, этот подход допустим только в отношении оснований приобретения и прекращения права собственности. Нельзя признать правильным участие в гражданском обороте одновременно субъектов, правовое положение которых и статус принадлежащего им имущества определены на основе приватизационного законодательства, и других субъектов, подчиняющихся общему гражданскому законодательству. Однако п. 5 ст. 1 ФЗ "Об акционерных обществах" устанавливает, что особенности создания акционерных обществ при приватизации государственных и муниципальных предприятий определяются федеральным законом и иными правовыми актами Российской Федерации о приватизации государственных и муниципальных предприятий. Особенности правового положения акционерных обществ, созданных при приватизации государственных и муниципальных предприятий, более 25 процентов акций которых закреплено в государственной или муниципальной собственности или в отношении которых используется специальное право на участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований в управлении указанными акционерными обществами ("золотая акция"), определяются федеральным законом о приватизации государственных и муниципальных предприятий. Особенности правового положения акционерных обществ, созданных при приватизации государственных и муниципальных предприятий, действуют с момента принятия решения о приватизации до момента отчуждения государством или муниципальным образованием 75 процентов принадлежащих им акций в таком акционерном обществе, но не позднее окончания срока приватизации, определенного планом приватизации данного предприятия.

Представляется, что особенности создания акционерных обществ при приватизации должны определяться правовыми актами о приватизации, а деятельность любого действующего акционерного общества - на основе Федерального закона "Об акционерных обществах".

Подчеркнем, что в действующем в настоящее время Федеральном законе "О приватизации государственного и муниципального имущества" достаточно последовательно выдерживается линия, направленная на соблюдение норм и общих принципов гражданского законодательства. Положениями названного закона прямо предусмотрено, что к отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным Законом о приватизации, применяются нормы гражданского законодательства. Таким образом, отношения (в преобладающем большинстве), возникающие при приватизации государственного или муниципального имущества, то есть отношения по передаче в частную собственность объектов приватизации, являются гражданско-правовыми и регулируются гражданским правом. В этой связи отметим справедливое замечание Ю.А. Тихомирова, что "к предложениям о выделении новых отраслей нужно подходить осторожно, реализуя эти идеи в виде подотраслей и институтов"[[48]](#footnote-48).

Представляется важным отметить еще один аспект. В соответствии со ст. 4 Закона о приватизации законодательство о приватизации составляют помимо федеральных законов и иных нормативных актов федерального уровня законодательные и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Кроме того, Закон указывает на нормативные акты органов местного самоуправления.

Вопрос о возможности издания субъектами Федерации и органами местного самоуправления нормативных актов, регулирующих отношения приватизации и относящихся к гражданскому законодательству, необходимо рассматривать в комплексе всех конституционных норм, посвященных федеральному устройству Российской Федерации, полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В соответствии с Конституцией РФ вопросы управления и распоряжения собственностью субъектов Российской Федерации находятся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В силу этого субъекты Российской Федерации самостоятельно при решении данных вопросов обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). С другой стороны, в соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Самостоятельное решение населением вопросов местного самоуправления - суть местного самоуправления. Однако никакая самостоятельность действий и решений невозможна без наличия имущественной базы, а именно муниципальной собственности и реальной возможности управлять и распоряжаться данной собственностью. Часть 1 ст. 132 Конституции РФ устанавливает: органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. В свою очередь, управление и распоряжение собственностью субъектами Федерации и муниципальными образованиями неразрывно связаны с отношениями приватизации, основная часть которых, как было указано, регулируется гражданским законодательством.

Таким образом, для реализации предусмотренных Конституцией РФ положений субъектам Федерации и органам местного самоуправления необходимо предоставить соответствующие права и в данной сфере. В противном случае нарушаются общие конституционные принципы построения федерации и местного самоуправления. В.П. Мозолин указывает, что "Российская Федерация вправе: делегировать субъектам Федерации по договору или в одностороннем порядке право на принятие законов и иных нормативных правовых актов по отдельным видам отношений, регулируемым гражданским законодательством РФ. Так, вряд ли целесообразно на федеральном уровне принимать законы и иные нормативные правовые акты, касающиеся специфически местных услуг или товаров национального характера". Каковы правовые основания возможности наделения субъектов Федерации и органов местного самоуправления правом издания нормативных правовых актов в сферах ведения Российской Федерации? Означает ли это, что гражданское законодательство уже не относится к исключительному ведению Российской Федерации?

Исследуя проблему состава гражданского законодательства, М.И. Брагинский и В.В. Витрянский отмечают, что "закрепление исключительной компетенции РФ в области гражданского законодательства прежде всего не исключает ситуации, при которой федеральный орган поручает субъекту Федерации издать определенный акт. В конечном счете, принятый таким образом акт опирается на компетенцию именно федерального, а не местного органа"[[49]](#footnote-49). Что касается вопросов местного самоуправления, то Конституция РФ прямо указывает на возможность наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132). Такое делегирование полномочий Российской Федерацией ее субъектам и органам местного самоуправления не должно нарушать принцип единства гражданского законодательства. Во-первых, передача или делегирование полномочий в области законодательства, отнесенного к ведению Российской Федерации, может осуществляться только на основании федерального закона и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов федерального уровня; во-вторых, по своему характеру полномочия должны быть связаны с "непосредственными интересами местного населения"[[50]](#footnote-50); в-третьих, изданные в соответствии с наделенными полномочиями нормативные правовые акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления не могут противоречить федеральному законодательству в данной сфере.

Если обратиться к истории, то в дореволюционной России существовало местное законодательство, регулирующее в том числе и гражданские правоотношения. Г.Ф. Шершеневич называл в качестве источников гражданского права так называемые местные законы, определяющие некоторые вопросы на присоединенных к метрополии территориях: "Местные законы, предназначенные для известной местности и ее коренных жителей, устраняют применение общего законодательства по тем предметам, которые определены местным законодательством"[[51]](#footnote-51).

Подводя итог вышесказанному, следует согласиться с М.И. Брагинским и В.В. Витрянским, отмечавшими, что применение соответствующих статей Конституции РФ (71 и 72), определяющих ведение Российской Федерации и совместное ведение федерации и ее субъектов, "связано с определенными трудностями, в частности по той причине, что содержащийся в них перечень вопросов, составляющих соответственно исключительную и совместную компетенцию, не совпадает с делением права на отрасли..."[[52]](#footnote-52). В любом случае нельзя согласиться с суждением о невозможности принятия субъектом Федерации или местным самоуправлением нормативных правовых актов, содержащих нормы гражданского права[[53]](#footnote-53).

В то же время представляется необходимым рассмотреть возможность регулирования на федеральном уровне вопросов приватизации муниципальной собственности. При решении данного вопроса необходимо исходить из следующего. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Однако согласно п. "е" и "ж" ст. 71 Конституции РФ к сфере ведения Российской Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации, а также установление правовых основ единого рынка. При этом не должен нарушаться конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий. Данные положения закреплены и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[[54]](#footnote-54). Поэтому применительно к регулированию отношений в сфере приватизации на федеральном уровне и был принят Закон о приватизации, определяющий базовые вопросы приватизации муниципального имущества. Как уже упоминалось, отношения, возникающие в процессе реализации прав органов местного самоуправления по отчуждению муниципальной собственности, носят преимущественно публично-правовой характер, и Российская Федерация вправе устанавливать общий порядок приватизации муниципальной собственности в рамках общегосударственной программы. Таким образом, федеральный закон может определять процедуру, формы и способы приватизации муниципального имущества, не вторгаясь в компетенцию органов местного самоуправления по управлению, в частности, по принятию решений по распоряжению муниципальной собственностью[[55]](#footnote-55).

Однако Закон о приватизации, являясь основным документом, регулирующим приватизацию государственного и муниципального имущества, устанавливает жесткое требование в отношении принимаемых нормативных актов о приватизации. Федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные акты субъектов Российской Федерации, а также решения органов местного самоуправления не могут противоречить Закону о приватизации.

Оценивая состояние законодательства Российской Федерации о приватизации, необходимо сказать, что в настоящее время создана необходимая система нормативных актов федерального уровня, обеспечивающая проведение приватизации публичной собственности. С принятием Закона о приватизации и нормативных актов в его развитие устранена двойственность подхода к регламентации процесса приватизации государственного и муниципального имущества, когда зачастую превалировали политические установки в ущерб правовому регулированию.

# ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВАТИЗАЦИИ НЕЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

# § 2.1 Способы приватизации

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" был принят Государственной Думой 30 ноября 2001 г. и одобрен Советом Федерации 5 декабря 2001 г.

Появление указанного Закона фактически подвело черту под десятилетней историей развития "российской приватизации", а также определило правовые и экономические основы ее развития на следующий период.

Развитие правового института, определяющего переход государственного имущества в частные руки, в полной мере отражает сложный, но динамичный путь развития российской государственности и институтов власти молодого государства.

В процессе развития юридического понятия приватизации в России постепенно складывался обширный массив законодательства, регулирующего сам процесс перехода государственного и муниципального имущества в частную собственность. К настоящему времени сформирована достаточно разветвленная система законодательства, регулирующего отношения, связанные с изменением формы собственности имущества, принадлежащего государству или муниципальным образованиям.

Необходимо отметить, что развитие приватизационного законодательства в наибольшей степени зависит от экономических целей, которые преследует государство, расставаясь со своим имуществом. И способы осуществления такого отчуждения (т.е. способы приватизации) неразрывно связаны с целью приватизации.

В процессе приватизации цели могут меняться с учетом политической, экономической ситуации в стране, других факторов.

Так, в начале приватизации была поставлена и достигнута ее главная цель - перераспределение государственной и муниципальной собственности между участниками приватизации (государством, субъектами РФ, муниципальными образованиями, физическими и юридическими лицами).

В настоящее время цели приватизации сформулированы в Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. N 2284, а также в Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г., утвержденных Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535.

К числу таких целей указанные нормативные акты относят:

- повышение эффективности российской экономики в целом и деятельности отдельных предприятий на основе структурной перестройки экономики;

- формирование широкого слоя частных собственников как экономической основы рыночных отношений;

- привлечение в производство инвестиций, в том числе иностранных;

- содействие в реализации мероприятий по социальной защите населения, в том числе по защите прав частных собственников (акционеров).

Ранее же государство выделяло такие цели приватизации, как:

- вовлечение в процесс приватизации максимально широких слоев населения путем продажи приватизируемого государственного и муниципального имущества за приватизационные чеки на специализированных чековых аукционах до 1 июля 1994 г. и за деньги на аукционах после 1 июля 1994 г.;

- завершение приватизации с использованием приватизационных чеков;

- завершение приватизации большинства объектов "малой приватизации" и ускорение развития на этой основе сферы торговли и услуг;

- завершение в основном приватизации крупных и средних предприятий промышленности и строительства; повышение эффективности деятельности предприятий и национальной экономики в целом на основе проведения структурной перестройки экономики, развертывания послеприватизационной поддержки предприятий, создания конкурентной среды и развития фондового рынка.

Оглядываясь на пройденный путь, можно подвести итоги первому этапу так называемой ваучерной приватизации.

Можно констатировать, что по итогам первого этапа приватизации остались нереализованными такие цели, как повышение эффективности экономики России в целом за счет передачи производства под контроль частного собственника и социальная защита населения. При этом частично достигнуты две цели - начал формироваться слой частных собственников и иностранный инвестор обратил внимание на Россию как на потенциальный рынок капитала.

Прошедшее десятилетие также показало, что с экономической точки зрения так называемая народная приватизация - вариант неэффективный. В большинстве случаев мелкие акционеры (так называемые миноритарные акционеры) не хотят и не могут участвовать в управлении предприятием и заинтересованы исключительно в максимализации дивидендов независимо от возможностей предприятия с учетом необходимости его развития. В результате чего закономерностью стал процесс стремления к скупке акций у трудовых коллективов руководителями приватизированных предприятий или коммерческими структурами, как правило, для их объединения в крупные пакеты и последующей перепродажи.

Учитывая предыдущую практику приватизации, новый Закон в ст.13 определил следующие способы приватизации:

1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;

3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;

5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;

6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;

7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;

8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;

9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Таким образом, Закон о приватизации 2001 г. наряду со способами приватизации, предусмотренными прежним Законом, установил новые, которые прежнему законодательству известны не были. Одновременно с этим новый Закон отказался от таких способов приватизации, известных по Закону 1997 г., как: продажа акций, созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ, их работникам; выкуп арендованного имущества; отчуждение акций владельцам ценных бумаг, удостоверяющих права на приобретение таких акций.

Сохранились и закреплены в новом Законе известные ранее способы приватизации: преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество; продажа государственного или муниципального имущества на аукционе; а акций - на специализированном аукционе; внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ.

Необходимо отметить, что, определяя способы приватизации, ни ранее существовавшее законодательство, ни новый Закон не дают понятия способов приватизации. Основываясь на анализе норм о способах приватизации, можно дать следующее их определение:

Способы приватизации - это предусмотренные законом правовые формы отчуждения государственного имущества в частную собственность физических и юридических лиц.

Как следует из вышеизложенного, большинство способов приватизации (восемь из указанных в ст.13 Закона о приватизации десяти способов) - договоры купли-продажи, т.е. это различные способы продажи государственного имущества.

Остановимся подробнее на способах приватизации, которые и в будущем останутся основными, так как, исходя из своих особенностей, позволяют наилучшим образом соблюсти баланс государственных и частных интересов.

К таким способам относятся продажи посредством аукционов и конкурсов.

1. Продажа государственного или муниципального имущества на аукционе имеет место в случае, если на покупателей не накладывается обязанность выполнять какие-либо условия в отношении имущества (объекта приватизации). Право собственности на объект приватизации переходит к покупателю, предложившему в ходе торгов наиболее высокую цену за такой объект.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на проведенные в 1995 г. залоговые аукционы. Они проводились в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 "О порядке передачи в 1995 г. в залог акций, находящихся в федеральной собственности".

Так, под видом расчетов за кредиты, которые государство заведомо не собиралось и не способно было вернуть банкам-кредиторам, производилась, по сути, приватизация акций. Таким способом были реализованы акции крупных, преимущественно нефтяных компаний: ОАО "ЮКОС", ОАО "Сибнефть", ОАО "Мечел-Челябинский металлургический комбинат", ОАО "Новошип", ОАО "Норильский никель" и др. Проведение залоговых аукционов является существенным нарушением Закона о приватизации 1991 г., действовавшего на момент их проведения, который не предусматривал такого способа приватизации.

Впоследствии порядок проведения аукциона, условия участия в нем, порядок определения победителей аукциона, а также порядок расчетов за приобретенное имущество нашли отражение в Положении о продаже на аукционе государственного или муниципального имущества, утвержденном постановлением Правительства РФ от 27 марта 1998 г. № 356, а на сегодняшний день регулируются статьей 18 Закона о приватизации 2001 г., и в Положении об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе, утвержденном постановлением Правительства РФ от 12 августа 2002 г. № 585.

Аукцион является открытым по составу участников. Это означает, что к участию в аукционе допускаются физические и юридические лица, признаваемые в соответствии со ст.5 Закона о приватизации 2001 г. покупателями.

Законом (п.8 ст.18) установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в допуске к участию в аукционе: представленные документы не подтверждают права претендента быть покупателем в соответствии с законодательством Российской Федерации; представлены не все документы в соответствии с перечнем, указанным в информационном сообщении (за исключением предложений о цене государственного или муниципального имущества на аукционе), или оформление указанных документов не соответствует законодательству Российской Федерации; заявка подана лицом, не уполномоченным претендентом на осуществление таких действий; не подтверждено поступление в установленный срок задатка на счета, указанные в информационном сообщении.

Предложения о цене приватизируемого имущества подаются участниками аукциона в закрытой форме (в запечатанных конвертах) либо заявляются ими открыто в ходе проведения торгов.

В настоящее время при продаже находящегося в федеральной собственности имущества продавцами на аукционе выступают Российский фонд федерального имущества (его отделения) или иные специализированные государственные учреждения, которым Правительством Российской Федерации поручено от его имени осуществлять функции по продаже приватизируемого федерального имущества, а при продаже имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, продавцы определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации или правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно п.15 Положения об аукционе, открытый по форме подачи предложения по цене аукцион проводится аукционистом. Шаг аукциона устанавливается продавцом в пределах от 1 до 5% начальной цены продажи акций и остается единым в течение всего аукциона.

Аукцион начинается с оглашения аукционистом наименования имущества, основных его характеристик, начальной цены продажи и шага аукциона. Каждую последующую цену аукционист назначает путем увеличения предыдущей цены на шаг аукциона. После объявления каждой цены аукционист называет номер билета участника аукциона, который первым поднял билет, и указывает на этого участника, затем объявляет следующую цену в соответствии с шагом аукциона. При отсутствии участников аукциона, готовых купить имущество по названной цене, аукционист повторяет эту цену три раза, после чего победителем аукциона признается участник, номер билета которого был назван аукционистом последним.

Необходимо отметить, что аукционы, открытые по форме подачи предложений по цене, не получили широкого распространения.

До вступления в силу Закона о приватизации 1997 г. на таких аукционах реализовывались остатки акций после чековых аукционов по продаже акций таких акционерных обществ, как ОАО "Ульяновский автомобильный завод", ОАО "Белозернефть", ОАО "Нижневартовскнефтегаз", ОАО "Приобьнефть" и др.

Российский фонд федерального имущества отказался от практики проведения аукционов, открытых по форме подачи предложений по цене, поскольку при проведении таких аукционов повышается возможность различных провокаций с последующими судебными разбирательствами. Поэтому при продаже акций федеральной собственности более предпочтительной является документированная (закрытая) форма подачи предложений по цене.

Однако в ряде регионов, особенно в г. Москве, при продаже акций, находящихся в собственности субъектов РФ, данный вид аукционов применяется и в настоящее время.

При проведении аукциона, закрытого по форме подачи предложений по цене, комиссия по проведению аукциона рассматривает предложения претендентов, подаваемые в запечатанных конвертах. Победителем аукциона признается лицо, предложившее наиболее высокую цену. При равенстве двух и более предложений по цене акций победителем признается тот участник, чья заявка была подана раньше. Аукцион, в котором принял участие только один участник, признается несостоявшимся.

В Законе о приватизации 2001 г., так же как и п.2 ст.448 ГК РФ, предусмотрено, что информационное сообщение о проведении аукциона должно быть опубликовано за 30 дней, а не за 45 дней, как предусмотрено Законом о приватизации 1997 г. Представляется, что такое сокращение срока вполне оправданно, поскольку в условиях нестабильности экономики России, сильных колебаний фондового рынка и мировых цен на нефть за 45 дней реальная цена имущества, а в особенности акций, выставляемых на продажу, может значительно измениться. Хочется надеяться, что сокращение срока будет способствовать большему соответствию начальной цены, установленной в информационном сообщении, реальной цене на момент проведения аукциона.

Еще одним важным моментом является то, что в перечне документов, представляемых покупателями для участия в аукционе в соответствии с Законом о приватизации 2001 г., не предусмотрена справка налоговой инспекции, подтверждающая отсутствие у претендента просроченной задолженности по налоговым платежам. Таким образом, Закон о приватизации 2001 г. существенно расширяет круг возможных претендентов на покупку государственного или муниципального имущества в процессе приватизации, что должно способствовать увеличению участников и соответственно цены покупки объектов приватизации. Снятие ограничения на покупку имущества, реализуемого в процессе приватизации, юридическими и физическими лицами - должниками по налоговым платежам должно способствовать увеличению количества претендентов на участие в аукционах.

2. Такой способ приватизации, как продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе, проводимом в виде открытых торгов, где победители получают акции открытого акционерного общества по единой цене за одну, акцию регулируется Положением об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе, которое также было утверждено вышеуказанным постановлением Правительства N 585 от 12 августа 2002 г. (далее - Положение о специализированном аукционе).

Положение о специализированном аукционе регламентирует процедуру, связанную с продажей акций на специализированных аукционах, а именно определяет порядок проведения специализированного аукциона, условия участия в нем претендентов, порядок оформления результатов специализированного аукциона и осуществления расчетов с претендентами, участниками и победителями. Положением о специализированном аукционе также установлена форма заявки на участие в специализированном аукционе.

Главное отличие специализированного аукциона от обычного аукциона - наличие нескольких победителей.

Согласно ст.19 Закона о приватизации 2001 г. и п.5 Положения о специализированном аукционе, заявка на участие, подаваемая претендентом, оформляется путем заполнения бланка и является предложением претендента заключить договор купли-продажи акций по итогам специализированного аукциона на условиях, опубликованных в информационном сообщении о проведении специализированного аукциона.

Заявки на участие в специализированном аукционе подразделяются на два типа: в заявках первого типа претендент выражает намерение купить акции по любой единой цене продажи, сложившейся на специализированном аукционе; в заявках второго типа претендент выражает намерение купить акции по единой цене продажи, сложившейся на специализированном аукционе, но не выше максимальной цены покупки одной акции, указанной в заявке.

В заявках на участие в специализированном аукционе указывается сумма денежных средств, направляемая претендентом в оплату акций, выставленных на аукцион. Такая сумма не может быть меньше начальной цены продажи, опубликованной в информационном сообщении. Требования к содержанию информационного сообщения о проведении аукциона, перечень документов, представляемых претендентами, и перечень оснований для отказа в допуске к участию в специализированном аукционе совпадают с требованиями к информационному сообщению о проведении аукциона.

После определения участников специализированного аукциона продавец определяет единую цену продажи. Если общая сумма денежных средств, указанных в заявках участников специализированного аукциона, меньше стоимости акций, выставленных на специализированный аукцион по начальной цене продажи, количество продаваемых акций определяется путем деления общей суммы денежных средств на начальную цену продажи; в остальных случаях количество продаваемых акций равно количеству акций, выставленных на специализированный аукцион.

После определения единой цены продажи продавец определяет победителей специализированного аукциона. Победители приобретают акции по единой цене продажи; при этом количество акций, получаемых победителем, определяется путем деления суммы денежных средств, указанной в заявке победителя, на единую цену продажи.

Необходимо отметить, что Положением о специализированном аукционе предусмотрены особенности проведения межрегиональных и всероссийских специализированных аукционов.

Межрегиональный специализированный аукцион проводится в случае продажи акций открытого акционерного общества, чистые активы которого, по данным балансового отчета за финансовый год, предшествующий году, в котором принято решение об условиях приватизации акций открытого акционерного общества, составляют от 500 000 до 3 000 000 МРОТ (минимальных размеров оплаты труда) на момент принятия такого решения.

Всероссийский специализированный аукцион проводится в случае, если чистые активы составляют более 3 000 000 МРОТ.

При проведении всероссийских и межрегиональных специализированных аукционов прием заявок обязательно осуществляется в Москве и Санкт-Петербурге, а также в субъектах Российской Федерации, на территориях которых расположен эмитент выставляемых на специализированный аукцион акций, его структурные подразделения и дочерние общества, численность работников которых составляет не менее чем 1000 человек.

Такие особенности приема заявок на проведение именно специализированного аукциона связаны с тем, что только в процессе реализации этого способа приватизации могут участвовать физические лица, а также юридические лица, не имеющие большого капитала.

Акции продаются не пакетом, как при обычном аукционе, и каждый может купить любое количество акций. В процессе проведения специализированных аукционов преимущественно формируется слой портфельных инвесторов - акционеров, не стремящихся к управлению акционерным обществом.

Хотя Закон о приватизации 1997 г. напрямую не предусматривал проведение межрегиональных и всероссийский специализированных аукционов, их проведение предусмотрено ранее действовавшим Положением о продаже на специализированном аукционе находящихся в государственной или муниципальной собственности акций ОАО, созданных в процессе приватизации, утвержденным постановлением Правительства от 23 мая 1998 г. N 487.

3. Следующим способом приватизации, указанным в ст.13 Закона и часто характеризуемым как лучший способ создания эффективного собственника приватизированного предприятия, является приватизация посредством продажи государственного и муниципального имущества на конкурсе. Данный способ позволяет учесть не только государственные интересы, но и потребности организаций.

Общие нормы о конкурсе сформулированы гражданским законодательством и детализированы в ст.20 Закона о приватизации 2001 г. и Положением о проведении конкурса по продаже государственного и муниципального имущества, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 августа 2002 г. № 584.

Указанные нормативные акты регулируют в том числе: порядок разработки и утверждения условий конкурса; порядок и условия участия в конкурсе; основания, по которым претендент не допускается к участию в конкурсе; права претендента; права победителя конкурса (в том числе ограниченные права в отношении имущества до перехода к победителю права собственности); порядок контроля за исполнением условий конкурса; порядок подтверждения победителем конкурса исполнения условий.

Необходимо отметить, что теперь положения о конкурсе не содержат так называемых инвестиционных условий. По-видимому, законодатель счел возможным отказаться от инвестиционных условий, поскольку они далеко не всегда выполнялись инвесторами, при этом влияя на цены акций в сторону их снижения. В результате государство недополучало часть средств в бюджет, инвестиции же, если они и поступали, то уже не в собственность государства, а в собственность акционерного общества.

Теперь конкурс не называется, как ранее, коммерческим, хотя продажа осуществляется по принципу: кто больше заплатит, выполнив к тому же условия конкурса. Возможные условия конкурса четко очерчены законом, и, пользуясь терминологией Закона 1997 г., их можно отнести к социальным условиям: сохранение рабочих мест, переподготовка и (или) повышение квалификации работников, сохранение профиля деятельности и т.п.

В конкурсе, в соответствии со ст.20 Закона о приватизации 2001 г., определяющим победителя условием является наиболее высокая цена, которую предлагает участник торгов (конкурса) за имущество (объект приватизации), хотя есть и дополнительное условие - выполнение условий конкурса, которые могут предусматривать вышеназванные ограничения: на изменение числа рабочих мест; переподготовку и (или) повышение квалификации работников; ограничение изменения профиля деятельности унитарного предприятия или назначения отдельных объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения, либо прекращение их использования; проведение реставрационных, ремонтных и иных работ в отношении объектов культурного наследия, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

Следует отметить, что данный перечень условий, установленный пунктом 21 ст.20 Закона о приватизации 2001 г., является исчерпывающим. Условия конкурса подлежат опубликованию в информационном сообщении о его проведении.

Право приобретения объекта приватизации принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе коммерческого конкурса наиболее высокую цену за указанный объект, при выполнении таким покупателем условий конкурса.

При этом право собственности на государственное или муниципальное имущество, которое приватизируется на коммерческом конкурсе, переходит к победителю такого конкурса после выполнения им условий такого конкурса. Поскольку победитель коммерческого конкурса до выполнения им соответствующих условий не становится собственником объекта приватизации, он не вправе до перехода к нему права собственности на этот объект отчуждать его или распоряжаться им иным образом.

Данная норма перешла в Закон о приватизации 2001 г. из ранее действовавшего Закона о приватизации 1997 г., до введения в действие которого после проведения конкурса его победитель становился собственником объекта приватизации. Однако инвестиционные или социальные условия, на которых он приобретал по конкурсу этот объект, часто оставались неисполненными.

Появление в Законе дополнительных требований к условиям договоров, заключаемых по результатам конкурса с инвестиционными и социальными условиями, вполне оправданно. На практике широко известны случаи, когда покупатель, выигравший конкурс и получивший государственное или муниципальное имущество в собственность, в дальнейшем от выполнения инвестиционных условий отказывался либо настаивал на том, что сама плата за имущество и есть его инвестиции в приватизируемый объект.

Важными положениями ст.20 Закона являются указания на то, что в случае невыполнения победителем коммерческого конкурса условий, а также ненадлежащего их исполнения, в том числе нарушения промежуточных или окончательных сроков исполнения таких условий и объема их исполнения, договор купли-продажи государственного или муниципального имущества расторгается по соглашению сторон или в судебном порядке с одновременным взысканием с покупателя неустойки; при этом имущество остается соответственно в государственной или муниципальной собственности, а полномочия покупателя в отношении указанного имущества прекращаются. Помимо неустойки с покупателя также могут быть взысканы убытки, причиненные неисполнением договора купли-продажи, в размере, не покрытом неустойкой.

Хотя в наименовании института "публичный конкурс" и присутствует слово "конкурс", нормы права, регулирующие публичный конкурс, не могут являться общими по отношению к данному виду конкурса.

Что касается других общих гражданско-правовых положений, регулирующих конкурс, необходимо обратить внимание на то, что эти "общие" нормы применяются к институту конкурса в том случае, если они не противоречат законодательству о приватизации, так как оно является специальным - регулирующим особые приватизационные правоотношения. К таким базовым нормам в первую очередь относятся статьи 447-449 Гражданского кодекса Российской Федерации. Конкурс является одним из гражданско-правовых способов отчуждения имущества, разновидностью договора заключаемого на торгах (ст.447 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Согласно п.4 ст.447 Гражданского кодекса Российской Федерации, выигравшим по конкурсу признается лицо, которое, по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия. Применять данный пункт к отношениям, регулирующим приватизационный конкурс, нельзя, так как условия заранее установлены, а участники конкурса соревнуются по предложению максимальной цены. Таким образом, следует отметить, что если понятие и правила проведения аукционов, установленные приватизационными нормами, соответствуют правилам проведения торгов в форме аукциона, установленным в ст.447-449 ГК РФ, то понятие торгов в форме конкурса не совпадает с понятием конкурса, и семантически правильнее было бы назвать такой способ приватизации аукционом с условиями.

По составу участников статья 448 Гражданского кодекса Российской Федерации различает открытые и закрытые конкурсы. В первых могут участвовать любые лица, признаваемые законом в качестве возможных покупателей; вторая разновидность предполагает отбор потенциальных участников конкурса по каким-либо признакам, указываемым в нормативных актах и условиях проведения конкурса.

В отношении конкурса по продаже государственного и муниципального имущества статьей 20 Закона установлено, что он является открытым по составу участников. Кроме того, в ст.447 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в Законе о приватизации 2001 г. содержится норма о том, что конкурс, в котором участвовал только один участник, признается несостоявшимся.

Ранее государственная программа приватизации 1992 г. устанавливала две разновидности конкурсов: коммерческий и инвестиционный. При этом на коммерческом конкурсе право приобретения принадлежало покупателю, предложившему максимальную цену, а на инвестиционном конкурсе - покупателю, предложение которого наилучшим образом соответствует критериям, установленным планом приватизации. Законом о приватизации 1997 г. вместо инвестиционных и коммерческих конкурсов было предусмотрено проведение коммерческих конкурсов с инвестиционными и (или) социальными условиями.

Согласно п.1 ст.13 Закона 2001 г., одним из способов приватизации является "продажа государственного и муниципального имущества на конкурсе", т.е. указание на инвестиционные и (или) социальные условия исчезли из названия этого способа приватизации. Статьей 20 Закона, регулирующей продажу государственного и муниципального имущества на конкурсе, предусмотрено, что "покупателю необходимо выполнить определенные условия". Исчерпывающий перечень таких условий содержится в п.21 указанной статьи. Законом 2001 г. устанавливается верхний предел срока, в течение которого должны быть выполнены условия конкурса, - 1 год. Таким образом, законодатель практически полностью отказался от перечня социальных условий, предусмотренного ранее действовавшим Законом о приватизации, и от включения в статью инвестиционных условий. Это говорит о еще большем отдалении государства от контроля и планирования экономики.

Такое сокращение перечня социальных условий представляется закономерным, если обратить внимание на другие одновременные изменения в Законе:

По Закону о приватизации 1997 г. на конкурсе могли быть проданы любые пакеты акций (а не только свыше 50%, как по Закону о приватизации 2001 г.); установление условий было целесообразным, так как государство могло реализовать на конкурсе небольшой пакет акций, оставив остальные в государственной собственности. Тогда, благодаря инвестициям, увеличится прибыль, а значит, повысятся не только дивиденды, отчисляемые в доход государства, но и инвестиционная привлекательность оставшихся в государственной собственности акций, а также их рыночная стоимость. По Закону о приватизации 2001 г. покупатель акций по конкурсу получает в собственность более 50% акций, т.е. контрольный пакет. Такой стратегический инвестор должен быть вправе сам выбирать инвестиционные проекты, и государству нецелесообразно навязывать инвестиционные условия. Стратегический инвестор сам заинтересован в нормальном развитии и повышении доходности, поэтому отсутствует необходимость в принуждении со стороны государства.

Кроме того, поскольку при установлении начальной цены продажи на коммерческом конкурсе с условиями необходимо учитывать инвестиционную стоимость таких условий с целью корректировки реальной рыночной стоимости пакета акций, в результате установления инвестиционных условий государственный бюджет "недополучает" инвестиционную составляющую конкурса, поскольку инвестиции направляются на выполнение соответствующих условий.

С другой стороны, по мнению автора, в настоящее время наше государство еще не стало настолько развитым в экономическом плане, чтобы отказываться от таких рычагов воздействия на покупателей приватизированных предприятий, как инвестиционные условия, от которых зачастую зависит рентабельность предприятия.

Еще одним принципиальным отличием Закона 2001 г. от Закона 1997 г. является отсутствие указания на то, что "продажа предприятия как имущественного комплекса или акций созданного в процессе приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более 50% уставного капитала указанного общества, осуществляется исключительно на коммерческом конкурсе" (п.2 ст.16 Закона о приватизации 1997 г.). То есть названные объекты могут продаваться и посредством других способов приватизации, а это, как указывалось выше, не способствует созданию эффективного собственника.

В соответствии со ст.20 Закона 2001 г. продажа предприятия как имущественного комплекса и пакета акций, превышающего 50% уставного капитала открытого акционерного общества, созданного в процессе приватизации, осуществляется по конкурсу в случае, если в отношении имущества (объекта приватизации) его покупателю необходимо выполнить определенные условия. Другие указания на то, какое еще имущество может быть приватизировано посредством конкурса, в Законе о приватизации 2001 г. отсутствуют; таким образом, перечень объектов приватизации посредством конкурса, в отличие от действовавшего ранее Закона 1997 г., является исчерпывающим.

Таким образом, рассмотрев способы приватизации, которые в общем виде содержались в ранее изданных нормативных актах можно сказать, что законодатель с учетом сложившейся практики внес серьезные изменения в порядок их реализации, что должно положительно отразиться на эффективности продажи государственного имущества.

# § 2.2 Правовой режим нежилого помещения как самостоятельного объекта недвижимости

При изучении ГК РФ нетрудно заметить, что помимо общего указания на то, что жилое помещение может быть в установленном порядке переведено в разряд нежилых (п.3 ст.288), ни в ст.130, где дается определение недвижимости, ни в главах, посвященных конкретным договорам, нежилое помещение как объект недвижимости не упоминается.

Подобное умолчание не случайно. Оно во многом определяется позицией ряда авторов, в том числе занимавшихся разработкой Кодекса непосредственно, которая сводится к следующему. "В нежилых зданиях: вещное право на часть здания: по-прежнему выражено идеально (арифметически) - 1/2, 1/3, 1/4 и т.п., поскольку закон назвал только жилое помещение объектом вещного права"[[56]](#footnote-56). При таком подходе здание может быть продано или иным образом отчуждено по частям только путем продажи доли в праве общей долевой собственности на здание. Что же касается признания права собственности на часть здания, каковой технически является нежилое помещение, то эта возможность отрицается[[57]](#footnote-57).

Нельзя не отметить, что продажа или иное распоряжение долей в праве собственности на здание как форма отчуждения весьма удобна. В этом случае сособственники после покупки (приобретения) доли своим соглашением должны определить порядок владения и пользования конкретными помещениями в здании (ст.47 ГК). Однако, как показала практика, эта форма не стала единственной.

Еще до принятия Гражданского кодекса целым рядом нормативных актов нежилое помещение было признано самостоятельным объектом недвижимости и, соответственно, гражданского права. Так, в соответствии с приложением 3 к постановлению Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 3020-I "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Федерации, краев, областей, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность"[[58]](#footnote-58) нежилые помещения, построенные за счет 5 - и 7-процентных отчислений, подлежали передаче в муниципальную собственность. Нежилые помещения, перечисленные в п.5.14.6 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284[[59]](#footnote-59), и в разделе 4 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г., утвержденных Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. №1535[[60]](#footnote-60), до сих пор остаются одним из основных объектов приватизации.

При рассмотрении дел, связанных с отчуждением такого рода объектов как в процессе приватизации, так и на "вторичном" рынке недвижимости, суды, включая Конституционный Суд РФ и ВАС РФ, не ставили под сомнение саму возможность признания нежилого помещения самостоятельным объектом права. Такой подход полностью отвечал реальному положению дел на рынке недвижимости, где сделки по продаже нежилых помещений по своей частоте многократно превосходили и превосходят, скажем, договоры купли-продажи нежилых зданий в общую долевую собственность покупателей.

С 31 января 1998 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"[[61]](#footnote-61). В статье 1 Закона нежилое помещение прямо названо в числе самостоятельных объектов недвижимости.

Сам факт упоминания в Законе, принятом после вступления в силу ГК, о нежилом помещении как самостоятельном объекте трудно переоценить. Однако этого недостаточно. Отсутствие в Гражданском кодексе норм, детально регламентирующих правовой режим нежилых помещений, уже сейчас является причиной возникновения судебных споров и грозит возрастанием их числа в будущем.

В постановлении от 10 сентября 2002 г. по делу № 3673/02 Президиум ВАС РФ отказался признать за ООО "Ангарида", приобретшем в собственность нежилое помещение общей площадью 110 кв. м, право на долю в общем имуществе здания, в каковое входят коридоры, лестницы, туалетные комнаты, подвал, аварийный выход и т.п.[[62]](#footnote-62). Тем самым одна из высших судебных инстанций страны посчитала невозможным распространить на нежилое помещение элементы правового режима, предусмотренного ГК РФ для жилых помещений.

Напомним, что в соответствии со ст.290 ГК собственник жилого помещения в многоквартирном доме является одновременно сособственником общих помещений и несущих конструкций дома, сособственником механического, электрического, санитарно-технического и иного оборудования за пределами или внутри квартиры, обслуживающего более одной квартиры. При этом собственник жилого помещения не вправе отчуждать свою долю в праве собственности на общее имущество жилого дома отдельно от передачи права собственности на жилое помещение.

О том, чем грозит подобный отказ, можно судить по следующему судебному делу.

25 ноября 1997 г. ОАО "Уралдомнаремонт-С" продало по договору купли-продажи ЗАО "Микрополис" нежилые помещения в административном здании, расположенном на одной из улиц г. Екатеринбурга. Согласно договору и выписке из плана здания ими являлись: два коридора, лестничная клетка, туалетная и умывальная комнаты.

Несколько ранее индивидуальный предприниматель без образования юридического лица В. приобрел в том же здании на том же этаже нежилые помещения.

Проход туда был возможен только через коридор и лестничную клетку, проданные ЗАО "Микрополис". Поскольку ЗАО установило между лестничной площадкой и коридором металлические двери с видеонаблюдением и тем самым ввело пропускной режим не только для своих сотрудников, но и для посетителей и сотрудников индивидуального предпринимателя, последний обратился к ОАО "Уралдомнаремонт-С" и ЗАО "Микрополис" с иском о признании договора купли-продажи ничтожной сделкой и о применении последствий этой сделки.

Сразу же следует сказать, что суд в указанной ситуации иск удовлетворил. При вынесении решения арбитражный суд исходил из того, что, продавая вспомогательные и коммуникационные помещения отдельно от основных, продавец вышел за пределы осуществления своего права собственности, чем нарушил и закон, и права и охраняемые законом интересы других лиц (ст.168 и п.2 ст.209 ГК).

К сожалению, суд не сделал более решительного шага, на котором первоначально настаивал истец. Он не применил к совершенной сделке по аналогии ст.290 ГК и ст.5-7 Федерального закона от 15 июня 1996 г. N 72-ФЗ "О товариществах собственников жилья"[[63]](#footnote-63), чем придал вынесенному решению уязвимый характер. Ведь только на основании этих норм права можно утверждать, что собственник основных нежилых помещений в здании, где есть другие собственники, не вправе, во-первых, считать себя единоличным собственником вспомогательных помещений (коридоров, лестничных клеток и т.п.) и, во-вторых, отчуждать вспомогательные помещения либо право на долю в них отдельно от основных[[64]](#footnote-64).

С тем чтобы избежать подобных противоречий[[65]](#footnote-65) рабочей группой, образованной Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте РФ, подготовлены предложения о внесении изменений в ГК в части урегулирования правового режима нежилых помещений. Они сводятся к следующему.

1) Статью 130 ГК, в которой содержится общее определение недвижимости (недвижимого имущества), а также дается примерный перечень объектов недвижимости, предлагается дополнить указанием на жилые и нежилые помещения. Тем самым будет поставлена точка в давнем споре о том, как соотносятся понятия "здание" и "нежилое" помещение, в частности, является ли нежилое помещение чисто технической частью здания либо самостоятельным объектом недвижимости[[66]](#footnote-66).

При этом высказываемые в теории опасения по поводу того, что с признанием жилых и нежилых помещений самостоятельными объектами недвижимости ": возникают логически неразрешимые споры о том, кто же из соседей является "собственником" общей стены, : пола : либо потолка: и что же, собственно, составляет объект их права собственности"[[67]](#footnote-67), в реальные споры на практике не выливаются.

Споры, как уже отмечалось, вызывает отсутствие детально разработанного правового режима нежилых помещений, а не факт признания их объектами недвижимости[[68]](#footnote-68).

2) Признание помещений в здании самостоятельными объектами недвижимости означает одновременное отрицание здания в качестве объекта недвижимости. Последнее в этом случае существует технически, но не юридически.

В связи с этим необходимо устранить возможность одновременной государственной регистрации права собственности и на здание, и на расположенные в нем нежилые помещения. Единоличный собственник здания, если он решает отчуждать здание посредством отчуждения отдельных нежилых помещений, обязан пройти процедуру государственной регистрации своего права собственности на нежилые помещения.

Однако допустимо установление презумпции, согласно которой право собственности на здание будет означать признание права собственности одного лица на все помещения в здании без внесения соответствующих записей в ЕГРП. Такая презумпция может иметь ограниченное значение для случаев, не связанных с отчуждением помещений в здании (например, для сдачи их в аренду без права выкупа).

Воплощение высказанных предложений в конкретные нормы ГК позволило бы снять противоречия, существующие в правовом режиме нежилых помещений в настоящее время.

Основными проблемами определения правового режима частей зданий и нежилых помещений является прежде всего отсутствие специальных правил оборота данных объектов, а также их архитектурное многообразие. Автором предпринята попытка в соответствии с действующим законодательством рассмотреть основные характеристики правового режима нежилых помещений, входящих в состав многоквартирных жилых домов, исходя из их функционального назначения и возможности самостоятельного использования.

Помещения многоквартирного дома, обслуживающие более одной квартиры, определяются в ст. 290 ГК РФ как общее имущество дома. Объекты общего имущества в кондоминиуме также предназначены для обслуживания и использования единого комплекса кондоминиума.

Общее имущество в многоквартирном доме и в кондоминиуме находится в общей долевой собственности собственников квартир и домовладельцев (собственников жилых и нежилых помещений в кондоминиуме) и не подлежит отчуждению отдельно от права собственности на помещения (ст. 290 ГК РФ). Допускается ограниченное распоряжение общим имуществом в соответствии с его целевым назначением: данные объекты могут быть переданы в пользование иным лицам или обременены сервитутом, когда это не связано с нарушением охраняемых законом прав и интересов домовладельцев. То есть общие нежилые помещения в многоквартирном доме и кондоминиуме не могут быть проданы, обменены, заложены. В отношении их могут быть заключены договоры аренды, безвозмездного пользования (ссуды), соглашения об установлении сервитутов. Например, в соответствии с Законом г. Москвы от 09.11.94 № 19-87 по соглашению собственников помещений дома могут быть переданы в пользование следующие общие помещения - дворницкие, кладовые, колясочные, велосипедные, консьержные, погреб.

Можно характеризовать эти помещения как вспомогательные, хотя в законодательстве отсутствует такое определение. Самостоятельного значения они не имеют, однако использование их лицами, не проживающими в доме, возможно. Правовой режим вспомогательных помещений в многоквартирном доме и кондоминиуме - ограниченно оборотоспособное недвижимое имущество.

Распоряжение общими помещениями осуществляют либо сами домовладельцы, либо их объединение (ТСЖ, ЖСК). Если кондоминиум включает не более четырех помещений, то домовладельцы вправе управлять кондоминиумом и общим имуществом непосредственно. В этом случае сделка заключается по соглашению всех домовладельцев (п. 1 ст. 246 ГК РФ). Если домовладельцами образовано ТСЖ или иное объединение, то стороной договора является данное юридическое лицо, действующее от собственного имени. Однако для этого необходимо решение общего собрания домовладельцев. При этом не следует отождествлять членство в ТСЖ и наличие прав на помещение. Все домовладельцы принимают участие в управлении общим имуществом независимо от членства в ТСЖ.

Если в здании смешанного назначения (многоквартирном доме с нежилыми помещениями) не создан кондоминиум, то собственники нежилых помещений не являются участниками долевой собственности на общее имущество многоквартирного дома. Законом не установлено, что в административных и иных нежилых зданиях имущество, предназначенное для обслуживания всех помещений, является общим имуществом собственников помещений.

В частности, В.А. Алексеев приводит следующий пример. ФАС СЗО указал на недопустимость применения по аналогии ст. 289, 290 ГК РФ и ошибочность вывода о том, что ТОО как собственник нежилого помещения в здании, принадлежащем ОАО, обладает долей в праве собственности на общее имущество[[69]](#footnote-69).

В общее имущество дома также входят помещения, которыми в силу их функционального назначения невозможно распоряжаться даже ограниченно. Так, вышеуказанный Закон Москвы № 19-87 запрещает распоряжение следующими объектами, неразрывно связанными с системами жизнеобеспечения дома: балкон, вестибюль, веранда, галерея, коридор, крыльцо, крыши, лестница, лестничные площадки, лифтовый холл, лифты, лифтовые и иные шахты, лоджия, подъезд, тамбур, технический этаж, чердак.

Такое имущество не может быть не только отчуждено, но и передано в пользование, поскольку это будет нарушать возможность эксплуатации и обслуживания дома в целом и помещений в нем. В соответствии со ст. 606, п. 1 ст. 611, ст. 691 ГК РФ по договору аренды или ссуды имущество передается во временное владение и (или) пользование в состоянии, соответствующем назначению имущества. Подвалы, чердаки и другие технические помещения должны быть всегда доступны для эксплуатирующих служб, использование их иными лицами не допускается.

Технические помещения наряду с конструктивными элементами и внутридомовым оборудованием являются просто общим имуществом дома, их даже нельзя отнести к недвижимому имуществу (нежилым помещениям). Президиум ВАС РФ в п. 1 Обзора практики разрешения споров, связанных с арендой, указал, что крыша представляет собой конструктивный элемент здания и не является самостоятельным объектом недвижимости, который мог бы быть передан в пользование отдельно от здания (информационное письмо от 11.01.2002 № 66[[70]](#footnote-70)).

Использование общего имущества дома - размещение рекламы, спутниковых антенн и другого телекоммуникационного оборудования, переоборудование чердаков и подвалов, безусловно, должно осуществляться с согласия домовладельцев или их объединения (ТСЖ, ЖСК), но это не сделка с недвижимостью.

Возможность самостоятельного, а не вспомогательного использования нежилых помещений не позволяет отнести их к общему имуществу. Обратимся к материалам судебной практики[[71]](#footnote-71).

Собственники квартир обратились в суд с иском о признании недействительным постановления главы администрации о разрешении переоборудования подвального помещения и инвестиционного контракта, передающего право собственности на реконструированное помещение индивидуальному предпринимателю, на том основании, что им принадлежат общие помещения дома, включая подвальное помещение.

Назначение помещений: самостоятельные, вспомогательные, технические - должно быть документально определено. В соответствии со ст. 1 ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" индивидуализация объекта недвижимости для регистрации проводится посредством технического учета (инвентаризации). Поэтому назначение помещения должно определяться на основании документов технического учета.

Технический этаж - это этаж для размещения инженерного оборудования и прокладки коммуникаций, который может быть расположен в нижней (техническое подполье), верхней (технический чердак) или средней части здания. Очевидно, что эти технические помещения не могут быть самостоятельными объектами прав и предметами сделок. Наряду с этим в подвальных этажах допускается размещение помещений - складских, торговых, мастерских, общественного питания и пр. Чердак, подвал, подполье, технический этаж - это конструктивные элементы здания, но не помещения. Напротив, подвальное помещение - это нежилое помещение, объект недвижимости.

#

# § 2.3 Приватизация земельных участков под объектами недвижимости

Одним их важных направлений реализации принципа единой судьбы земельного участка и расположенного на нем строения (ст. 1 Земельного кодекса РФ 2001 г.) является закрепление в законодательстве правовых норм, регулирующих порядок и условия приватизации земельных участков под объектами недвижимости. Ранее, до вступления в действие Земельного кодекса РФ 2001 г., осуществление приватизации государственного и муниципального имущества не предусматривало необходимости одновременной приватизации и земельного участка, расположенного под приватизируемыми объектами недвижимости. В Федеральном законе от 25 октября 2001 г. "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"[[72]](#footnote-72) закреплен иной подход: п. 7 ст. 3 данного Закона предписывает, что со дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации приватизация зданий, строений, сооружений промышленного назначения не допускается без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте. Дальнейшее развитие приведенные положения получили в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества"[[73]](#footnote-73), в соответствии с п. 1 ст. 28 которого приватизация зданий, строений и сооружений, а также объектов, строительство которых не завершено и которые признаны самостоятельными объектами недвижимости, осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В п. 7 ст. 28 Закона о приватизации устанавливается общий порядок определения цены выкупа земельного участка субъектами Российской Федерации в зависимости от численности населения, исходя из ставки земельного налога. Так, в поселениях с численностью свыше 3 миллионов человек цена выкупа может быть установлена в размере от пяти- до тридцатикратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка, от 500 тысяч до 3 миллионов человек - в размере от пяти- до семнадцатикратного размера ставки земельного налога, до 500 тысяч - в размере от трех- до десятикратного размера ставки земельного налога (на начало текущего года). До установления цены выкупа земельных участков субъектами Российской Федерации цена соответствующих земельных участков определяется исходя из указанных минимальных размеров. Следует согласиться с Д.В. Добрачевым в том, что, если до определения субъектом РФ цены земли в договоре купли-продажи по соглашению установили цену земельного участка без учета требований ст. 2 Закона о введении в действие ЗК РФ, данное обстоятельство не влечет признания договора незаключенным. Условие о цене в этом случае определяется исходя из соответствующей минимальной ставки земельного налога[[74]](#footnote-74).

Таким образом, положения данной статьи закрепляют императивный порядок исчисления выкупной цены земельного участка на основе ставки земельного налога. Следовательно, положения Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"[[75]](#footnote-75), устанавливающие порядок определения рыночной цены земельного участка, не могут применяться в отношении земельных участков, приватизируемых одновременно с иными объектами недвижимости, а также собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений.

Положения п. 7 ст. 28 Закона о приватизации об установлении цены выкупа земельных участков соответствуют положениям п. 2 ст. 2 Закона о введении в действие ЗК РФ. Однако в нем не воспроизведено положение п. 3 ст. 2 этого Закона о том, что при продаже земельного участка к его стоимости применяется поправочный коэффициент, учитывающий основной вид использования расположенных на земельном участке здания, строения, сооружения. Там же, в п. 3 ст. 2 Закона о введении в действие ЗК РФ, установлено, что поправочные коэффициенты, учитывающие основные виды использования, утверждаются Правительством РФ в размере от 0,7 до 1,3. Однако в связи с тем, что до настоящего времени Правительством РФ данные поправочные коэффициенты не утверждены, при расчете выкупной цены они принимаются равными единице. Отсутствие поправочных коэффициентов, учитывающих основной вид использования расположенных на земельном участке здания, сооружения, строения, не может служить основанием для отказа в продаже земельного участка.

В результате анализа данных по 49 субъектам РФ установлено[[76]](#footnote-76), что максимально возможную кратность по всем земельным участкам применяют только 19, остальные устанавливают либо минимальную кратность, либо дифференцируют ее по категориям земельных участков и собственников объектов недвижимости, расположенных на них. В некоторых субъектах предусмотрены более низкие ставки для промышленных предприятий. В 2003 - 2004 годах появилась тенденция к снижению цены в регионах с развитой промышленностью. Так, например, в Перми кратность была снижена с 17 (максимальная) до 8. Цена земли снижена в Псковской, Архангельской, Волгоградской, Самарской, Омской, Свердловской, Новосибирской, Ростовской областях - т.е. в регионах, где расположено много крупных промышленных предприятий, которые в силу специфики их деятельности (оборонная промышленность, машиностроение и т.п.) обладают значительными по площади земельными участками. В Свердловской области установленная дифференцированная по категориям кратность снижена с 17 до 9,5.

В Самарской области с 1 января 2005 г. установлены максимально допустимые значения кратности, хотя до этого действовала формула расчета, в соответствии с которой устанавливалось, что чем больше выкупаемый земельный участок, тем ниже кратность.

В отношении земельных участков, подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, действуют специальные правила определения стоимости, устанавливающие еще более низкие ставки цены выкупа земельных участков. Так, в соответствии с п. 3 ст. 11 Закона о приватизации стоимость земельных участков принимается равной пятикратному размеру ставки земельного налога за единицу площади земельных участков в поселениях с численностью населения свыше 500 тысяч человек или трехкратному размеру ставки земельного налога в остальных случаях.

По мнению Д.В. Добрачева, "закрепленный федеральным законом принцип расчета выкупной цены на основе действующих ставок налоговых платежей приводит к проблемам правовой неопределенности и порождает противоречивую судебную практику. В частности, действующее законодательство не позволяет однозначно определить единообразный механизм установления ставок земельного налога на всей территории Российской Федерации. В результате зависимости выкупной цены земли от ставок земельного налога цена купли-продажи земли в некоторых регионах бывает неоправданно завышенной или заниженной по сравнению с другими регионами. Нередко это приводит к продаже земли по явно завышенным ценам, в десятки раз отличающимся от реальной рыночной стоимости земли"[[77]](#footnote-77). С 1 января 2006 г. исчисление земельного налога будет проводиться на основании кадастровой стоимости земельного участка. Таким образом, кадастровая стоимость земельного участка становится одним из важнейших финансово-экономических показателей землепользования[[78]](#footnote-78).

В целях обеспечения экономически обоснованной дифференциации выкупных цен на территории Российской Федерации Министерством экономического развития и торговли РФ предложена Концепция изменения порядка установления цены при переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, которая предусматривает установление выкупных цен законами субъектов РФ, исходя из кадастровой стоимости, в пределах не более: 20% кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в поселениях с численностью населения свыше 3 млн. чел.; 5% кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности. Ограниченные выкупные цены должны применяться также для случаев выкупа застроенных участков, ранее предоставленных для строительства на конкурсной основе по рыночной стоимости. В случаях, если на земельный участок, выкупаемый по правилам ст. 36 ЗК РФ, зарегистрировано право федеральной собственности, собственности субъекта РФ или муниципального образования, полномочия по установлению цены выкупа земельного участка целесообразно передать соответственно Правительству РФ, органу государственной власти субъекта РФ, но с учетом ограничений, установленных субъектом РФ. Оплата приобретаемого земельного участка должна производиться единовременным платежом до регистрации перехода права собственности на земельный участок[[79]](#footnote-79).

Далее рассмотрим особенности правового регулирования отношений, возникающих в связи с приватизацией земельных участков собственниками расположенных на них объектов недвижимости. Статья 36 ЗК РФ выделяет в отдельную группу граждан и юридических лиц, имеющих объекты недвижимости на праве собственности, и устанавливает для них "исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права их аренды". Поскольку условием предоставления исключительного права является наличие права собственности на объекты недвижимости, из круга юридических лиц, обладающих таким правом, исключаются те из них, которые в силу закона не могут иметь объекты недвижимости в собственности (государственные и муниципальные унитарные предприятия, казенные предприятия, учреждения).

Как указано в п. 5 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 24 марта 2005 г., исключительность предоставляемого ст. 36 ЗК РФ права следует понимать в том смысле, что никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приватизацию земельного участка, занятого соответствующим земельным участком. В связи с этим установленный пунктом 1 статьи 5 Закона о приватизации запрет юридическим лицам, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований не превышает 25%, покупать государственное и муниципальное имущество не применяется при приватизации указанными юридическими лицами земельных участков, на которых расположены принадлежащие им на праве собственности объекты недвижимости[[80]](#footnote-80).

Следует обратить внимание на то, что если п. 1 ст. 36 ЗК РФ предоставляет исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права их аренды собственникам расположенных на них объектов недвижимости, то п. 3 ст. 28 ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" устанавливает обязанность собственников объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, взять в аренду либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки, если иное не предусмотрено федеральным законом. При этом ни сроки исполнения такой обязанности, ни санкции за неисполнение не установлены, что лишает ее практической значимости.

Процедура реализации исключительного права собственника здания, строения, сооружения на приватизацию земельного участка под этим зданием (или приобретение его в аренду) закреплена в п. п. 5 - 6 ст. 36 ЗК РФ: граждане или юридические лица должны обратиться в исполнительный орган государственной власти или местного самоуправления с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастровой карты. Соответствующий орган в двухнедельный срок со дня поступления заявления принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность или в аренду, готовит проект договора и направляет его заявителю с предложением о заключении договора.

Отсутствие в формулировке установленного в п. 1 ст. 36 ЗК РФ четкого указания на возможность выбора предоставляемого исключительного права собственником объекта недвижимости породило немало вопросов по поводу того, кому принадлежит возможность выбора права на земельный участок, оформляемого в соответствии со ст. 36 ЗК РФ, - собственнику расположенного на нем объекта недвижимости или органу государственной власти или местного самоуправления. Как правило, собственники объектов недвижимости обращаются в уполномоченные органы с заявлениями о предоставлении им земельных участков в собственность. Для органов же государственной власти и местного самоуправления, как показывает практика, наиболее предпочтительным вариантом оформления правоотношений по использованию земельного участка является аренда, поскольку доходы от использования государственного или муниципального имущества (в том числе посредством сдачи его в аренду) являются одним из важных источников формирования соответствующих бюджетов.

Складывающаяся практика применения ст. 36 ЗК РФ неоднозначна. Как отмечает В.В. Витрянский, после введения в действие ЗК РФ в судебно-арбитражной практике наметилось два подхода к решению подобных споров[[81]](#footnote-81).

Существо первого подхода заключается в том, что право выбора вида договора (купля-продажа или аренда) имеет орган государственной власти или местного самоуправления, поэтому возможность обращения с иском в суд о понуждении к заключению определенного договора исключается[[82]](#footnote-82). Однако в случае, если соответствующий орган не осуществит свой выбор и не направит в двухнедельный срок проект одного из двух договоров заявителю, собственник здания (сооружения) получает право обратиться в суд, арбитражный суд с жалобой на неправомерные действия (бездействие) государственного органа или органа местного самоуправления.

Сторонники данной точки зрения считают, что прерогатива решения вопроса об объеме прав на предоставляемый земельный участок должна принадлежать собственнику земли, который вправе выбирать наиболее приемлемый, приносящий максимальную выгоду способ хозяйствования. Кроме того, появляется возможность утраты муниципальным (государственным) образованием своей экономической основы вследствие массовой передачи земли в частную собственность[[83]](#footnote-83).

По справедливому утверждению С.М. Синицыной, приведенные аргументы не соответствуют введенному ЗК РФ принципу единства земельных участков и прочно связанных с ним объектов недвижимости. Закрепив указанный принцип в ст. 1 ЗК РФ и развивая его в ст. 36, законодатель предоставил собственникам объектов недвижимости право выкупать земельные участки, на которых данные объекты расположены, не ограничив это право усмотрением органов государственной власти и местного самоуправления. Упомянутый принцип может быть реализован в полной мере только при совпадении собственника земельного участка и объекта недвижимости на нем в одном лице[[84]](#footnote-84).

Суть другого подхода состоит в том, что из названных норм ЗК РФ вытекает обязанность соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления, получивших заявление, направить в двухнедельный срок собственнику здания проект того договора (купли-продажи или аренды), который указан заявителем. При уклонении указанного органа от заключения договора, предложенного собственником здания (сооружения), последний на основании ст. 445 ГК РФ вправе потребовать понуждения к заключению соответствующего договора, а также передать на рассмотрение суда, арбитражного суда разногласия, возникающие при его заключении.

Данную позицию разделяют многие специалисты. Так, Е.А. Галиновская считает, что выбор права, "на основании которого должен быть приобретен земельный участок, по смыслу законодательства остается за собственником недвижимости"[[85]](#footnote-85). В.В. Колотыркин также полагает, что "исходя из смысла ст. 36 ЗК РФ... право выбора принадлежит собственнику недвижимости, расположенной на участке"[[86]](#footnote-86). Аналогичного подхода придерживаются И.П. Писков[[87]](#footnote-87), С.М. Синицына, "поскольку он в наибольшей степени согласуется с действующим законодательством"[[88]](#footnote-88).

Действительно, п. 3 ст. 28 Закона о приватизации предусматривает предоставление земельного участка под объектом недвижимости в аренду на срок до 49 лет лишь по желанию собственника такого объекта. В то же время указано, что договор аренды земельного участка не является препятствием для его выкупа. Таким образом, "из буквального толкования приведенной нормы следует, что приобретение права аренды или права собственности на земельный участок - это право собственника объекта недвижимости"[[89]](#footnote-89).

В связи с наличием такой нормы возникает вопрос: будут ли положения Закона о приватизации действовать в отношении земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, не приобретенные в порядке приватизации (например, вновь возведенные объекты недвижимости), а также приватизированные, но впоследствии перешедшие в собственность других лиц (на основании сделок, при реорганизации юридических лиц и т.п.)? С.М. Синицына дает положительный ответ на этот вопрос, принимая во внимание сферу действия упомянутого Закона, с чем вполне можно согласиться. Так, рассматриваемый Закон регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом. Согласно п. 3 ст. 28 Закона о приватизации отношения, связанные с выкупом земельных участков собственниками объектов недвижимого имущества, которые расположены на этих земельных участках, попадают в сферу действия этого Закона.

Подход, согласно которому выбор вида права принадлежит собственнику недвижимости, получил широкое распространение в судебно-арбитражной практике. Так, в Постановлении ВАС РФ от 17 августа 2004 г. N 4345/04 указано, что исходя из ч. 1 ст. 36 ЗК РФ юридические лица, имеющие в собственности здания, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, имеют исключительное по своему выбору право на аренду или приобретение в собственность земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости. При этом договор аренды не препятствует выкупу земельного участка[[90]](#footnote-90).

Рассматриваемая проблема отчасти получила освещение в Постановлении Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11. Согласно п. 4 данного Постановления в тех случаях, когда собственник здания, строения, сооружения обращается с заявлением о приобретении права собственности на земельный участок путем заключения договора его купли-продажи, а соответствующий исполнительный орган государственной власти или местного самоуправления не направляет заявителю проект договора купли-продажи или предлагает заключить договор аренды, собственник объекта недвижимости может обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) этих органов незаконными в порядке, установленном главой 24 АПК РФ. При этом следует учитывать, что ответчиком по такому иску является собственник земельного участка (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование) в лице его уполномоченного органа.

Полагаем, что для полного устранения разночтений в целях достижения унификации правоприменения следует внести изменения в ст. 36 ЗК РФ, дополнив ее указанием на возможность выбора приобретаемого права на земельный участок собственником объекта недвижимости и сформулировать абз. 2 п. 1 ст. 36 ЗК РФ в следующей редакции: "Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение прав аренды земельных участков по своему выбору имеют граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, федеральными законами". Аналогичные изменения следует внести в п. 3 ст. 36 ЗК РФ, устанавливающий порядок приобретения прав собственниками объектов недвижимости, расположенных на неделимом земельном участке.

Как установлено в п. п. 6, 7 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 в случае признания действия (бездействия) исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления незаконным суд обязывает соответствующий орган подготовить проект договора и направить его в определенный срок собственнику недвижимости. При рассмотрении споров, связанных с понуждением к заключению договора купли-продажи земельного участка, следует учитывать, что такой договор заключается в порядке, предусмотренном статьей 445 ГК РФ.

В качестве одной из особенностей порядка заключения такого договора необходимо отметить, что уполномоченный государственный орган до заключения договора обязан принять, в рамках своей компетенции, решение (постановление), например, о приватизации земельного участка, который будет служить объектом продажи, и т.п.[[91]](#footnote-91). Примерная форма решения о предоставлении в собственность находящегося в государственной собственности земельного участка, на котором расположены объекты недвижимого имущества, приобретенные в собственность гражданами и юридическими лицами, утверждена распоряжением Минимущества РФ от 2 сентября 2002 года[[92]](#footnote-92). Этим же распоряжением также была утверждена примерная форма договора купли-продажи находящегося в государственной собственности земельного участка.

При принятии решения о приватизации земельных участков следует учитывать, что не все из них могут быть переданы в частную собственность. В п. 8 ст. 28 Закона о приватизации установлен перечень земель, земельные участки в составе которых не подлежат отчуждению, который соответствует установленному в п. 5 ст. 27 ЗК РФ перечню ограниченных в обороте земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Так, не подлежат отчуждению земельные участки в составе земель: сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фондов, особо охраняемых природных территорий и объектов; зараженных опасными веществами и подвергшихся биогенному заражению; водоохранного и санитарно-защитного назначения; общего пользования; транспорта, предназначенные для обеспечения деятельности морских и речных портов, аэропортов, а также отведенные (зарезервированные) для перспективного развития; предусмотренных генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных или общественных интересах, в том числе земель общего пользования. В перечне земель, земельные участки в составе которых не подлежат отчуждению, указаны также земли, не подлежащие отчуждению в соответствии с законодательством Российской Федерации, т.е. изъятые из оборота земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности объектами, указанными в п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Так как далеко не каждый собственник здания имеет финансовую возможность приобрести земельный участок сразу в собственность, первоначально земельный участок может быть взят собственником здания в аренду с целью последующего выкупа. К сожалению, складывающаяся судебно-арбитражная практика лишает собственника здания, арендовавшего земельный участок после вступления в силу ЗК РФ, возможности выкупить его в дальнейшем[[93]](#footnote-93).

Как следует из п. 7 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 N 11, наличие договора аренды земельного участка, заключенного до введения в действие ЗК РФ, не лишает собственника недвижимости права выкупа земельного участка в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ. Если же договор аренды земельного участка заключен собственником расположенного на нем объекта недвижимости после введения в действие ЗК РФ, то в связи с тем, что собственник недвижимости реализовал свое исключительное право приватизации или аренды путем заключения договора аренды земельного участка, он утрачивает право выкупа земельного участка согласно п. 1 ст. 36 ЗК РФ[[94]](#footnote-94).

С.М. Синицына приводит серьезные возражения против подобного ограничительного толкования ст. 36 ЗК РФ. Во-первых, как было отмечено ранее, согласно ст. 28 Закона о приватизации договор аренды земельного участка не является препятствием для его последующего выкупа. Данная норма права не ставит решение вопроса о возможности выкупа земельного участка в зависимость от момента заключения договора аренды (до введения в действие ЗК РФ или после). Во-вторых, согласно п. 3 ст. 27 ЗК РФ содержание ограничений оборота устанавливается ЗК РФ, федеральными законами. Однако ни ЗК РФ, ни Закон о приватизации, ни иные федеральные законы не содержат подобного рода запретов или ограничений на приватизацию земельных участков под объектами недвижимости. Таким образом, в п. 7 Постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 N 11, по существу, содержится ограничение оборотоспособности земельных участков, не предусмотренное нормами действующего законодательства[[95]](#footnote-95).

Для решения обозначенных спорных вопросов необходимо привести абз. 2 ст. 36 ЗК РФ в соответствие со ст. 28 Закона о приватизации, дополнив его следующим положением: "Договор аренды не является препятствием для выкупа земельного участка".

Еще одним недостатком действующего порядка переоформления прав на земельные участки, в основе которого лежит незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю, является сложность установления органа власти, уполномоченного на распоряжение земельным участком. Согласно п. 14 ст. 43 ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества", устанавливающему правила определения продавца земельного участка, до разграничения государственной собственности на землю решение о приватизации земельных участков, не отнесенных в соответствии с законодательством РФ к собственности РФ или собственности субъектов РФ, принимают: 1) органы, принявшие решение о приватизации находящихся на этих земельных участках объектов недвижимости; 2) органы, уполномоченные Правительством РФ, - в отношении земельных участков, на которых расположены иные объекты недвижимости[[96]](#footnote-96).

В целях преодоления обозначенных проблем считаем заслуживающим поддержки предложение Правительства РФ о целесообразности передачи органам местного самоуправления полномочий по распоряжению земельными участками, на которых расположены объекты недвижимости, находящиеся в частной собственности, независимо от того, из какой собственности были приватизированы такие объекты недвижимости, а также от того, какой из уровней власти принимал решение о предоставлении земельного участка[[97]](#footnote-97).

Подводя итог, следует отметить, что правовое регулирование приватизации земельных участков под объектами недвижимости должно способствовать, с одной стороны, наиболее полному обеспечению интересов собственников объектов недвижимости, с другой стороны, учитывать публичные потребности, связанные с использованием земель в различных целях, только в этом случае его можно считать эффективным.

# § 2.4 Споры о приватизации

Законодательство о приватизации является одним из наиболее динамично развивающихся. Большинство нормативных актов, регулировавших "первую волну" приватизации, уже утратило силу, однако споры, связанные с некоторыми сделками, совершенными в соответствии с этими законами, продолжают рассматриваться в судах и сегодня[[98]](#footnote-98).

При выяснении того, является ли сделка приватизации действительной, судам приходится руководствоваться не только положениями ГК РФ. Особое внимание обращается на специальное законодательство о приватизации. ФАС МО в постановлении от 08.11.2000 № КГ-А40/5030-00 отметил: учитывая, что договор является сделкой приватизации, оценка действительности этого договора возможна только с учетом положений законодательства о приватизации, а именно: каким способом в данном случае осуществлялась приватизация имущества и имело ли место перечисление указанной в договоре суммы за приватизируемое имущество в полном размере[[99]](#footnote-99).

Одним из условий договора является цена имущества, которая также может повлиять на правовую оценку сделки. При осуществлении выкупа имущества в процессе приватизации должны использоваться только определенные средства платежа, соответствующие закону. Так, ФАС МО в постановлении от 18.03.2002 № КГ-А40/1339-02 указал, что использование незаконных средств платежа является основанием для признания сделки приватизации недействительной согласно п.2 ст.29 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и основах приватизации муниципального имущества".

При оценке сделок приватизации на предмет их недействительности суды обращают наибольшее внимание на то, являются ли они ничтожными или оспоримыми. Законом РСФСР "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР" был установлен судебный порядок признания сделок недействительными, но в отдельных случаях на практике его положения толковались таким образом, что все сделки приватизации могут быть только оспоримыми, но не ничтожными[[100]](#footnote-100).

Применительно к юридической квалификации сделки следует также отметить, что обстоятельство в виде признания сделки ничтожной или оспоримой влияет в ходе рассмотрения дела не только на оценку судом самой сделки, но и на то, кому предоставляется право на предъявление иска по делу. ГК РФ четко ограничивает круг лиц, которые могут заявить иск о признании оспоримой сделки недействительной, следовательно, правом на предъявление иска обладают только соответствующие субъекты. В то же время поскольку ничтожная сделка является таковой с момента совершения без признания этого судом в отношении лиц, предъявляющих иск о применении последствий ее недействительности, существует лишь одно ограничение - лицо должно быть заинтересованным в заявлении требования. Поэтому, как указал ФАС МО в постановлении от 08.11.2000 N КГ-А40/5030-00, ссылка суда в данном случае на ст.29 Закона о приватизации как на основание отказа в признании права истца на иск является неверной, поскольку в данной статье содержится перечень лиц, которые могут заявить иски о признании сделки приватизации недействительной, но не ограничивается круг лиц, которые могут заявлять требования о применении последствий недействительности ничтожной сделки, если они являются заинтересованными лицами.

Оценивая сделки приватизации с точки зрения их ничтожности или оспоримости, суды зачастую делают весьма важные попутные выводы, связанные с определением цены имущества. Так, например, ФАС СКО в постановлении от 12.10.2000 N Ф08-2765/2000 обратил внимание на то, что определение цены программой приватизации фактически означает нормативное положение, которое подлежит применению независимо от воли сторон, поскольку цена выкупа установлена в императивном порядке. Поэтому занижение этой цены будет означать противоречие условия о цене указанному законодательству. Соответственно такая сделка приватизации является ничтожной, но учитывая, что в данном случае недействительность условия о цене не влияет на остальные части сделки, сделка приватизации является ничтожной лишь в части цены[[101]](#footnote-101).

Для того же, чтобы вся сделка приватизации была ничтожна, в ней должна или полностью отсутствовать стоимостная оценка имущества, или приватизация должна быть осуществлена способами, отличными от способов, установленных законодательством о приватизации. Как указал в упомянутом выше постановлении ФАС СКО, в остальных случаях по фактам нарушения законодательства о приватизации соответствующими органами по управлению имуществом, продавцами и покупателями имущества, органами прокуратуры РФ могут быть предъявлены иски о расторжении сделок приватизации, применении мер ответственности, признании сделок недействительными, устранении допущенных нарушений (но не о применении последствий недействительности ничтожной сделки).

Статья 30 Закона РФ от 03.07.91 № 1353-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий" предусматривала возможность признания сделки приватизации недействительной в силу ряда оснований (п.1). В судебной практике отмечается, что в тех случаях, когда речь идет о нарушении нормативно-правовых актов как основании для признания приватизации недействительной, суд должен потребовать конкретизации истцом перечня соответствующих нарушений как юридического и фактического основания заявленных требований. В тех же случаях, когда указывается, что покупателю были предоставлены незаконные льготы и преимущества перед другими покупателями, истец должен указать, в чем конкретно заключались эти льготы.

Таким образом, при предъявлении иска о признании сделки приватизации недействительной истец должен четко сформулировать как основания недействительности, установленные законом, так и подробно разъяснить, в чем заключалось нарушение закона, а не только указать на имеющееся нарушение конкретного пункта закона. Данное условие напрямую соотносится с положениями о необходимости доказывания всех обстоятельств, на которые сторона ссылается в обоснование своих требований и возражений[[102]](#footnote-102).

При рассмотрении споров, связанных с приватизацией, судам часто приходится сталкиваться с таким документом, как план приватизации. В определенных случаях данный документ оценивается фактически как сделка, поскольку содержит все существенные условия приватизации. Так, ФАС СЗО в постановлении от 01.07.2002 N А42-3625/01-10 отметил следующее: необоснованными являются доводы о том, что для признания сделки приватизации недействительной недостаточно решения суда о признании плана приватизации недействительным[[103]](#footnote-103).

ФАС СКО в постановлении от 15.03.2001 N Ф08-665/2001 прямо указал, что сделкой приватизации являются решения об утверждении плана приватизации, о внесении имущества в уставный капитал акционерного общества[[104]](#footnote-104).

Сделка приватизации предполагает изменение формы собственности на имущество, для этих случаев законодатель предусмотрел специальные нормы, суть которых состоит в обеспечении интересов государства как публичного образования. В этой связи особенности совершения сделок носят в том числе и публично-правовой характер. Так, ФАС ЗСО в постановлении от 08.09.99 № Ф04/1822-404/А75-99 указал на то, что выставление государством определенных условий при продаже государственного (муниципального) предприятия является элементом сделки приватизации, носящим публично-правовой характер. Данное обстоятельство предопределяет обязанность всех участников гражданского оборота в случае приобретения такого объекта приватизации в период действия соответствующих условий обеспечить их соблюдение в полном объеме[[105]](#footnote-105).

Особенности приватизации специальных объектов должны быть четко определены в законодательстве. Так, например, ст.44 Закона РФ "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" от 09.10.92 № 3612-1 установлено, что культурное наследие народов Российской Федерации не подлежит приватизации. Приватизация других объектов культуры допускается в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, с соблюдением условий, установленных названной нормой.

ФАС ЗСО, рассматривая спор об объектах культурного наследия, в постановлении от 18.11.98 № Ф04/1703-474/А45-98 указал, что особые условия приватизации объектов культуры, не отнесенных к объектам культурного наследия народов Российской Федерации, данным законом не установлены и сделана отсылка к законодательству РФ, которым должен быть определен особый порядок приватизации названных объектов[[106]](#footnote-106). Однако, поскольку этот порядок нормативно не установлен, правовых оснований для приватизации названных объектов в порядке, установленном законодательством о приватизации государственных и муниципальных предприятий, нет. Поэтому доводы об отсутствии ограничений на приватизацию объектов истории и культуры местного значения противоречат названным нормам права.

Заявление иска о признании сделки приватизации недействительной является не единственным способом защиты нарушенных в процессе проведения приватизации прав. Недействительной сделка будет являться лишь в том случае, когда указанные нарушения являются неустранимыми. Если же нарушения могут быть устранены, то способом защиты права является предъявление иска об устранении нарушений. В этом случае результат сделки сохранится. В качестве одного из примеров упомянутых нарушений можно привести отсутствие в приватизационных документах плана расположения земельного участка.

Законодательством о приватизации был четко определен круг лиц, имеющих право на предъявление иска о признании сделки приватизации недействительной. Однако эти сделки могут затрагивать прямо или косвенно права иных лиц, не указанных в законодательстве о приватизации. В связи с этим ФАС ЗСО в постановлении от 23.01.2001 № Ф04/135-961/А27-2000 обратил внимание на то, что лицо, право которого нарушено (заинтересованное лицо), может обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных прав и законных интересов[[107]](#footnote-107). Следовательно, перечень тех лиц, которые могут обратиться с иском, в законе не является исчерпывающим. Итак, следует сделать вывод, что споры о приватизации (в том числе и по уже отмененным нормам законодательства) еще долгое время будут предметом судебных разбирательств, и связано это в первую очередь с многочисленностью лиц, заинтересованных в данных делах, а также с неясностью и противоречивостью отдельных положений закона.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российское законодательство о приватизации представляет собой интенсивно развивающийся нормативный комплекс, порожденный переходом к рыночной экономике. Основы правового регулирования, связанные с вопросами приватизации, установлены статьей 217 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой раскрываются признаки приватизации: принадлежность приватизируемого имущества к государственной и муниципальной собственности и принадлежность покупателя приватизируемых объектов к числу субъектов частной собственности. Указанная статья определяет общее соотношение между гражданским законодательством и законодательством о приватизации. Так, в частности, устанавливается, что при приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные ГК РФ положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

Процесс приватизации - это нормальный и необходимый акт, как и обратный процесс национализации, действующий параллельно с приватизацией. Такая процедура существует во всех экономически развитых странах. Государство строго следит за экономической конъюнктурой и в зависимости от деятельности предприятия, организации и отрасли, исходя из потребности общества и национальных задач, принимает соответствующее решение.

Мировой опыт показывает, что в рамках рыночной экономики в большинстве случаев именно разгосударствление дает наибольший экономический эффект, когда предприятия самостоятельно распоряжаются результатами своего труда.

Анализ состояния законодательства по вопросам приватизации позволяет сделать вывод о том, что некоторые нормативные акты излишне усложнены, частое изменение многих положений в нормативных актах затрудняет их применение:

1. Возникновение и включение приватизационного законодательства в общую систему гражданского законодательства оказывается возможным при наличии ряда условий. Приватизация как объективное право опирается на ряд нормативно-правовых предпосылок, на которые явно или неявно указывает ст. 217 ГК РФ и которые вместе с нормами этой статьи образуют "юридическую субстанцию" приватизационного права.

2. К сожалению, недопустимо долго затянулось принятие закона о национализации как обязательного условия приватизации, хотя, согласно Конституции Российской Федерации, национализация и приватизация являются равноценными актами. России необходимо иметь два конкурирующих сектора - государственный и частный. Для осуществления национализации необходимы теоретико-экономическая концепция и правовая база.

Поскольку в гражданском законодательстве, в частности в ст. 235 и 306 ГК РФ, имеется указание на то, что обращение имущества в государственную собственность производится только на основании закона, представляется, что должен существовать законодательный акт, регулирующий общий порядок и общие вопросы обращения имущества в государственную собственность.

3. При регламентации завершающей стадии приватизационного процесса особое внимание следует уделить правам и обязанностям сторон приватизационной сделки. В случаях, определенных договором, бывший собственник обязан способствовать новому в получении кредитов, ресурсов, государственных заказов. Одновременно целесообразно предусмотреть механизм контроля за соблюдением новым владельцем плана приватизации, условий подписанного договора. Для отдельных предприятий федерального и регионального значения возможно установление особого режима хозяйствования.

4. По-прежнему законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества не может быть реализовано надлежащим образом в отсутствие ряда нормативных правовых актов. Необходимо принятие федерального закона "О государственной собственности" и внесение необходимых изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для установления тех объектов, которые могут находиться только в государственной и муниципальной собственности и не подлежат приватизации.

5. Кроме того, необходимо разработать и принять федеральный закон "О разграничении государственной и муниципальной собственности".

На наш взгляд, данные нормативные правовые акты позволят избежать возможности включения в перечень объектов, подлежащих приватизации, тех из них, которые имеют стратегически важное значение для общества и государства. Необходимо учитывать реализацию интересов публично-правовых образований в сохранении и развитии объектов государственной и муниципальной собственности, имеющих общегосударственное и местное значение.

6. Полагаем, что для полного устранения разночтений в целях достижения унификации правоприменения следует внести изменения в ст. 36 ЗК РФ, дополнив ее указанием на возможность выбора приобретаемого права на земельный участок собственником объекта недвижимости и сформулировать абз. 2 п. 1 ст. 36 ЗК РФ в следующей редакции: "Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение прав аренды земельных участков по своему выбору имеют граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, федеральными законами". Аналогичные изменения следует внести в п. 3 ст. 36 ЗК РФ, устанавливающий порядок приобретения прав собственниками объектов недвижимости, расположенных на неделимом земельном участке.

7. Как следует из п. 7 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 N 11, наличие договора аренды земельного участка, заключенного до введения в действие ЗК РФ, не лишает собственника недвижимости права выкупа земельного участка в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ. Если же договор аренды земельного участка заключен собственником расположенного на нем объекта недвижимости после введения в действие ЗК РФ, то в связи с тем, что собственник недвижимости реализовал свое исключительное право приватизации или аренды путем заключения договора аренды земельного участка, он утрачивает право выкупа земельного участка согласно п. 1 ст. 36 ЗК РФ.

Для решения обозначенных спорных вопросов необходимо привести абз. 2 ст. 36 ЗК РФ в соответствие со ст. 28 Закона о приватизации, дополнив его следующим положением: "Договор аренды не является препятствием для выкупа земельного участка".

8. Еще одним недостатком действующего порядка переоформления прав на земельные участки, в основе которого лежит незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю, является сложность установления органа власти, уполномоченного на распоряжение земельным участком. Согласно п. 14 ст. 43 ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества", устанавливающему правила определения продавца земельного участка, до разграничения государственной собственности на землю решение о приватизации земельных участков, не отнесенных в соответствии с законодательством РФ к собственности РФ или собственности субъектов РФ, принимают: 1) органы, принявшие решение о приватизации находящихся на этих земельных участках объектов недвижимости; 2) органы, уполномоченные Правительством РФ, - в отношении земельных участков, на которых расположены иные объекты недвижимости.

В целях преодоления обозначенных проблем считаем заслуживающим поддержки предложение Правительства РФ о целесообразности передачи органам местного самоуправления полномочий по распоряжению земельными участками, на которых расположены объекты недвижимости, находящиеся в частной собственности, независимо от того, из какой собственности были приватизированы такие объекты недвижимости, а также от того, какой из уровней власти принимал решение о предоставлении земельного участка.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

**Нормативный материал**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г. (с изм. от 26.06.2007) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) № 14-ФЗ от 26 января 1996 г. (в ред. от 26.06.2007) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. от 10.05.2007) //Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. ст. 251.
5. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (ред. от 05.02.2007) //Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. ст. 1.
6. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ред. от 17.05.2007)// Собрание законодательства РФ. № 17. 1996. ст. 1918.
7. Федеральный закон от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»(ред. от 27.07.2006, с изм. от 26.04.2007)//Собрание законодательства РФ. № 10. ст. 1163.
8. Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ред. от 26.06.2007)//Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. ст. 3493.
9. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 05.02.2007)//Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. ст. 3813.
10. Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (ред. от 24.12.1993)//Ведомости СНД и ВС РСФСР.1992. № 3. ст. 89.
11. Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (ред. от 27.04.2007)// САПП РФ. 1994. № 1. Ст.2.
12. Указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.
13. Указ Президента РФ от 22.07.1994 № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» (ред. от 25.11.2003)//Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. ст. 1478.
14. Распоряжение Минимущества РФ от 2 сентября 2002 г. № 3070-р «Об утверждении примерных форм решений о предоставлении земельных участков в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование, аренду и договоров купли-продажи, безвозмездного срочного пользования и аренды земельных участков» // БНА ФОИВ. 2002. 44.
15. Закон от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР» (ред. от 24.06.1992, с изм. от 01.07.1994)//Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. ст. 416.
16. Федеральный закон от 21.07.1997 № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»(ред. от 05.08.2000) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3595.
17. Закон РСФСР от 03.07.1991 г. № 1531-I «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»// Ведомости РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.

**Специальная литература**

1. Анализ процессов приватизации государственной собственности в РФ за период 1993-2003 гг. // Российский экономический журнал. 2005. № 4. С. 7.
2. Андреев В.К. Право государственной собственности в России. М., Юристъ, 2004. - 344 с.
3. Андрефф В. Российская приватизация: подходы и последствия // Вопросы экономики. 2004. № 6. С. 58.
4. Белов Е. Оспаривание сделок приватизации//Законность. 2007. № 3. С.45.
5. Белых В.С. Приватизация государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: экономико-правовые вопросы // Государство и право. 1996. № 10. С. 29-30.
6. Богатырев М.А. Приватизация как гражданско-правовой институт//Право и экономика. 2006. № 10. С.34.
7. Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., Юридическая литература, 1981. - 244 с.
8. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М.: Статут, 1997. – 503 с.
9. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., Юридиздат, 1963. – 344с.
10. Бриксов В.В. Реализация субъективных публичных прав в сфере приватизации земли: проблемы конституционного и земельно-правового регулирования //Закон. 2007. № 1.С.11.
11. Витрянский В.В. Правовое регулирование имущественных (обязательственно-правовых) отношений в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1.С.24.
12. Владимиров А. Приватизация ТЭКа: победа или поражение здравого смысла? // Независимая газета. 1999. 7 мая.
13. Галиновская Е.А. Недвижимость на земельном участке (о некоторых проблемах приобретения прав на землю) // ЭЖ-Юрист. 2003. № 41. С. 10.
14. Гражданское право: В 4 т. Т. 2 / Отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М., Норма, 2005.- 903 с.
15. Гражданское право: Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. М., Бек, 1993. – 766 с.
16. Греф Г.О. О мерах по реализации земельной реформы и развитию рынка недвижимости // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2005. № 2. С. 13 - 14.
17. Добрачев Д.В. Проблемы судебной практики в сфере оборота земли. М.: Волтерс Клувер, 2005. – 201 с.
18. Ельникова Е.В. Приватизация земельных участков под объектами недвижимости//Юрист. 2006. № 9. С.30.
19. Ерш А.В. Аренда зданий и иных сооружений. Канд. дис. - М., 2003. С.83-87.
20. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. М., Госполитиздат, 1949. – 144 с.
21. Камышанский В.П. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Закон. 2005. № 11. С. 71.
22. Киц А. Механизм приватизации требует доработки контроля//Гражданское право. 2006. № 1. С.11.
23. Кливер Е.П., Солодкевич И.М. О толковании статьи 36 Земельного кодекса РФ // Арбитражная практика. 2004. №N 11. С. 12 - 14.
24. Колотыркин В.В. Практические аспекты приватизации земельных участков в городе Москве // Бюллетень нотариальной практики. 2003. № 1.С. 24.
25. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ (части первой) / Под ред. О.Н. Садикова. М.: ИНФРА, 2005. - 879 с.
26. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. - М., 2002.- 788 с.
27. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова, Б.С. Крылова, А.С. Пиголкина, А.Е. Постникова, М.Я. Булошникова. М., Бек, 1994. – 455 с.
28. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. Изд. 3-е. М., 1998. – 156 с.
29. Конюх Е.А. Правовые аспекты выкупа собственниками объектов недвижимости земельных участков, находящихся государственной или муниципальной собственности//Юридический мир. 2006. № 3. С.30.
30. Красинский В.В. Обзор законодательства о недвижимости в Российской Федерации в 2005 - 2006 гг.//Военно-юридический журнал. 2007. № 3. С.12.
31. Кряжевских К.П., Кряжевских О.В. Недействительность сделок приватизации//Недействительность в гражданском праве: проблемы, тенденции, практика: Сборник статей / Отв. ред. М.А. Рожкова. Статут, 2006. С.45.
32. Кряжевских О.В. Сделка приватизации // Юридический мир. 2003. № 12. С. 31.
33. Лотникова Н.П.Проблемы переоформления права постоянного бессрочного пользования//Вестник ВАС РФ. 2007. № 2. С.17.
34. Матвиевская Э.Д. Российская собственность и продолжающийся процесс приватизации. Конец второго тысячелетия (2000-2002 гг.). М., Юрайт, 2003. – 144 с.
35. Материалы конференции "Совершенствование законодательства, регулирующего оборот недвижимого имущества". Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе / Отв. ред. В.В. Витрянский. М., 2003.С.23.
36. Моисеева Е.В. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом//Журнал российского права. 2006. № 9.С.56-57.
37. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3. С. 43.
38. Петраков Н. Отношения собственности: анализ трансформации в переходной экономике // Проблемы теории и практики управления. 2005. № 2. С. 16.
39. Петров И.С. Приватизация как способ преобразования собственности//Адвокат. 2000. № 9. С.13.
40. Петров И.С. Некоторые вопросы нормативно-правового регулирования приватизации в Российской Федерации//Журнал российского права. 2005. № 2. С.19.
41. Писков И.П. К вопросу о приватизации земельных участков // Коллегия. 2003. № 6. С.11.
42. Попондопуло В.Ф. О частном и публичном праве // Правоведение. 1994. № 5. С. 54.
43. Пятков Д.В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. 2002. № 10.С.11.
44. Радченко С. Как не лишиться приватизированного имущества?//ЭЖ-Юрист. 2004. № 33. С.3.
45. Ревина С.Н. Проблемы правового регулирования отношений собственности и приватизация//Право и политика. 2005. № 5. С.37.
46. Румянцева Е. Оценка собственности в ходе проведения приватизации в России // Проблемы теории и практики управления. 2005. № 1. С. 120.
47. Рябухин С.Н. Региональный аспект приватизации государственной собственности // Эко. Всероссийский экономический журнал. 2004. № 7. С. 4.
48. Рябченко Л. Недействительность сделок приватизации//ЭЖ-Юрист. 2005. № 20. С.16.
49. Рябченко Л. Сложности оспаривания приватизации//ЭЖ-Юрист. 2005. № 17. С.13.
50. Самигулина А.В. Правовые последствия договора продажи предприятия //Право и экономика. 2007. № 4. С.24.
51. Саморотова А. Ни одной чистой сделки. Счетная палата дала бизнесу три месяца на исправление ошибок приватизации // Новые известия. 2004. 5 июля.
52. Синицына С.М. Вопросы применения статьи 36 Земельного кодекса РФ // Арбитражная практика. 2005. № 10. С. 31.
53. Суханов Е.А. Гражданское право: Учебник. Т. 1. Изд. 2-е. М., Бек, 1998.- 677 с.
54. Суханов Е.А. Понятие и виды ограниченных вещных прав// Вестник МГУ. 2002. № 4. С.14.
55. Ткаченко Т. Приватизация с отчуждением земли//ЭЖ-Юрист. 2006. № 49. С.5.
56. Толчеев Н.К. Судебная защита права собственности / Под ред. Жуйкова В.М. М., Юрист. 2001.- 344 с.
57. Хохлов С.А. Право собственности и другие вещные права // Вестник ВАС РФ. 1995. № 8. С. 124-125.
58. Чубаров В.В. Расположенные в нежилом здании вспомогательные и коммуникационные помещения самостоятельным предметом договора продажи быть не могут. - Комментарий судебно-арбитражной практики. Вып.7 - М.: Юр. лит., 2000. С.16-23.
59. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., Статут, 1995. – 766 с.

**Материалы правоприменительной практики**

1. Постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. 2005. № 5.С.11.
2. Постановление Президиум ВАС РФ от 10 сентября 2002 г. по делу № 3673/02 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 12. С.24.
3. Постановления Президиума ВАС РФ от 09.12.2003 № 11314/03//Вестник ВАС РФ. 2004. №2. С.14.
4. Постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 13 мая 2004 № Ф04/2808-1064/А27-2004// Вестник ВАС РФ.2005. № 1.С.56.
5. Постановление Западно-Сибирского округа от 23 января 2001 № Ф04/135-961/А27-2000// Вестник ВАС РФ. 2001. № 4.С.56.
6. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 18 ноября 1998 № Ф04/1703-474/А45-98 // Вестник ВАС РФ. 1998. № 11.С.36.
7. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 08 сентября 1999 № Ф04/1822-404/А75-99// Вестник ВАС РФ. 1999. № 10.С. 27.
8. Постановление ФАС Уральского округа от 9 октября 2002 г. по делу № Ф09-2461/2002-ГК.//Вестник ВАС РФ. 2003. № 4.С.44.
9. Постановление ФАС Московского округа от 18.03.2002 № КГ-А40/1339-02 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 10.С. 27.
10. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 01 июля 2002 № А42-3625/01-10 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 10.С. 47.
11. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15.03.2001 № Ф08-665/2001// Вестник ВАС РФ. 2001. № 6. С. 41.
12. Постановление ФАС Поволжского округа от 23 декабря 1999 г. № 4467/99-26//Вестник ВАС РФ. 2000. № 5.С.16.
1. Красинский В.В. Обзор законодательства о недвижимости в Российской Федерации в 2005 - 2006 гг.//Военно-юридический журнал. 2007. № 3. С.12. [↑](#footnote-ref-1)
2. Андрефф В. Российская приватизация: подходы и последствия // Вопросы экономики. 2004. № 6. С. 58. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. ст. 416. [↑](#footnote-ref-3)
4. Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. ст. 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. Собрание законодательства РФ. № 17. 1996. ст. 1918. [↑](#footnote-ref-5)
6. Собрание законодательства РФ. № 10. ст. 1163. [↑](#footnote-ref-6)
7. Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. ст. 3493. [↑](#footnote-ref-7)
8. Андрефф В. Указ. соч. С. 57. [↑](#footnote-ref-8)
9. Андреев В.К. Право государственной собственности в России. М., Юристъ, 2004. С. 132. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ведомости РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927. [↑](#footnote-ref-10)
11. Богатырев М.А. Приватизация как гражданско-правовой институт//Право и экономика. 2006. № 10. С.34. [↑](#footnote-ref-11)
12. Андрефф В. Указ. соч. С. 60. [↑](#footnote-ref-12)
13. Петраков Н. Отношения собственности: анализ трансформации в переходной экономике // Проблемы теории и практики управления. 2005. № 2. С. 16. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ведомости РФ. 1992. N 35. Ст. 2001. [↑](#footnote-ref-14)
15. Моисеева Е.В. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом//Журнал российского права. 2006. № 9. С.56-57. [↑](#footnote-ref-15)
16. Петров И.С. Приватизация как способ преобразования собственности//Адвокат. 2000. № 9. С.13. [↑](#footnote-ref-16)
17. Рябухин С.Н. Региональный аспект приватизации государственной собственности // Эко. Всероссийский экономический журнал. 2004. № 7. С. 4. [↑](#footnote-ref-17)
18. Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1478. [↑](#footnote-ref-18)
19. Румянцева Е. Оценка собственности в ходе проведения приватизации в России // Проблемы теории и практики управления. 2005. № 1. С. 120. [↑](#footnote-ref-19)
20. Матвиевская Э.Д. Российская собственность и продолжающийся процесс приватизации. Конец второго тысячелетия (2000-2002 гг.). М., Юрайт, 2003. С. 23. [↑](#footnote-ref-20)
21. Владимиров А. Приватизация ТЭКа: победа или поражение здравого смысла? // Независимая газета. 1999. 7 мая. [↑](#footnote-ref-21)
22. Саморотова А. Ни одной чистой сделки. Счетная палата дала бизнесу три месяца на исправление ошибок приватизации // Новые известия. 2004. 5 июля. [↑](#footnote-ref-22)
23. Рябухин С.Н. Указ. соч. С. 5-6. [↑](#footnote-ref-23)
24. Румянцева Е. Указ. соч. С. 119. [↑](#footnote-ref-24)
25. Петраков Н. Указ. соч. С. 15. [↑](#footnote-ref-25)
26. Анализ процессов приватизации государственной собственности в РФ за период 1993-2003 гг. // Российский экономический журнал. 2005. № 4. С. 7. [↑](#footnote-ref-26)
27. Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3595. [↑](#footnote-ref-27)
28. Камышанский В.П. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Закон. 2005. № 11. С. 71. [↑](#footnote-ref-28)
29. Камышанский В.П. Указ. соч. С. 72. [↑](#footnote-ref-29)
30. Кряжевских О.В. Сделка приватизации // Юридический мир. 2003. № 12. С. 31. [↑](#footnote-ref-30)
31. Пятков Д.В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. 2002. № 10.С.11. [↑](#footnote-ref-31)
32. Постановление ФАС Уральского округа от 9 октября 2002 г. по делу № Ф09-2461/2002-ГК.//Вестник ВАС РФ. 2003. № 4.С.44. [↑](#footnote-ref-32)
33. Постановление ФАС Поволжского округа от 23 декабря 1999 г. № 4467/99-26//Вестник ВАС РФ. 2000. № 5.С.16. [↑](#footnote-ref-33)
34. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ (части первой) / Под ред. О.Н. Садикова. М.: ИНФРА, 2005. С. 26. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ревина С.Н. Проблемы правового регулирования отношений собственности и приватизация//Право и политика. 2005. № 5. С.37. [↑](#footnote-ref-35)
36. Гражданское право: В 4 т. Т. 2 / Отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М., Норма, 2005. С. 102. [↑](#footnote-ref-36)
37. Гражданское право: В 4 т. Т. 2 / Отв. ред. Е. А. Суханов. С. 10; Киц А. Механизм приватизации требует доработки контроля//Гражданское право. 2006. № 1. С.11. [↑](#footnote-ref-37)
38. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. М., Госполитиздат, 1949. С. 20. [↑](#footnote-ref-38)
39. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., Юридиздат, 1963. С. 49. [↑](#footnote-ref-39)
40. Иоффе О.С. Указ. соч. С. 35. [↑](#footnote-ref-40)
41. Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., Юридическая литература, 1981. С. 16. [↑](#footnote-ref-41)
42. Гражданское право: Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. М., Бек, 1993. С. 22-23. [↑](#footnote-ref-42)
43. Белых В.С. Приватизация государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: экономико-правовые вопросы // Государство и право. 1996. № 10. С. 29-30. [↑](#footnote-ref-43)
44. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3. С. 43. [↑](#footnote-ref-44)
45. Попондопуло В.Ф. О частном и публичном праве // Правоведение. 1994. № 5. С. 54. [↑](#footnote-ref-45)
46. Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 "О классификаторе правовых актов" // Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст. 1260. [↑](#footnote-ref-46)
47. Хохлов С.А. Право собственности и другие вещные права // Вестник ВАС РФ. 1995. № 8. С. 124-125. [↑](#footnote-ref-47)
48. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. Изд. 3-е. М., 1998. С. 7. [↑](#footnote-ref-48)
49. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М.: Статут, 1997. С. 89. [↑](#footnote-ref-49)
50. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова, Б.С. Крылова, А.С. Пиголкина, А.Е. Постникова, М.Я. Булошникова. М., Бек, 1994. С. 417. [↑](#footnote-ref-50)
51. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., Статут, 1995. С. 43. [↑](#footnote-ref-51)
52. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч. С. 92. [↑](#footnote-ref-52)
53. Суханов Е.А. Гражданское право: Учебник. Т. 1. Изд. 2-е. М., Бек, 1998. С. 71. [↑](#footnote-ref-53)
54. Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. [↑](#footnote-ref-54)
55. Петров И.С. Некоторые вопросы нормативно-правового регулирования приватизации в Российской Федерации//Журнал российского права. 2005. № 2. С.19. [↑](#footnote-ref-55)
56. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. - М., 2002. С.619. [↑](#footnote-ref-56)
57. Суханов Е.А. Понятие и виды ограниченных вещных прав// Вестник МГУ. 2002. № 4. С.14. [↑](#footnote-ref-57)
58. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст.89. [↑](#footnote-ref-58)
59. САПП РФ. 1994. № 1. Ст.2. [↑](#footnote-ref-59)
60. Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст.1478. [↑](#footnote-ref-60)
61. Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст.3594. [↑](#footnote-ref-61)
62. Вестник ВАС РФ. 2002. № 12. С.24. [↑](#footnote-ref-62)
63. Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст.2963. [↑](#footnote-ref-63)
64. Чубаров В.В. Расположенные в нежилом здании вспомогательные и коммуникационные помещения самостоятельным предметом договора продажи быть не могут. - Комментарий судебно-арбитражной практики. Вып.7 - М.: Юр. лит., 2000. С.16-23. [↑](#footnote-ref-64)
65. Информационное письма Президиума ВАС РФ от 1 июня 2000 г.№ 53 //Вестник ВАС РФ. - 2000. № 7. С.70. [↑](#footnote-ref-65)
66. Материалы конференции "Совершенствование законодательства, регулирующего оборот недвижимого имущества". Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе / Отв. ред. В.В. Витрянский. М., 2003.С.23. [↑](#footnote-ref-66)
67. Ерш А.В. Аренда зданий и иных сооружений. Канд. дис. - М., 2003. С.83-87. [↑](#footnote-ref-67)
68. Самигулина А.В. Правовые последствия договора продажи предприятия //Право и экономика. 2007. № 4. С.24. [↑](#footnote-ref-68)
69. Алексеев В.А. Регистрация прав на недвижимость. М., Юринформ. 2001.С. 78-79. [↑](#footnote-ref-69)
70. Вестник ВАС РФ. 2002. № 3. С. 17. [↑](#footnote-ref-70)
71. Толчеев Н.К. Судебная защита права собственности / Под ред. Жуйкова В.М. М., Юрист. 2001. С. 92-95. [↑](#footnote-ref-71)
72. Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148. [↑](#footnote-ref-72)
73. Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251. [↑](#footnote-ref-73)
74. Добрачев Д.В. Проблемы судебной практики в сфере оборота земли. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 106; Бриксов В.В. Реализация субъективных публичных прав в сфере приватизации земли: проблемы конституционного и земельно-правового регулирования //Закон. 2007. № 1.С.11. [↑](#footnote-ref-74)
75. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813. [↑](#footnote-ref-75)
76. Греф Г.О. О мерах по реализации земельной реформы и развитию рынка недвижимости // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2005. № 2. С. 13 - 14. [↑](#footnote-ref-76)
77. Добрачев Д.В. Указ. раб. С. 107. [↑](#footnote-ref-77)
78. Там же. С. 111. [↑](#footnote-ref-78)
79. Греф Г.О. Указ. соч. С. 17 - 18. [↑](#footnote-ref-79)
80. Постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. 2005. № 5.С.11. [↑](#footnote-ref-80)
81. Витрянский В.В. Правовое регулирование имущественных (обязательственно-правовых) отношений в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1.С.24. [↑](#footnote-ref-81)
82. Постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 13 мая 2004 № Ф04/2808-1064/А27-2004// Вестник ВАС РФ.2005. № 1.С.56. [↑](#footnote-ref-82)
83. Кливер Е.П., Солодкевич И.М. О толковании статьи 36 Земельного кодекса РФ // Арбитражная практика. 2004. № 11. С. 12 - 14. [↑](#footnote-ref-83)
84. Синицына С.М. Вопросы применения статьи 36 Земельного кодекса РФ // Арбитражная практика. 2005. № 10. С. 31. [↑](#footnote-ref-84)
85. Галиновская Е.А. Недвижимость на земельном участке (о некоторых проблемах приобретения прав на землю) // ЭЖ-Юрист. 2003. № 41. С. 10. [↑](#footnote-ref-85)
86. Колотыркин В.В. Практические аспекты приватизации земельных участков в городе Москве // Бюллетень нотариальной практики. 2003. № 1.С. 24. [↑](#footnote-ref-86)
87. Писков И.П. К вопросу о приватизации земельных участков // Коллегия. 2003. № 6. С.11. [↑](#footnote-ref-87)
88. Синицына С.М. Указ. соч. С. 32. [↑](#footnote-ref-88)
89. Там же. [↑](#footnote-ref-89)
90. Постановления Президиума ВАС РФ от 09.12.2003 № 11314/03//Вестник ВАС РФ. 2004. №2. С.14. [↑](#footnote-ref-90)
91. Добрачев Д.В. Указ. соч. С. 98. [↑](#footnote-ref-91)
92. Распоряжение Минимущества РФ от 2 сентября 2002 г. № 3070-р «Об утверждении примерных форм решений о предоставлении земельных участков в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование, аренду и договоров купли-продажи, безвозмездного срочного пользования и аренды земельных участков» // БНА ФОИВ. 2002. 44. [↑](#footnote-ref-92)
93. Синицына С.М. Указ. соч. С. 34. [↑](#footnote-ref-93)
94. Лотникова Н.П.Проблемы переоформления права постоянного бессрочного пользования//Вестник ВАС РФ. 2007. № 2. С.17. [↑](#footnote-ref-94)
95. Синицына С.М. Указ. соч. С. 34 - 35. [↑](#footnote-ref-95)
96. Ельникова Е.В. Приватизация земельных участков под объектами недвижимости//Юрист. 2006. № 9. С.30; Ткаченко Т. Приватизация с отчуждением земли//ЭЖ-Юрист. 2006. № 49. С.5; Конюх Е.А. Правовые аспекты выкупа собственниками объектов недвижимости земельных участков, находящихся государственной или муниципальной собственности//Юридический мир. 2006. № 3. С.30. [↑](#footnote-ref-96)
97. Греф Г.О. Указ. соч. С. 19. [↑](#footnote-ref-97)
98. Белов Е. Оспаривание сделок приватизации//Законность. 2007. № 3. С.45. [↑](#footnote-ref-98)
99. Постановление ФАС Московского округа от 18.03.2002 № КГ-А40/1339-02 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 10.С. 27. [↑](#footnote-ref-99)
100. Кряжевских К.П., Кряжевских О.В. Недействительность сделок приватизации//Недействительность в гражданском праве: проблемы, тенденции, практика: Сборник статей / Отв. ред. М.А. Рожкова. Статут, 2006. С.45. [↑](#footnote-ref-100)
101. Рябченко Л. Недействительность сделок приватизации//ЭЖ-Юрист. 2005. № 20. С.16;Рябченко Л. Сложности оспаривания приватизации//ЭЖ-Юрист. 2005. № 17. С.13. [↑](#footnote-ref-101)
102. Радченко С. Как не лишиться приватизированного имущества?//ЭЖ-Юрист. 2004. № 33. С.3. [↑](#footnote-ref-102)
103. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 01 июля 2002 № А42-3625/01-10 // Вестник ВАС РФ. 2002. № 10.С. 47. [↑](#footnote-ref-103)
104. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15.03.2001 № Ф08-665/2001// Вестник ВАС РФ. 2001. № 6. С. 41. [↑](#footnote-ref-104)
105. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 08 сентября 1999 № Ф04/1822-404/А75-99// Вестник ВАС РФ. 1999. № 10.С. 27. [↑](#footnote-ref-105)
106. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 18 ноября 1998 № Ф04/1703-474/А45-98 // Вестник ВАС РФ. 1998. № 11.С.36. [↑](#footnote-ref-106)
107. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 23 января 2001 № Ф04/135-961/А27-2000// Вестник ВАС РФ. 2001. № 4.С.56. [↑](#footnote-ref-107)