Содержание

Введение

Глава 1. Общие положения о праве государственной и муниципальной (публичной) собственности

1.1 Понятие и содержание права публичной собственности

1.2 Субъекты права публичной собственности

1.3 Объекты права публичной собственности

Глава 2. Приватизация как основание прекращения права публичной собственности

2.1 Понятие и значение приватизации

2.2 Способы приватизации

Заключение

Список использованной литературы

# Введение

Право собственности - один из важнейших институтов гражданского права. В основе имущественных отношений, являющихся основным предметом гражданско-правового регулирования, лежат именно отношения собственности.

Институт права собственности оказывает непосредственное влияние на формирование новой российской государственности конца XX - начала XXI вв. Именно этот институт составляет материальную основу государственной власти РФ. Он служит фундаментом формирования рыночных отношений, придает политическую, правовую и социальную стабильность обществу, является приоритетным направлением реализации экономической и социальной функции государства[[1]](#footnote-1).

Проблемы права собственности являются наиболее актуальными среди прочих категорий российского гражданского права.

Особую значимость они приобрели в связи с существенными преобразованиями отношений собственности в РФ в начале 90-х годов прошлого столетия. С этого времени в России наметились экономические преобразования, связанные с переходом к рыночному хозяйству. Конституционное признание частной собственности, свобода предпринимательской деятельности явились предпосылкой возникновения и развития крупного, среднего, малого бизнеса. При этом имущественной базой многих предприятий крупного, среднего и малого бизнеса послужило государственное и муниципальное имущество, перешедшее в процессе приватизации в частный сектор экономики.

Конституция РФ наряду с частной формой собственности признает и равным образом защищает и публичную собственность: государственную и муниципальную. При этом собственником выступает особого рода субъект гражданского права (публично-правовое образование), обладающий специфическими признаками (прежде, всего наличие властных полномочий).

В ходе приватизации государственного и муниципального имущества была осуществлена передача указанного имущества в "частные руки". В данной связи изменилось соотношение форм собственности, в котором доминирующее положение занимает частная собственность. Таким образом, приватизация представляет собой специфическое основание прекращения права публичной собственности и одновременно возникновения права частной собственности. При этом приватизация регламентируется не нормами ГК РФ, а нормами специального законодательства о приватизации.

Именно в силу особой специфики вопрос о правовой природе отношений публичной собственности является особо актуальным и представляет собой научно-практическую значимость.

Целью данного исследования является гражданско-правовой анализ права государственной и муниципальной (публичной) собственности, его субъектов, объектов и содержания, а также специфического основания прекращения указанного права собственности - приватизации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

1) определить понятие и содержание права публичной собственности;

2) рассмотреть субъектный состав права публичной собственности;

3) исследовать объекты права публичной собственности;

4) изучить приватизацию как специфический способ прекращения права государственной и муниципальной (публичной) собственности;

5) определить понятие приватизации и выявить ее значение;

6) проанализировать способы приватизации государственного и муниципального имущества.

# Глава 1. Общие положения о праве государственной и муниципальной (публичной) собственности

# 1.1 Понятие и содержание права публичной собственности

Отношения собственности выступают в различных формах в зависимости от того, кто является их субъектом: отдельный индивид, организованный коллектив, государство или органы местного самоуправления (муниципалитет). Соответственно этому различают частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. Перечисленные формы собственности, как указано в ч.2 ст.8 Конституции РФ, в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом[[2]](#footnote-2).

В юридической литературе государственная и муниципальная собственность именуется публичной собственностью[[3]](#footnote-3).

Согласно п.1 ст.214 ГК РФ государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации) [[4]](#footnote-4).

Муниципальной собственностью в п.1 ст.215 ГК РФ признается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Право собственности предоставляет одинаковые возможности всем своим субъектам. Как содержание, так и осуществление его правомочий в гражданском праве в принципе не имеют различий в зависимости от субъектного состава, т.е. от того, идет ли речь о частном или о публичном собственнике. Известные ограничения, влекущие особенности правового режима отдельных объектов этого права, также по общему правилу являются одинаковыми для всех собственников (например, строго целевой характер использования находящихся в их собственности земли или других природных ресурсов либо жилых помещений; отчуждение и использование вещей, ограниченных в обороте, и т.п.).

Таким образом, содержание права публичной собственности также сводится к "триаде"[[5]](#footnote-5) правомочий собственника: права владения, пользования, распоряжения своим имуществом (п.1 ст. 209 ГК РФ).

Вместе с тем говоря, о праве публичной собственности следует отметить следующие особенности:

такие объекты права собственности как изъятые из оборота вещи могут находиться лишь в государственной собственности;

такое основание возникновения и прекращения права собственности как приватизация распространяется только на имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности[[6]](#footnote-6).

# 1.2 Субъекты права публичной собственности

Субъектами права государственной и муниципальной (публичной) собственности являются соответственно государство и муниципальные образования, именуемые в юридической литературе публично-правовые образования[[7]](#footnote-7).

Важными особенностями правового положения указанных субъектов публичной собственности являются:

1) наличие у них особых, властных полномочий (функций), позволяющих им принимать нормативные акты, которые регламентируют порядок осуществления принадлежащего им права собственности. Например, Постановление Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 (ред. от 06.05.2008)"О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности"[[8]](#footnote-8);

2) осуществление ими этого права в публичных (общественных) интересах.

Право государственной собственности характеризуется множественностью субъектов, в роли которых выступают РФ в целом (в отношении имущества, составляющего федеральную собственность) и ее субъекты - республики, края, области и т.д. (в отношении имущества, составляющего их собственность). Следовательно, субъектами права государственной собственности выступают именно соответствующие государственные (публично-правовые) образования в целом, т.е. РФ и входящие в ее состав республики, края, области и т.д. [[9]](#footnote-9), но не их органы власти или управления (п.3 ст.214 ГК РФ). Последние выступают в имущественном обороте от имени соответствующего государственного образования и в соответствии со своей компетенцией осуществляют те или иные правомочия публичного собственника (ст.125 ГК РФ).

Муниципальная собственность также относится к публичной, поскольку ее субъекты являются публично-правовыми образованиями. С этой точки зрения можно сказать, что как экономическая категория муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности, а представляет собой самостоятельный вид публичной собственности. Ведь согласно ст.12 Конституции РФ "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти"[[10]](#footnote-10), т.е. муниципальные образования не являются государственными образованиями. Однако в качестве участников имущественных отношений муниципальные образования приобретают особый, публично-правовой статус. Поэтому их положение как собственников строится по модели государственной собственности.

Субъектами права муниципальной собственности в п.1 ст.215 ГК РФ объявлены городские и сельские поселения и другие муниципальные образования. По смыслу ст.2 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 10.06.2008)"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" под другими муниципальными образованиями следует понимать муниципальный район, городской округ, а также внутригородскую территорию города федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург) [[11]](#footnote-11). От имени соответствующего муниципального образования - собственника его правомочия в соответствии со своей компетенцией могут осуществлять те или иные его органы (ст.125, п.2 ст.215 ГК РФ).

Какой именно государственный или муниципальный орган вправе выступать в тех или иных конкретных имущественных отношениях от имени соответствующего государственного или муниципального образования, определяет установленная законодательством компетенция этого органа. Важно подчеркнуть, что стороной конкретных правоотношений собственности юридически будет являться именно государство или муниципальное образование, а не его орган. Отметим, что последний может стать самостоятельным участником гражданских правоотношений только в качестве юридического лица - учреждения, не являющегося собственником своего имущества.

# 1.3 Объекты права публичной собственности

В качестве объектов как государственной, так и муниципальной собственности могут выступать различные виды недвижимости, включая земельные участки, предприятия и другие имущественные комплексы, жилищный фонд и нежилые помещения, здания и сооружения производственного и непроизводственного назначения, а также оборудование, транспортные средства и иные средства производства и предметы бытового, потребительского характера. В состав публичного имущества входят и принадлежащие публично-правовым образованиям ценные бумаги, в частности акции приватизированных предприятий, ставших акционерными обществами, вклады в банках и других кредитных учреждениях, валютные ценности, а также различные памятники истории и культуры.

Российская Федерация и ее субъекты могут быть собственниками любого имущества, в том числе изъятого из оборота или ограниченного в обороте (ст.129 ГК РФ).

Муниципальные же образования могут быть собственниками ограниченного в обороте имущества только по специальному указанию закона и не вправе иметь в собственности вещи, изъятые из оборота.

Объекты публичной собственности распределяются между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями как самостоятельными собственниками принадлежащего им имущества. Порядок отнесения государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Федерации должен устанавливаться специальным законом (п.5 ст.214 ГК РФ).

государственная муниципальная собственность приватизация

Таким образом, имущество, выступающее объектом публичной собственности, можно разделить на государственное и муниципальное имущество. Первое в свою очередь классифицируется на:

исключительно федеральное имущество;

федеральное имущество, переданное в собственность субъектов РФ.

К числу вещей, составляющих объект исключительно федеральной собственности, по действующему законодательству относятся ресурсы континентального шельфа, территориальных вод морской экономической зоны РФ, некоторые особо охраняемые природные объекты (в том числе некоторые заповедники, целебные источники и т.п.), особо ценные объекты историко-культурного наследия и некоторые художественные ценности, большинство видов вооружений и объектов оборонного значения, оборудование некоторых важнейших предприятий и учреждений. Эти виды имущества, как правило, изъяты из оборота.

Некоторые виды недвижимостей, прежде всего природные ресурсы, могут находиться только в федеральной или в государственной собственности субъектов Федерации, но не в муниципальной (и не в частной) собственности. К ним относятся участки недр, природные лечебные ресурсы (минеральные воды, лечебные грязи и т.п.), земли особо охраняемых природных территорий. Это означает, что по сути они также изъяты из имущественного (гражданского) оборота.

В федеральной собственности находится и имущество, которое при определенных условиях, например при обращении взыскания по требованиям кредиторов, может переходить в собственность других лиц. К этой категории следует, например, отнести имущество государственной казны РФ, состоящее из средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, золотого запаса, алмазного и валютного фондов и имущества Центробанка, а также имущество, находящееся в государственном резерве. Это федеральное имущество нельзя, следовательно, считать изъятым из оборота.

Находящееся в государственной или муниципальной собственности имущество подразделяется на две части. Одна часть закрепляется за государственными или муниципальными предприятиями и учреждениями на ограниченных вещных правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Указанное имущество составляет экономическую базу для участия в имущественном обороте этих организаций как самостоятельных юридических лиц. Оно не может служить для обеспечения покрытия возможных долгов публичного собственника, т.к. унитарные предприятия как юридические лица не отвечают своим имуществом по долгам своего учредителя (п.5 ст.113 ГК РФ). По смыслу закона имущество учреждений и казенных предприятий также не должно обращаться на погашение долгов создавшего их публичного собственника, если только последний не изымает это имущество в установленном законом порядке (п.2 ст.296 ГК РФ), либо не ликвидирует созданное им юридическое лицо и забирает остаток имущества после удовлетворения требований всех кредиторов (п.7 ст.63 ГК РФ), что, впрочем, возможно и применительно к обычному унитарному предприятию (п.1 ст.295 ГК РФ).

Имущество, не закрепленное за предприятиями и учреждениями (нераспределенное государственное или муниципальное имущество), составляет казну публично-правового образования. Казну соответствующего публично-правового образования в первую очередь составляют бюджетные средства (п.1 ст.102 Бюджетного кодекса РФ) [[12]](#footnote-12). Такое имущество может быть объектом взыскания кредиторов публичного собственника по его самостоятельным обязательствам (п.1 ст.126 ГК РФ).

Имущество может поступать в публичную собственность не только общими (общегражданскими), но и специальными способами, не свойственными отношениям частной собственности: с помощью налогов, сборов и пошлин, а также реквизиции, конфискации и национализации. Имеется и специальное основание прекращения права собственности публично-правовых образований, которым является приватизация (служащая одновременно особым, самостоятельным основанием возникновения права частной собственности).

# Глава 2. Приватизация как основание прекращения права публичной собственности

# 2.1 Понятие и значение приватизации

Приватизация представляет собой особый способ передачи имущества из публичной в частную собственность, связанный с отчуждением большого количества объектов, находившихся в публичной собственности в силу особенностей организации прежней, огосударствленной экономики. Она является временной, переходной мерой по формированию материальной базы для развития рыночного хозяйства и соответствующего ему нормального, а не урезанного имущественного оборота[[13]](#footnote-13).

В соответствии со ст.217 ГК РФ порядок приватизации должен устанавливаться специальными законами, а общие правила Кодекса о приобретении и прекращении права собственности применяются здесь лишь в той мере, в какой соответствующие отношения не урегулированы указанными законами. К специальным законам о приватизации относится: ФЗ от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 13.05.2008)"О приватизации государственного и муниципального имущества" (далее - Закон о приватизации) [[14]](#footnote-14), Закон РФ от 04.07.1991 № 1541 - 1 (ред. от 11.06.2008)"О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" (далее - Закон о приватизации жилья) [[15]](#footnote-15) и др.

Как уже отмечалось, законы о приватизации определяют порядок приватизации публичной собственности, который предполагает лишь процедуру (способы) приватизации, но не ее объекты. Последние устанавливают соответствующие публичные собственники, руководствуясь своими интересами и нормативными актами.

Заключаемые в ходе приватизации сделки по приобретению в частную собственность приватизируемого имущества являются гражданско-правовыми договорами (договорами купли-продажи), а потому подпадают под действие общих норм гражданского права. Вместе с тем содержание таких договоров, а также порядок их заключения и исполнения в изъятие из принципа свободы договоров во многом определены законом императивно. Решение же о приватизации конкретного объекта (недвижимости) следует рассматривать как одну из форм осуществления публичным собственником своего правомочия по распоряжению принадлежащим ему имуществом. Порядок осуществления этого правомочия установлен специальными нормативными актами о приватизации.

Специфика правоотношений приватизации проявляется в особенностях:

субъектного состава,

объектов,

способов приватизации.

В качестве продавца (отчуждателя) приватизируемого имущества должен выступать публичный собственник. Согласно ст.6 Закона о приватизации функциями по приватизации по общему правилу обладает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, который наделен Правительством РФ полномочиями на осуществление функций по приватизации федерального имущества. Таким органом сегодня является Министерство экономического развития РФ[[16]](#footnote-16). По специальному поручению Правительства РФ от его имени продажу приватизируемого федерального имущества могут осуществлять специализированные государственные учреждения. В настоящее время функции специализированного государственного учреждения при Правительстве РФ "Российский фонд федерального имущества" по организации продажи приватизируемого федерального имущества осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом[[17]](#footnote-17).

Аналогичным образом организуется приватизация государственного и муниципального имущества.

В роли покупателей (приобретателей) приватизируемого имущества согласно п.1 ст.5 Закона о приватизации могут выступать 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 РФ, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%.

В качестве объектов приватизации могут выступать принадлежащие публично-правовым образованиям на праве собственности:

1) имущественные комплексы унитарных предприятий, причем совместно с занимаемыми ими земельными участками (ст. ст.11, 27 и 28 Закона о приватизации);

2) отдельные здания, строения, сооружения, а также объекты, строительство которых не завершено, совместно с занимаемыми ими земельными участками (п.1 ст.28 Закона о приватизации);

3) акции открытых акционерных обществ (ст. ст. 19, 22, 26 Закона о приватизации);

4) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) (ст.29 Закона о приватизации);

5) земельные участки (ст. ст.28, 30, 34, 36 Земельного кодекса РФ) [[18]](#footnote-18);

6) жилые помещения (ст.2, 11 Закона о приватизации жилья).

Таким образом, речь идет главным образом об отчуждении находящегося в публичной собственности недвижимого имущества.

Приватизация осуществляется исключительно предусмотренными в законе способами. К их числу в соответствии со ст.13 Закона о приватизации относятся:

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.

Приватизация жилых помещений осуществляется путем их безвозмездного либо возмездного приобретения в собственность проживающими в них гражданами (ст.1 Закона о приватизации жилья), а приватизация земли - путем возмездного или безвозмездного приобретения гражданами либо юридическими лицами в собственность земельных участков установленного размера (п.2 ст.28, ст.33 Земельного кодекса РФ). В особом порядке приватизируется недвижимое государственное имущество, находящееся за рубежом.

Таким образом, приватизацию можно определить как отчуждение (переход) недвижимого имущества из государственной или муниципальной собственности в частную собственность граждан или определенных юридических лиц в порядке, установленном специальным законодательством, а также переход в указанном порядке к названным лицам принадлежащих публично-правовым образованиям акций открытых акционерных обществ (удостоверенных ими прав).

Проводимая в России приватизация государственного и муниципального имущества стала одним из главных направлений экономических преобразований, направленных на отказ от господствующей роли государства в экономике. Она преследовала следующие основные цели:

политическую: появление слоя собственников;

экономическую: создание конкурентоспособных товаропроизводителей;

фискальную: дополнительный источник доходов бюджетов или снятие с них части расходов по содержанию (например, жилищного фонда);

социальную: соблюдение интересов населения (общества) при разделе государственного имущества.

Первоначально приватизация публичной собственности осуществлялась с помощью приватизационных ценных бумаг. Для вовлечения в процесс приватизации всего населения страны всем гражданам в качестве предъявительских ценных бумаг были выданы приватизационные чеки ("ваучеры"), на которые в течение срока их действия можно было приобрести акции приватизируемых предприятий. При этом было установлено, что значительную часть (от 35 до 90%) таких акций можно было приобрести лишь за "ваучеры", которые поэтому в тот период активно скупались у населения. Проводились также специализированные чековые аукционы по продаже акций, на которых приобретение акций допускалось исключительно за "ваучеры". Фактически же основной части населения оказались недоступными акции наиболее перспективных предприятий, а сами "ваучеры" оказались в руках профессиональных предпринимателей, успешно оттеснивших рядовых граждан от роли акционеров. Все это породило негативное отношение населения к "ваучерной приватизации".

На практике приватизация породила массу злоупотреблений со стороны государственных чиновников, произвол, преступные махинации. Приватизация доходила до парадоксов. Например, в Санкт-Петербурге, за 13 тыс. рублей (это соответствовало стоимости бутылки дешевой водки) был куплен целый завод[[19]](#footnote-19).

Вот как оценивает итоги приватизации С.И. Комарицкий. "Весьма неудачными оказались и попытки многих новых собственников эффективно управлять полученными объектами. При этом в ходе раздела "общенародного достояния" из-за непродуманных законодательных решений, нестабильности и внутренней несогласованности нормативных актов о приватизации, преобладания в их составе подзаконных актов и прямого лоббирования некоторых из них появились многочисленные злоупотребления со стороны государственных чиновников, руководителей приватизируемых предприятий и многих приобретателей приватизируемого имущества, породившие дополнительные проблемы. Четко разрешить их с помощью действовавшего законодательства о приватизации не всегда представляется возможным"[[20]](#footnote-20).

Таким образом, вряд ли можно говорить об успешном достижении каких-либо из вышеназванных целей приватизации.

# 2.2 Способы приватизации

Самым распространенным способом приватизации явилась приватизация предприятий путем их преобразования в акционерные общества.

Данный способ приватизации применяется к унитарным предприятиям, уставный капитал которых превышает минимальный размер уставного капитала ОАО (т.е.1000-кратную сумму МРОТ).

Ранее указанный способ (преобразование в акционерные общества открытого типа) применялся лишь в отношении крупных и средних государственных и муниципальных предприятий (со среднесписочной численностью работающих более 1000 человек, а по решению трудовых коллективов - и свыше 200 человек, с определенной балансовой стоимостью основных фондов). Впоследствии разрешалось использовать и для приватизации относительно небольших предприятий. В настоящее время этот способ практически используется при приватизации даже мелких предприятий[[21]](#footnote-21).

Решение о приватизации конкретного предприятия на основании утвержденной программы приватизации государственного (муниципального) имущества принимает уполномоченный орган исполнительной власти, который должен также утвердить устав будущего АО. Устав обязательно должен содержать указания на предмет и цели его деятельности общества.

Предварительно проводится инвентаризация имущества унитарного предприятия и составляется промежуточный бухгалтерский баланс, на основании данных которых и в соответствии с общими правилами ГК РФ о реорганизации юридических лиц составляется специальный передаточный акт и определяется стоимость чистых активов унитарного предприятия. Утвержденный учредителем-собственником передаточный акт должен отражать все виды подлежащего приватизации имущества унитарного предприятия, т.е. его активы и пассивы, включая долги и исключительные права на объекты "интеллектуальной собственности", а также сведения о размере уставного капитала будущего АО, количестве и номинальной стоимости его акций. Имущество унитарного предприятия, не включенное в передаточный акт и, следовательно, не подлежащее приватизации, изымается публичным собственником в состав своей казны.

Уполномоченный государственный орган в качестве единственного учредителя представляет на государственную регистрацию устав создаваемого АО вместе с передаточным актом. Возникшее после регистрации общество становится правопреемником государственного или муниципального предприятия в соответствии с передаточным актом. Одновременно бывший руководитель унитарного предприятия назначается учредителем руководителем (директором) АО до первого собрания акционеров, а акции созданного общества выставляются на продажу.

Ранее действовавшие законы о приватизации разрешали работникам (членам трудовых коллективов) приватизируемых предприятий приобретать акции таких обществ на льготных условиях по одному из трех добровольно выбираемых работниками вариантов:

1) безвозмездное получение 25% привилегированных (неголосующих) акций (на сумму не свыше 20 минимальных зарплат на одного работника) и покупка еще 10% обыкновенных (голосующих) акций на льготных условиях: по закрытой подписке и с рассрочкой оплаты, а также со скидкой 30% от номинальной стоимости;

2) покупка до 51% обычных акций общества (т.е. заведомо контрольного пакета) преимущественно перед другими приобретателями, однако за полную (номинальную) стоимость;

3) создание группой работников предприятия с согласия остальных членов трудового коллектива полного товарищества на срок до одного года, с принятием на этот период всей ответственности за деятельность предприятия (в том числе своим личным имуществом), с тем, чтобы по его окончании и выполнении других предусмотренных планом приватизации условий иметь возможность получить половину всех акций общества: преимущественное право на приобретение 30% его голосующих акций по номиналу и еще 20% таких же акций на льготных условиях (в рассрочку и со скидкой 30% от номинала).

В настоящее время данные возможности уже не предусмотрены законодательством о приватизации[[22]](#footnote-22).

Подавляющее большинство работников предприятий избрали второй вариант, дающий возможность сохранения контроля над приватизированным предприятием. Более того, в ряде случаев свои акции они затем внесли в уставный капитал другого (закрытого) акционерного общества, созданного исключительно с целью контроля над приватизированным предприятием, ставшим ОАО, и недопущения к его управлению сторонних инвесторов. Однако недостаток у работников собственных средств для приобретения акций потребовал привлечения к этому процессу фактических инвесторов (владельцев), при которых работники играли роль подставных лиц, и существенно усилил роль руководителей, получивших возможность различными путями приобрести значительные пакеты акций. В свою очередь, все это породило различные злоупотребления и, по существу, лишило трудовые коллективы перспектив, на которые они рассчитывали[[23]](#footnote-23).

Для сохранения государственного контроля за рядом приватизированных предприятий, имеющих особо важное народнохозяйственное значение, в федеральной собственности закреплялись контрольные пакеты акций (на срок до 3 лет, который в ряде случаев затем продлевался), а также выпускалась "золотая акция", позволявшая и при отсутствии контрольного пакета акций в течение срока ее действия (первоначально - также до 3 лет) использовать право вето при принятии решений общим собранием акционерного общества. В настоящее время "золотая акция" - специальное право на участие не только РФ, но и ее субъектов в управлении ОАО, состоящее в возможностях применения права вето при принятии некоторых важнейших решений общим собранием общества, а также внесения предложений в повестку дня годового общего собрания акционеров и требования созыва внеочередного общего собрания. Данное право используется государством с момента отчуждения из государственной собственности 75% акций соответствующего общества, т.е. при отсутствии у него формальных возможностей для контроля за деятельностью акционерного общества.

Эти же потребности вызвали к жизни особенности приватизации имущества государственных предприятий ряда отраслей народного хозяйства (в частности, топливно-энергетического комплекса, включая предприятия энергетики, газового хозяйства, нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности и некоторых других). Они устанавливались президентскими указами и содержали многочисленные изъятия из общих правил законодательства о приватизации, нередко обусловленные и ведомственными, и даже лоббистскими, а не только публичными интересами[[24]](#footnote-24).

В особом порядке проводилась также приватизация совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий и предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции и материальному обслуживанию агропромышленного комплекса. Она оказалась наименее удачной формой приватизации, т.к. навязанная сельскохозяйственным производителям в ходе ее реализации юридическая конструкция акционерного общества в наименьшей мере учитывает особенности организации сельскохозяйственного производства, а подходящие для этих целей производственные кооперативы в то время были прямо исключены из числа участников приватизации. Поэтому от последовательного преобразования всех перечисленных предприятий в акционерные общества фактически все равно пришлось отказаться. Кроме того, объектом приватизации здесь стало имущество колхозов и государственно-кооперативных предприятий агропромышленного комплекса, вообще не относившееся к государственному, что было обусловлено политико-идеологическими, а не экономическими причинами[[25]](#footnote-25).

Наконец, акции ряда приватизированных предприятий полностью или частично не были проданы из-за отсутствия приобретателей и остались в публичной собственности. Открытые акционерные общества со 100-процентным публичным участием, так называемые "компании одного лица", формально будучи частными собственниками своего имущества, фактически находятся под полным государственным контролем, выполняя волю и реализуя интересы своего единственного акционера.

Еще один способ приватизации - продажа приватизируемых объектов на аукционах и конкурсах. Данный способ приватизации рассматривается действующим законом как способ приватизации отдельных объектов государственного и муниципального имущества, не входящих в состав имущественных комплексов приватизируемых предприятий, либо принадлежащих публичным собственникам акций открытых акционерных обществ, созданных на базе имущества приватизированных унитарных предприятий, а также имущественных комплексов мелких предприятий (размер уставного капитала которых менее предусмотренного законом минимального размера уставного капитала ОАО).

На аукционе приватизируемое имущество продается покупателю, предложившему в ходе торгов наиболее высокую цену за него, причем приобретатель не должен выполнять какие-либо условия в отношении такого имущества. При этом в решении о приватизации конкретного объекта может предусматриваться одна из двух форм подачи участниками торгов предложений о цене имущества: либо в запечатанных конвертах (закрытая форма), либо путем открытой заявки в ходе проведения торгов (открытая форма). При равенстве двух и более "закрытых" предложений о цене победителем признается участник, подавший закрытую заявку ранее других. С победителем аукциона заключается договор купли-продажи имущества. Аукцион, в котором принял участие только один участник, признается несостоявшимся.

Ранее для продажи имущества мелких предприятий или отдельных объектов недвижимости использовался открытый аукцион, тогда как для реализации имущества средних предприятий или принадлежащих публичным образованиям крупных пакетов акций использовался закрытый аукцион (закрытый тендер), предусматривавший ограниченный круг участников. Закрытые тендеры были рассчитаны на привлечение солидных инвесторов. Фактически во многих случаях они повлекли участие подставных лиц и исключение реальных торгов. Действующий Закон о приватизации больше не использует эту терминологию[[26]](#footnote-26).

Акции открытых акционерных обществ, созданных на базе имущества приватизированных унитарных предприятий, подлежат продаже на специализированных аукционах. В этом качестве закон рассматривает открытые торги, на которых победитель получает акции по единой цене за одну акцию.

В отличие от аукциона конкурс предполагает не только предложение наиболее высокой цены, но и выполнение покупателем определенных условий: сохранение определенного числа рабочих мест; переподготовку или повышение квалификации работников приватизируемого предприятия; сохранение профиля его работы; проведение реставрационных, ремонтных и иных работ в отношении объектов культурного наследия, социально-культурного и бытового назначения. Конкурс является открытым по составу участников, а предложения о цене подаются ими в запечатанных конвертах (в закрытой форме).

По действующему Закону о приватизации конкурсы проводятся при продаже предприятий как имущественных комплексов либо заведомо контрольных пакетов акций (более 50%) ОАО. С победителем конкурса заключается договор купли-продажи, обязательно включающий в себя порядок выполнения условий конкурса. При этом срок выполнения названных условий не может превышать один год. Важно отметить, что право собственности к покупателю такого объекта приватизации переходит лишь после полной оплаты имущества и выполнения условий конкурса.

Прежнее законодательство о приватизации допускало также проведение некоммерческого инвестиционного конкурса, при котором от покупателя требовалось "лишь" осуществление соответствующей инвестиционной программы, поскольку сам имущественный комплекс приобретался нередко за символическую плату. Кроме того, по инвестиционному конкурсу продавались и принадлежавшие государству пакеты акций, которые оплачивались покупателями по номиналу, а не по рыночной стоимости, но с условием внесения определенных инвестиций в обусловленный срок. Все некоммерческие инвестиционные конкурсы должны были быть открытыми. К сожалению, и здесь отсутствие должного контроля за выполнением приобретателями условий конкурсов привело к многочисленным злоупотреблениям[[27]](#footnote-27).

Особым способом приватизации государственного и муниципального имущества является внесение его в уставные капиталы ОАО в оплату приобретаемых акций, выпущенных обществами при их создании либо дополнительно при увеличении своих уставных капиталов. Оно осуществляется по решению соответствующего органа исполнительной власти. При этом доля акций такого акционерного общества, находящихся в собственности публично-правового образования, не может быть менее чем 25% плюс одна акция.

В ряде случаев публично-правовые образования передавали принадлежащие им пакеты акций в доверительное управление коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям. Если договор доверительного управления такими акциями был заключен по результатам конкурса, а все его условия выполнены надлежащим образом, по истечении срока доверительного управления такими акциями, который не может превышать 3 лет, бывший управляющий становится собственником находившихся в его доверительном управлении акций. Договор купли-продажи акций заключается с победителем конкурса одновременно с договором доверительного управления.

Отсутствие покупателей некоторых наименее привлекательных видов государственного или муниципального имущества, подлежащего приватизации, вызвало к жизни новые формы (способы) их приватизации. Акции открытых акционерных обществ, созданных на базе приватизированного имущества унитарных предприятий, теперь могут быть проданы не только на аукционах и по конкурсу, но и через организатора торговли на рынке ценных бумаг.

В случае если аукцион по продаже приватизируемых объектов был признан несостоявшимся, продажа имущества осуществляется посредством публичного предложения. В этой ситуации имущество продается лицу, первым подавшему заявку на его приобретение по начальной цене несостоявшегося аукциона. При отсутствии таких заявок осуществляется снижение цены приватизируемого имущества, которое продается первому подавшему заявку на его покупку по предложенной цене. Такое снижение производится до заранее определенного минимального размера, так называемой "цены отсечения".

Если же из-за отсутствия заявок покупателей не состоялась и продажа государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения, оно продается без объявления цены. В данном случае предлагаемая цена продажи заранее вообще не определяется. Предложения о приобретении такого имущества подаются претендентами в запечатанных конвертах (в закрытой форме) и имущество при наличии нескольких претендентов продается лицу, предложившему за него наибольшую цену, а при наличии нескольких одинаковых предложений - тому, кто раньше других подал заявку на его приобретение.

Приобретение гражданами в собственность занимаемых ими государственных и муниципальных жилых помещений, как уже отмечалось, регламентируется специальным законом - Законом о приватизации жилья. Оно осуществляется на безвозмездных началах путем заключения специального договора. Законодательство допускает и покупку жилых помещений гражданами у публично-правовых образований.

Что касается приватизации земельных участков, то и она в ряде случаев также может осуществляться бесплатно, хотя общим правилом является их возмездное предоставление в собственность граждан и юридических лиц по договорам купли-продажи (п.2 ст.28 Земельного кодекса РФ).

# Заключение

Анализ исследуемой темы позволяет сделать следующие выводы.

1. Государственная и муниципальная собственность - формы собственности, в соответствии с которыми имущество принадлежит на праве собственности особого рода субъектам - государству и муниципальным образованиям. Субъекты государственной и муниципальной собственности являются публично-правовыми образованиями. В данной связи указанные формы собственности именуют обобщенно публичной собственностью.

2. Субъектами права публичной собственности выступают соответствующие публично-правовые образования: государство (Российская Федерация и ее субъекты, указанные в ст.65 Конституции РФ) и муниципальные образования (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов Москва и Санкт-Петербург).

3. Объектом права публичной собственности выступает определенное имущество. В первую очередь это казна (средства соответствующего бюджета). Объектом права государственной собственности могут быть оборотоспособные вещи, имущество, ограниченное в обороте, а также изъятое из оборота. Объектом права муниципальной собственности может быть оборотоспособное имущество, а также в случаях прямо предусмотренных законом имущество, ограниченное в гражданском обороте. К оборотоспособному имуществу относятся движимые и недвижимые вещи (здания, сооружения, предприятие как имущественный комплекс, земельные участки, объекты жилищного фонда, социальной инфраструктуры и пр.). К имуществу, ограниченному в обороте относятся некоторые виды вооружения, некоторые лекарственные препараты и т.п. К изъятому из оборота имуществу следует относить природные ресурсы, участки недр, особо охраняемые природные объекты (заповедники, заказники, национальные парки и пр.), ресурсы континентального шельфа и территориальных вод, определенные категории земель, объекты стратегического значения, большинство видов вооружения, наркотические средства и психотропные вещества, ядерное оружие и т.п.

4. Приватизация - это отчуждение недвижимого имущества или акций открытых акционерных обществ (удостоверенных ими прав) из государственной или муниципальной собственности в частную собственность граждан или определенных юридических лиц в порядке, установленном специальным законодательством.

Она представляет собой специфический способ прекращения права публичной собственности. Порядок приватизации регламентируется специальными законами о приватизации: ФЗ от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 13.05.2008)"О приватизации государственного и муниципального имущества", Закон РФ от 04.07.1991 № 1541 - 1 (ред. от 11.06.2008)"О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" и др.

5. Способы приватизации, предусмотренные действующим законодательством, условно можно объединить в следующие группы:

преобразование государственных и муниципальных предприятий в ОАО (с последующей продажей их акций либо с сохранением их за публичным собственником путем создания хозяйственных обществ с государственным участием или "компаний одного лица");

аукционная продажа мелких имущественных комплексов или отдельных объектов недвижимости, в том числе объектов незавершенного строительства, а также акций ОАО;

иные формы продажи имущества (по конкурсу, посредством публичного предложения или без объявления цены, а также приобретение акций их доверительным управляющим, исполнившим условия соответствующего договора);

внесение относящегося к публичной собственности имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ.

# Список использованной литературы

1. Конституция РФ 1993 г. - М.: Юридическая литература, 2008. - 48 с.
2. Гражданский кодекс РФ (Часть первая): от 30.11.1994 № 52-ФЗ (ред. от 13.05.2008) // СЗ РФ. - 2008. - № 26. - Ст.1301.
3. Бюджетный кодекс РФ // СЗ РФ. - 2008. - № 1 (ч.1). - Ст.112.
4. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 13.05.2008) // СЗ РФ. - 2008. - № 24. - Ст.1247.
5. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 13.05.2008)"О приватизации государственного и муниципального имущества" // СЗ РФ. - 2008. - № 30. - Ст.2704.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 10.06.2008)"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. - 2008. - № 34. - Ст.3022.
7. Закон РФ от 04.07.1991 № 1541 - 1 (ред. от 11.06.2008)"О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" // СЗ РФ. - 2008. - № 36. - Ст.3668.
8. Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 30.05.2008)"Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. - 2008. - № 27. - Ст.2444.
9. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 "Об утверждении положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации" // СЗ РФ. - 2008. - № 29. - Ст.2950.
10. Постановление Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 (ред. от 06.05.2008)"О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности" // СЗ РФ. - 2008. - № 21. - Ст.1256.
11. Александрина М.А. Содержание права собственности по современному российскому законодательству: некоторые проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Волгоград. - 2006. - 29 с.
12. Власова М.В. Право собственности в России: Возникновение, юридическое содержание, пути развития. - М.: МЗ-ПРЕСС, 2007. - 470 с.
13. Комарицкий С.И. Приватизация: правовые проблемы. Курс лекций. - М.: Пресс, 2007. - 234 с.
14. Комментарий к законодательству Российской Федерации о приватизации предприятий / Под ред.Г.С. Шапкиной. - М.: Норма, 2008. - 526 с.
15. Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Криминология: Учебник. - 3-е изд., переаб. и доп. - М.: Юристъ, 2007. - 720 с.
16. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России // Государство и право. - 2006. - № 2. - С.58 - 63.
17. Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право: Учебник. Часть первая. - М.: Волтерс Клувер, 2008. - 600 с.
18. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учебно-практическое пособие. - М.: Дело, 2007. - 512 с.
19. Суханов Е.А. Гражданское право: В 4 т. Том 2.: Учебник. - 3-е изд. перераб и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2008. - 816 с.
20. Суханов Е.А. Российский закон о собственности: Научно-практический комментарий. - М.: БЕК, 2006. - 154 с.

1. См.: Власова М.В. Право собственности в России: Возникновение, юридическое содержание, пути развития. – М.: МЗ-ПРЕСС. – 2007. – С. 34. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция РФ 1993 г. – М.: Юридическая литература, 2008. - С. 5-6. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право: Учебник. Часть первая. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 86 и др. [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ. – 2008. - № 26. - Ст. 1301. [↑](#footnote-ref-4)
5. Александрина М.А. Содержание права собственности по современному российскому законодательству: некоторые проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Волгоград. – 2006. – С. 7. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России // Государство и право. – 2006. – № 2. - С. 61. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Указ. Соч. – С. 101 и др. [↑](#footnote-ref-7)
8. СЗ РФ. – 2008. - № 21. – Ст. 1256. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: ст. 65 Конституции РФ 1993 г. – М.: Юридическая литература, 2008. - С. 19-20. [↑](#footnote-ref-9)
10. Конституция РФ 1993 г. – М.: Юридическая литература, 2008. - С. 6. [↑](#footnote-ref-10)
11. СЗ РФ. – 2008. - № 34. - Ст. 3022. [↑](#footnote-ref-11)
12. СЗ РФ. – 2008. - № 1 (ч.1). – Ст. 112. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учебно-практическое пособие. – М.: Дело, 2007. – С. 267. [↑](#footnote-ref-13)
14. СЗ РФ. – 2008. - № 30. – Ст. 2704. [↑](#footnote-ref-14)
15. СЗ РФ. – 2008. - № 36. – Ст. 3668. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «Об утверждении положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2008. - № 29. – Ст. 2950. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 30.05.2008) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2008. - № 27. – Ст. 2444. [↑](#footnote-ref-17)
18. СЗ РФ. – 2008. - № 24. - Ст. 1247. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Криминология: Учебник. – 3-е изд., переаб. и доп. – М.: Юристъ, 2007. – С. 649. [↑](#footnote-ref-19)
20. Комарицкий С.И. Приватизация: правовые проблемы. Курс лекций. - М.: Пресс, 2007. – С. 107. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: Комментарий к законодательству Российской Федерации о приватизации предприятий / Под ред. Г.С. Шапкиной. - М.: Норма, 2008. – С. 198. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Комментарий к законодательству Российской Федерации о приватизации предприятий / Под ред. Г.С. Шапкиной. - М.: Норма, 2008. – С. 251. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Там же. – С. 254-259. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Суханов Е.А. Гражданское право: В 4 т. Том 2.: Учебник. - 3-е изд. перераб и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 102. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Суханов Е.А. Указ. Соч. – С. 111. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Комментарий к законодательству Российской Федерации о приватизации предприятий / Под ред. Г.С. Шапкиной. - М.: Норма, 2008. – С. 267. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Комментарий к законодательству Российской Федерации о приватизации предприятий / Под ред. Г.С. Шапкиной. - М.: Норма, 2008. – С. 291. [↑](#footnote-ref-27)