

Отдельные вопросы управления государственной собственностью

Л. П. ВАСИЛЬЕВА

Правовое закрепление форм собственности

Право собственности, как и собственность, явление социальное. Если собственность – это экономическая категория, то право собственности – придает экономическим связям определенное юридическое выражение.

Категория собственности является важнейшей в формировании способа производства, потому она присуща любому обществу, составляя основу и обеспечивая единство его экономической структуры.

Экономическое отношение собственности – сложное структурно-функциональное явление, которое опосредует единство двух связей: во-первых – отношение субъекта к вещи как к своей, во-вторых – отношение лица, присваивающего вещь, к другим лицам.

Собственность является материальным отношением, что определяется ее экономическим содержанием, выраженном в присвоении лицом на каждом данном этапе развития исторически определенных вещественных факторов производства. Материальность отношений собственности предполагает и решение вопроса о месте собственности в системе производственных отношений. Проблемам собственности уделялось и уделяется пристальное внимание философов, политиков и юристов во все времена. В настоящий момент изучение исторических аспектов развития данного института и анализ зарубежного опыта его правового регулирования может помочь избежать ошибок в правовом регулировании собственности в Республике Беларусь в условиях возникших рыночных отношений. Наибольшее значение в этой связи приобретает соотношение государственной и частной собственности.

В законодательстве и науке государственная собственность долгое время отождествлялась с общенародной собственностью. В период становления рыночных отношений двойственный подход в характеристике государственной собственности утратил свою актуальность.

Теория права различает такие понятия, как типы, формы и виды права собственности. Традиционно тип собственности соответствует сложившейся общественно-экономической формации. Так, принято выделять первобытно-общинный, рабовладельческий, феодально-крепостнический, капиталистический и социалистический типы собственности. Виды подразумевают классификацию форм собственности (например, в государственной собственности можно выделить такие виды, как республиканская и коммунальная собственность). Понятие «форма собственности» в послеоктябрьский 1917 года период являлось одной из новелл Конституции СССР 1936 года. В настоящее время наряду с понятием «форма собственности» используются такие понятия, как «право собственности» (ст.215 ГК Республики Беларусь) или «форма права собственности» (ст.213 ГК Республики Беларусь). Форма является одной из категорий диалектики. Форма соотносится с таким понятием, как содержание. В этой связи при анализе форм собственности следует исходить из содержания экономических отношений собственности. При этом содержание является определяющим, а форма возникает под его влиянием. Под формой понимают способ существования и выражения содержания, а также организацию устойчивых связей между элементами. По мнению В. П. Шкредова, форма собственности находится в определенной зависимости от производственных отношений, но может целиком определяться и волевым характером действий, в том числе может устанавливаться и изменяться посредством экспроприации или приватизации, нормотворческой деятельности [1]. Как показывает историческая практика, форма собственности

устанавливается первоначально действиями государственных институтов, в том числе – путем законодательного закрепления. Вместе с тем нельзя сказать, что формы собственности появляются независимо от экономических отношений в обществе. Законодатель лишь улавливает тенденцию складывающихся отношений присвоения, их модификаций и дает нормативное санкционирование данной формы собственности.

Так, Конституция Белорусской ССР, принятая 14 апреля 1978 г., относила государственную собственность, колхозно-кооперативную собственность, собственность профсоюзных и иных общественных организаций к социалистической собственности. Последняя составляла основу экономической системы Белорусской ССР. Государственная собственность, в свою очередь, являлась основной формой социалистической собственности. В исключительной собственности государства находились земля, ее недра, воды, леса. Государство являлось собственником основных средств производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средств транспорта и связи, банков, торговых, коммунальных и иных предприятий, основного городского жилищного фонда и т.д.

Закон «О собственности в Республике Беларусь» 1990 года в ст.9 устанавливал три формы собственности: частную, коллективную и государственную. При этом, перечисляя объекты права государственной собственности, кроме объектов, составляющих исключительную собственность государства в соответствии с Конституцией, относит к их числу также иное имущество, обеспечивающее суверенитет, хозяйственную самостоятельность республики, ее экономическое и социальное развитие.

Конституции других стран, включая страны постсоветского пространства, включают различные подходы в решении данного вопроса. Так, Конституция Российской Федерации предполагает наличие трех форм собственности: государственную, муниципальную и частную. Конституция Украины 1996 года (с изменениями 2004 года) прямо не называет формы собственности, провозглашая в ст.13 общенародную собственность Украинского народа на такие объекты, как земля, ее недра, атмосферное пространство, водные и иные природные ресурсы. Однако, из смысла ст.41 можно сделать вывод, что в Украине имеет место право частной, государственной и коммунальной собственности [2]. Действующая Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями 1996 года) уходит от термина «формы» собственности и в ст. 13 провозглашает, что собственность может быть государственной и частной. При этом из числа объектов исключительного права государственной собственности выпала земля (кроме земель сельскохозяйственного назначения). Указанный подход находит свое дальнейшее воплощение в ином законодательстве Республики Беларусь [3].

Необходимость существования права государственной собственности

Государственная собственность как экономическая категория – это специальная форма присвоения. Она призвана обеспечивать потребности всего народа государства или народа административно-территориальной единицы.

В центре столкновений теоретических представлений о путях практического преобразования общества находится сегодня государственная собственность. Это и не удивительно. С древних времен она была тем идеалом, к которому не только призывали, но и стремились воплотить в жизнь многие мыслители и политики и которая, вместе с тем, становилась препятствием на пути достижения целей отдельными индивидами.

Как показывает практика не только Республики Беларусь, но и других государств, в том числе развитых, одной из сложнейших задач в области отношений государственной собственности с экономической, политической и правовой точек зрения является определение круга объектов, которые должны находиться в государственной собственности, обеспечение эффективного использования государственного имущества, исключение возможности злоупотребления правом распоряжаться данным имуществом.

Любое современное государство нуждается в том, чтобы иметь в собственности имущество, необходимое для обеспечения экономической, экологической, военной безопасности, выполнения функции социальной поддержки населения. В этой связи в Республике Бе-

ларусь в ближайшее время государственная собственность будет сохранять ведущие позиции во многих сферах общественных отношений.

Изменению соотношения права государственной и частной собственности способствовали исторические предпосылки, сложившиеся на территории современного белорусского государства.

В 19–начале 20 вв. в Беларуси экономические перемены тесно переплетались с непростым процессом адаптации в состав Российской империи. В этот период любое достижение экономического успеха было неразрывно связано именно с рыночной экономикой, которая одновременно стала одним из наиболее мощных факторов консолидации общества.

До реформ 1860-1870-х гг. Беларусь была аграрным обществом с элементами торгового капитализма. Вместе с тем происшедший технический переворот полностью изменил лицо белорусской промышленности. 19 век начинался как век пара, а закончился как век электричества. Представители нового слоя промышленников и помещиков, тесно связанных с рынком, еще не были способны инвестировать немалые средства в развитие путей сообщения. Это было под силу только государству. Потому обширные программы строительства новых путей сообщения (прокладка шоссе, сооружение водных каналов, создание железных дорог), возникновение других видов коммуникаций в Российской империи инициировались государством и чаще всего велись за казенный счет или с государственными гарантиями. Расширение государственной собственности связано с осуществлением государством своих функций, одной из важнейших из которых является самосохранение государства в критических фазах его функционирования, поскольку на ее базе можно обеспечить концентрацию усилий и ресурсов для достижения особо важных целей.

Усиление государственного вмешательства в экономику характерно не только для социалистического ее типа. Так, аналогичный процесс можно было наблюдать с началом мирового кризиса 1929-1930 гг. в странах с развитым рынком. Основной причиной этого явления экономисты считают неспособность стихийного рыночного регулирования, стремящегося к монополизации, поддерживать воспроизводственные пропорции в условиях усложняющейся структуры экономических связей. Таким образом, рынок нуждался в коррекции с использованием различных инструментов, имеющихся в распоряжении государства. Возрастание экономической роли государственной собственности и государственного предпринимательства продолжало оставаться одной из характерных черт и послевоенной экономической истории стран с развитым рынком. Государственная собственность укреплялась в первую очередь в тех отраслях хозяйства, которые требовали крупных долгосрочных инвестиций.

Одновременно быстрыми темпами развивались другие элементы государственного регулирования экономики: мероприятия в сфере бюджетной политики, манипулирование объемом денежно-кредитной массы, и, наконец, все более активное вмешательство в социальную инфраструктуру (мероприятия в области социальной политики к началу 80-х годов поглощали во многих развитых странах до половины национального дохода) [4].

Однако с середины 70-х в этих странах уже наметилась тенденция к свертыванию традиционных форм государственного вмешательства в сферу непосредственного производства товаров и услуг, к сужению экономической зоны, охватываемой государственной собственностью, и соответствующему расширению частного капитала. Одной из причин этого явилась обострившаяся проблема неэффективности государственных предприятий.

В условиях социалистической, плановой, экономики роль государственного сектора экономики наиболее значима. В ходе Октябрьской революции 1917 г. был провозглашен лозунг «Собственность принадлежит трудящимся», что означало потерю права на нее как со стороны феодальных, так и нарождающихся буржуазных владельцев, в результате чего собственность оказалась огосударствленной. Государство упразднило рынки земли и прочих природных ресурсов, а также рынок средств производства, деформировало рынок труда. Все это было направлено на рост реального накопления в национальном доходе. В СССР была достигнута норма накопления, невиданная в западных странах в период их индустриализации. В 1918-1937 гг. она составляла 25% ВВП (в Великобритании в середине 19в. – 13%, в США в 1870-1890 – 20%) [5].

В 80-х годах 20 столетия, по мере нарастания кризиса социализма, в недрах советской экономики, ее государственного сектора, началась обратная трансформация собственности, связанная с прорастанием ростков частной собственности. В Республике Беларусь этот процесс протекает достаточно осторожно и не спеша. Пользуясь опытом соседей, в частности Российской Федерации, а также других постсоветских стран, Республика Беларусь проводит ряд реформ, позволяющих постепенно переходить к рыночным отношениям, без существенной поляризации материального достатка различных слоев населения на фоне жесткого контроля над возникновением коррупции в сфере разгосударствления и приватизации.

Отдельные аспекты правового регулирования реализации права государственной собственности

Отношения государственной собственности закрепляются законодательством Республики Беларусь. Оно представляет собой систему нормативных правовых актов различных государственных органов (Парламента, Президента, Правительства, министерств и ведомств, органов местного управления и самоуправления), компетентных регулировать отношения государственной собственности.

Реформирование правового регулирования государственной собственности имеет следующие направления:

- 1) жесткое нормативное закрепление порядка осуществления правомочий по владению, пользованию и распоряжению государственной собственностью;
- 2) юридическое закрепление возможности приобретения в частную собственность объектов, прежде недоступных для этого;
- 3) принятие пакета документов, регулирующих процесс разгосударствления и приватизации объектов права государственной собственности;
- 4) разработка пакета документов по национализации собственности.

Остановимся более подробно на отдельных вопросах нормативного закрепления порядка осуществления правомочий по владению, пользованию и распоряжению государственной собственностью.

В соответствии со ст.216 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) имущество, находящееся в государственной собственности, может закрепляться за государственными юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Предоставление субъектам предпринимательства в хозяйственное ведение государственного имущества дает возможность наиболее эффективного его использования, поскольку предполагает получение прибыли в результате осуществления хозяйственной деятельности. С одной стороны, право хозяйственного ведения хотя и относится к ограниченным вещным правам (что позволяет нормативно устанавливать пределы осуществления правомочий государством), однако, с другой стороны, включает в себя и определенную самостоятельность юридического лица по их реализации в отношении имущества, за исключением недвижимого. Самостоятельность в условиях рынка и растущей конкуренции необходима для достижения максимальной эффективности производства.

Сложности нормотворческой и правоприменительной практики обусловлены, с одной стороны, необходимостью жесткого правового урегулирования порядка осуществления сделок с государственным имуществом, с другой, необходимостью предоставления хозяйственной самостоятельности субъектам предпринимательской деятельности, основанной на государственной собственности.

Определение оптимального варианта правовой регламентации возможностей хозяйствующего субъекта представляется наиболее актуальной проблемой.

Нормы, регулирующие порядок реализации права государственной собственности, можно разделить на две группы:

- 1) нормы, регулирующие порядок управления республиканской собственностью;
- 2) нормы, регулирующие порядок управления коммунальной собственностью.

К числу основных нормативных актов, закрепляющих порядок управления республиканской собственностью (кроме норм, содержащихся в ГК) можно отнести:

- закон Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства»: от 5.05.1998 г. [6];
- закон Республики Беларусь «О разгосударствлении и приватизации государственной собственности» от 19.01.1993 г. [7];
- указ Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах распоряжения государственным имуществом» от 25.03.2003, №118 [8];
- Положение о порядке осуществления сделок по распоряжению имуществом, находящимся в собственности Республики Беларусь, утвержденное постановлением СМ Республики Беларусь от 29.09.2003, №1226 [9];
- постановление КМ Республики Беларусь «О залоге имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь, юридическим лицами, за которыми это имущество закреплено на праве хозяйственного ведения» от 31.08.1994, №35 [10];
- постановление СМ Республики Беларусь «О размере вреда, причиненного государственному имуществу» от 13.01.2003, № 22 [11];
- постановление СМ Республики Беларусь «Об использовании денежных средств, полученных от отчуждения имущества, находящегося в республиканской собственности» от 15.01.2003, №32 [11].

В процессе реализации указанных норм возникают трудности, к числу которых можно отнести неопределенность положения ОАО, возникшего в процессе разгосударствления и приватизации, связанные с возможностью отнесения таких юридических лиц как к государственной, так и к частной формам собственности. Дело в том, что в значительном количестве возникших в последнее время ОАО доля акций, принадлежащих государству (как в лице Республики Беларусь, так и в лице административно-территориальных единиц) составляет более 50%. Примером (наряду с другими) является ОАО «Белэлектромонтаж», в котором доля Республики Беларусь составляет свыше 80%. Согласно Закону Республики Беларусь «О разгосударствлении и приватизации», предприятия, доля государства в которых составляет более 50%, являются государственными. Однако сам процесс разгосударствления и приватизации предполагает возникновение как раз частной формы собственности. Из смысла норм ГК, содержащихся в главе 4 подраздела 2, акционерные общества должны обладать определенной свободой и независимостью в решении вопросов, связанных с хозяйственной деятельностью, а именно – согласно ст. 103ГК, высшим органом управления в акционерном обществе является общее собрание акционеров, которое как раз и уполномочено решать наиболее важные проблемы в деятельности общества. Возникает вопрос, распространяются ли на деятельность таких ОАО нормативные акты, касающиеся порядка распоряжения государственной собственностью, или нет. С одной стороны – фактически собственность такого юридического лица является государственной, с другой – следует учитывать свободный порядок управления делами в соответствии с законом.

Полагаем, что нечеткое правовое регулирование статуса ОАО, образовавшегося в порядке акционирования государственных предприятий, приводит к нестабильности его положения, а также – неопределенности в осуществлении хозяйственной деятельности. Для устранения проблемы необходимо внести соответствующие изменения в нормативные акты, регулирующие порядок совершения сделок с государственной собственностью, определив более четко круг субъектов, на которые они распространяют свое действие, исключив из их числа предприятия, созданные в процессе разгосударствления и приватизации. Такой подход оформит положение ОАО соответственно действующим нормам ГК, а решение вопросов по распоряжению госсобственностью все равно останется под контролем государства, представитель которого всегда сумеет провести то решение, которое государству наиболее интересно ввиду наличия квалифицированного большинства голосов, либо путем введения права «золотой акции».

Еще одна проблема, которой следует уделить внимание, связана с имеющими место случаями в правоприменительной практике, когда ненадлежащее регулирование порядка об-

ращения взыскания на государственную собственность, закрепленную на праве хозяйственного ведения, по долгам юридического лица, приводит к неблагоприятным имущественным последствиям.

Пунктом 3 ст.276 ГК определено, что унитарное предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, залог, вносить в качестве вклада в уставный фонд хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Аналогичные нормы содержатся в ст.ст.278, 279 относительно имущества, закрепленного за казенными предприятиями и учреждениями. Статья 280 ГК закрепляет возможность прекращения права собственности также в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия или учреждения по решению собственника. В соответствии с п.1 ст.236 ГК, право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожения имущества и в иных случаях, предусмотренных законодательством. К числу иных случаев можно отнести возможность обращения взыскания на имущество по обязательствам должника, предусмотренную п.2 ст.236 ГК. Статьей 238 ГК определено, что изъятие имущества путем обращения взыскания на него по обязательствам собственника производится на основании решения суда, если иной порядок не предусмотрен законодательством или договором. Однако механизм обращения взыскания на государственное недвижимое имущество четко не определен, что влечет на практике нарушение имущественных интересов добросовестных приобретателей такого имущества.

Так, решением хозяйственного суда Гомельской области установлен факт ничтожности договора, согласно которому комиссия по работе с имуществом, обращенным в доход государства при администрации Центрального района г. Гомеля передала ИП «Г» 20/1000 долей административного корпуса, ранее принадлежавшего РОУП «Труд». Указанный договор явился заключительным актом приказного производства, возбужденного инспекцией МНС по Центральному району г. Гомеля, об обращении взыскания на имущество РОУП «Труд» в счет частичного погашения задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджет. Договор был признан ничтожным на том основании, что продавцом выступало ненадлежащее лицо, а именно – комиссия по работе с имуществом, обращенным в доход государства, которая не обладает статусом юридического лица (дело №363-17/2004). Кроме этого, руководителю РОУП «Труд» было вменено в вину отсутствие согласования данной сделки с собственником имущества, в соответствии со ст. 276 ГК, несмотря на то, что стороной по сделке юридическое лицо не являлось.

Попробуем прояснить ситуацию. Из смысла Положения о комиссиях по работе с имуществом, обращенным в доход государства, при местных исполнительных и распорядительных органах, утвержденного постановлением №12, Управления делами Президента Республики Беларусь 14.06.2002 года вытекает, что комиссиям не предоставлены полномочия по реализации обращенного в доход государства имущества от своего имени. Вместе с тем, какая-либо дополнительная нормативная база, регулирующая данное правоотношение, на тот момент отсутствовала. На сегодня пробел частично восполнен Указом Президента Республики Беларусь «Об упорядочении работы с отдельными видами имущества, обращенного в доход государства» от 23.07.2004г. №350¹³, но все проблемы не решены. Так, пунктом 1.3 Указа установлена процедура реализации недвижимого имущества, обращенного в доход государства, путем проведения публичных торгов (аукционов). Однако пунктом 8.2 Инструкции о порядке принятия (согласования) Министерством экономики Республики Беларусь решений о совершении сделок по распоряжению имуществом, находящимся в собственности Республики Беларусь, утвержденной постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 7.09.2005 года №162, предусмотрена возможность продажи недвижимого имущества без проведения аукциона (конкурса). Все это не дает возможности однозначного толкования и применения норм права.

Все это свидетельствует о необходимости четкого закрепления нормативной базы в отношении порядка реализации недвижимости, обращенной в доход государства, в особенности – по обязательствам хозяйствующего субъекта, наделенного государственной собственностью.

Кроме затронутых в статье, существуют и другие проблемы, связанные с реализацией правомочий владения, пользования и распоряжения государственным имуществом. Вопросы управления государственной собственностью нуждаются в постоянном всестороннем анализе не только нормативной базы, но и правоприменительной практики ввиду значимости для экономического развития государства, что требует дальнейших исследований в данной области.

Abstract. In this article the author pays a lot of attention to the definition of property forms, to their development at the particular historical stages and to the kinds of property.

Литература

1. Бибииков А.И. Правовые проблемы реализации государственной собственности – Иваново, 1992. – С.16.
2. Конституция Украины (принята на 5 сессии Верховной Рады Украины 28. 06. 1996 с изменениями от 8.12.2004 г.) – Харків: «ФОЛІО», 2005.
3. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – №1. – Ст.1.
4. Веселовский С.Я. Приватизация как глобальный процесс переоценки роли и места государства в экономике: Собственность в XX столетии. Сборник статей – М: РОССПЭН. 2001. – С. 432.
5. Алексеев В.В. Трансформация собственности в контексте теории модернизации (к постановке проблемы): Собственность в XX столетии. Сборник статей – М: РОССПЭН. 2001. – С. 31.
6. Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998. – №19. – Ст. 216.
7. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993. – №7.
8. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – №37.
9. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – №112.
10. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – №32.
11. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – №7.
12. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – №9.
13. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – № 120.

Гомельский государственный
университет им. Ф. Скорины

Поступило 15.10.05