

*Ахашева А.*

**ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

*A. Ahasheva*

**LEGAL ANALYSIS OF THE STATE PROPERTY IN KAZAKHSTAN**

УДК: 341.699.045(574.4)

*Объекты исключительной государственной собственности функционируют в особом правовом режиме, который на законодательном уровне до конца не определен. К народному достоянию в советское время относили землю и природные ресурсы, шедевры культуры, воздушное пространство, континентальный шельф, общедоступные места отдыха и т. п. В настоящее время указанный термин в законодательстве не употребляется, хотя само явление существует.*

*Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что единообразия в классификации состава структуры государственной казны нет. При рассмотрении вопроса о составе государственного имущества необходимо обратить внимание на неполное и не системное регулирование вопросов разграничения республиканской собственности в целом, государственной собственности РК.*

*Исследуя состав и природу государственной собственности в РК, предложено в состав государственной собственности включить природно-ресурсный комплекс, а в состав республиканской собственности - государственное (казенное) имущество, государственные предприятия, организации, пакеты акций и другие объекты собственности.*

*Objects of exclusive state ownership function in a special legal regime, which in law has not been fully defined. By national property during the Soviet period include land and natural resources, cultural masterpieces, airspace, continental shelf, public recreational facilities, etc. Currently, this term is not used in the legislation, although the phenomenon exists.*

*Based on the foregoing, we conclude that the uniformity in the classification structure of the state treasury no. When considering the composition of state property should pay attention to the incomplete and not a systemic regulation of the differentiation of the Republican property as a whole, the state property of the RK.*

*Investigating the composition and nature of state ownership in the RC, it is proposed in the state property to include natural- resource complex, and in the republican ownership - state (State- owned) property, public enterprises, organizations, stakes and other objects of property.*

В собственности государства может находиться любое имущество, в том числе и то, которое не входит в круг объектов права частной собственности: имущество, составляющее исключительную собственность государства. Это имущество, которое находится в исключительном обладании общества и используется исключительно в интересах народа или для обслуживания особых государственных нужд. Объекты исключительной государственной собственности функционируют в особом правовом режиме, который на законодательном уровне до конца не определен. Режим имущества, составляющего

исключительную государственную собственность, связан с монополией государства на это имущество, ограничением его оборотоспособности и, как правило, с наложением законодательных запретов на обращение его в частную собственность.

Круг объектов, составляющих исключительную государственную собственность, определен законодательно. В РК к ним отнесены: недра, лесной фонд, водные ресурсы, ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны, а также иные природные объекты, объекты историческо-культурного наследия и некоторые художественные ценности общенационального значения; имущество государственной казны, Вооруженных Сил; объекты оборонного производства, ядерной энергетики; расщепляющиеся материалы; ядовитые и наркотические вещества; другие объекты и имущества. Эта категория имеет социальный аспект, является определяющей в характеристике экономической основы народовластия, суверенитета народа.

К народному достоянию в советское время относили землю и природные ресурсы, шедевры культуры, воздушное пространство, континентальный шельф, общедоступные места отдыха и т. п. В настоящее время указанный термин в законодательстве не употребляется, хотя само явление существует.

Существует позиция, отрицающая в принципе качество этих объектов как объектов отношений собственности. Раз они не включены в имущественные отношения, то они находятся вне экономических отношений, которые регулируются институтом собственности. Национальное (народное) достояние (общественная собственность), традиционно вызывает неприятие у цивилистов. Профессор Е. А. Суханов называет его бессодержательной декларацией.

Эта категория объектов, даже находясь вне гражданского оборота, включена в экономические отношения и отношения собственности в том числе, например, разграничение этих объектов по уровням публичной собственности, между соответствующими публичными образованиями, определение судьбы этих объектов, выведение их из категории публичной собственности (приватизация, продажа и т. д.).

Поэтому анализе национального достояния, прежде всего, следует обращаться к идеи суверенитета, полномочия многонационального народа, которая отражена в Конституции Республики Казахстан. Категория национального достояния наиболее тесно взаимосвязана с народовластием, демократизмом.

Стремление к сохранению статуса объектов с режимом исключительной государственной собственности не должно противоречить основным принципам осуществления права собственности: максимального использования полезных свойств

имущества и извлечения наибольшей прибыли. Намерением достичь наибольшего экономического эффекта от их использования продиктованы изменения отношений собственности на природные ресурсы. Однако расширение сферы частной собственности на природные ресурсы нуждается в анализе возможных негативных экономических, экологических последствий. Решение вопроса об отнесении природных объектов к объектам частной собственности возможно в том случае, когда прибыль, доход от использования объекта прежде всего зависят от наиболее эффективного и рационального его использования. Данная зависимость наблюдается при использовании земли. Что касается других объектов природных ресурсов (вод, недр, лесов), то передача их в частную собственность неоправдана (по крайней мере когда механизм государственного контроля является недействительным), хотя использование этих объектов частными лицами в режиме иных прав не исключается (например, на условиях аренды). Наряду с категорией "исключительная государственная собственность" имеет место и другая категория объектов государственной собственности, отнесенных к "неотъемлемому достоянию народов". По мнению некоторых ученых, имущество, объявленное достоянием народов, является разновидностью объектов, составляющих исключительную государственную собственность.

Государство как юридический собственник (фактическим собственником является народ) в отношении имущества, объявленного достоянием народа, обладает лишь компетенцией управления в общенародных интересах, использования в ограниченных пределах и передачи в ограниченное пользование другим лицам (юридическим или физическим). На правомочие распоряжаться этим имуществом налагаются строжайшие запреты. Право распоряжаться имуществом, объявленным достоянием народов, настолько ограничено, что позволяет сравнить его с правомочиями распоряжения в иных ограниченных вещных правах. Отсюда делается вывод о том, что данное имущество не имеет собственника. Оно находится в ведении избранных народом органов государственной власти.

В ст. 193 ПС РК определен особый режим земли и природных ресурсов, который заключается в том, что государственной собственностью признается вся та земля, ее недра, растительный и животный мир, другие природные ресурсы.

В Конституции РК устанавливается что земля и природные ресурсы могут находиться в государственной собственности. Они используются и охраняются в РК как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Находящееся в собственности РК имущество подразделяется на две части. Одна часть государственного имущества закрепляется за государственными юридическими лицами на ограниченных вещных правах: праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Согласно ст.2 Закона Республики Казахстан от 01.03.2011N 413-IV ЗРК "О государственном имуществе"

1. Государственное имущество подразделяется на республиканское и коммунальное имущество.

2. В состав республиканского имущества входит:

- имущество государственной казны;

- средства республиканского бюджета и средства Национального фонда Республики Казахстан;

- иное государственное имущество, не закрепленное за республиканскими юридическими лицами;

2) имущество, закрепленное за республиканскими юридическими лицами.

3. В состав коммунального имущества входит:

1) имущество местной казны;

- средства местного бюджета;

- иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами;

2) имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами.

Это "распределенное" государственное имущество является базой для участия организаций в гражданском обороте и основой их имущественной самостоятельности. Оно не может использоваться для обеспечения покрытия возможных долгов государства, поскольку предприятия и учреждения, как юридические лица, не отвечают своим имуществом по долгам учредившего их собственника - государства.

Другая часть имущества, принадлежащего РК на праве собственности, не закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями, образует соответственно государственную казну РК.

Согласно статье 192 ГК РК республиканская собственность состоит из государственной казны и имущества, закрепленного за государственными республиканскими юридическими лицами. Средства республиканского бюджета, золотовалютный запас и алмазный фонд, объекты государственной собственности, указанные в ст. 193 ГК РК составляют государственную казну Республики Казахстан. Российский ученый Г.И. Хайретдинова при классификации объектов государственного казенного имущества выделяет три группы: 1) средства государственного бюджета, внебюджетных и валютных фондов публичного субъекта; 2) недвижимость, находящаяся в собственности публично-правового образования и не закрепленная за государственными предприятиями и учреждениями; 3) движимое имущество, находящееся в собственности за государственными предприятиями и учреждениями.

Современное законодательство рассматривает государственную казну как объект гражданского права, отождествляя ее с определенным имуществом, находящимся в государственной собственности.

Анализ действующего законодательства, а также различных взглядов в научной литературе позволяет отметить, что в настоящее время отсутствует единоеобразие в подходах к сущности и понятию "государственная казна". При этом в словарях даются следующие определения слова "казна": 1) деньги, имущество, принадлежащее государству или общине; 2) государство как владелец этих средств; 3) денежные средства, ценности.

Для обозначения государства при его выступлении в гражданском обороте в дореволюционной

российской цивилистике использовались также еще два термина: "государство" и "казна", в теории права употребляли и термин "фиск". А.В. Венедиктов отмечал, что термин "казна" охватывает три различных понятия: 1) понятие государства как непосредственного самостоятельного участника гражданского оборота, т.е. как юридического лица (субъекта гражданского права); 2) понятие государства как собственника всех средств, проходящих через бюджет; 3) понятие самой совокупности всех средств, проходящих через бюджет в их денежной и даже вещественной форме.

Н.Л. Абдуллаев отмечает, что в качестве имущества (не принадлежащего на вещных правах никакой организации) в состав государственной казны могут входить: земельные участки, природные ресурсы, участки недр и лесного фонда; доли и паи в составе общей долевой собственности в уставных капиталах акционерных обществ; имущественные права; бесхозяйное имущество; имущество и имущественные комплексы ликвидируемых или ликвидированных унитарных предприятий и учреждений; денежные средства (в валюте или иностранных государств); валютные ценности; ценные бумаги; долговые обязательства; другие виды объектов государственной собственности.

До сих пор не конкретизировано содержание казны и не урегулированы отношения, связанные с управлением и распоряжением ее имуществом. В результате в судебной практике под государственной казной де-факто понимается только государственный бюджет".

Казна по сегодняшнему законодательству не субъект, а объект права.

Тот факт, что казна - объект гражданских прав, подтверждается и тем, что за счет казны соответствующего уровня возмещается вред, причиненный гражданами действиями (бездействиями) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного управления.

В трудах ряда российских авторов, исследовавших сущность казны, выделены следующие ее функции: перераспределительная, капитализации, воспроизводственная, инвестиционная, социальная, организационно-управленческая

Как таковая стадия перераспределения (распределения) является составной частью общественного воспроизводства, включающего также стадии производства, потребления и обмена, поэтому она содержится в воспроизводственной функции.

При реализации воспроизводственной функции обеспечивается участие государственных органов управления в воспроизводственном процессе, публично-правового образования.

Социальная функция осуществляется в связи с финансированием социально-культурных мероприятий. Кроме того, распоряжение объектами государственной казны производит опосредованный социальный эффект, заключающийся в сохранении и создании новых рабочих мест.

Функция капитализации: реализуется при поступлении в государственную казну ценных бумаг, а также посредством внесения вкладов в уставные капиталы хозяйственных обществ. Наличие ценных бумаг в государственной казне связано главным образом с участием публичных субъектов в хозяйственных обществах. Это дает возможность оказывать в определенных случаях влияние на деятельность таких организаций, участвовать в операциях на вторичном рынке ценных бумаг, получать дивиденды, поступающие в бюджет публично-правового образования.

Инвестиционная функция заключается в том, что государственная казна может выступать инструментом проведения инвестиционной политики публично-правового образования (обеспечительная мера).

Организационная функция выражается в обеспечении деятельности органов государственной власти публичного субъекта, государственных унитарных предприятий и учреждений.

Отмечается, что структура права государственной собственности включает любые предусмотренные законом вещные права. При этом государственная собственность как система отношений состоит из казны, государственных унитарных предприятий, имущественных прав, представляющих собой вклады, доли акций унитарных предприятий в имуществе хозяйственных обществ и некоммерческих организаций.

Возникновение государственных акционерных корпораций обусловлено следующими причинами: акционерная форма дает возможность в перспективе без каких-либо организационных преобразований "выбросить" на рынок пакет акций для частичной приватизации акционерных корпораций и привлечения дополнительных инвестиций не из государственной казны. Форма акционерных корпораций предполагает их широкую хозяйственную самостоятельность. В государственной акционерной корпорации в соответствии с акционерным законодательством юридическим собственником имущества выступает акционерная корпорация, а не государство. Их хозяйственная самостоятельность является условием коммерциализации деятельности данного вида организаций. Координируя, контролируя и управляя государственной акционерной корпорацией, государство решает национальные и стратегические задачи, важные для всего общества, которые не решить ни одной коммерческой организации. Государственные унитарные предприятия, хозяйственные товарищества и общества являются средством достижения определенных национально важных целей.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что единообразия в классификации состава структуры государственной казны нет. При рассмотрении вопроса о составе государственной собственности необходимо обратить внимание на неполное и не системное регулирование вопросов разграничения республиканской собственности в целом, государственной собственности РК. Остается проблемой формирование единого механизма разграничения коммунальной и государственной собственности. Исследуя состав и природу

государственной собственности в РК, предложено в состав государственной собственности включить природно-ресурсный комплекс, а в состав республиканской собственности – государственное (казенное) имущество; государственные предприятия, организации, пакеты акций и другие объекты собственности.

**Литература:**

1. Управление государственной собственностью // Под ред. В. И. Кошкина. М., 2002. С. 47.
2. Суханов Е.А. Право собственности и иные вещные права в России. // Матгеи У., Суханов Е. А. Основные положения права собственности. М., 1999. С. 56.
3. Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации... С. 142 -145.
4. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М., 1991. С. 63,64.
5. Хайретдинова Г.И. Проблемы осуществления учета и управления казенным имуществом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Официальный сайт Межрегионального территориального управления Министерства имущественных отношений Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу: [www.miopfo.ru](http://www.miopfo.ru).
6. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 261.
7. Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПб., 1905. С. 3,4.
8. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 813.
9. Абдуллаев Н.Л. Казна - единая организационная структура управления // Жур. для акционеров. 2001. N2. С. 30.
10. Сауль С.Н. Бюджет - еще не вся казна // ЭЖ-Юрист. 2005. N28. С. 1
11. Анимица Е.Г., Дворядкина Е.Б., Санжанов О.И. Городская казна. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2001. С. 54 - 57;
12. Санжанов О.И. К вопросу о местной казне // Хозяйство и право. 1999. N4. С. 90-95.
13. Хайретдинова Г.И. Проблемы осуществления учета и управления казенным имуществом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Официальный сайт Межрегионального территориального управления Министерства имущественных отношений Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу: [www.miopfo.ru](http://www.miopfo.ru).
14. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 261.
15. Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПб., 1905. С. 3,4.
16. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 813.
17. Абдуллаев Н.Л. Казна - единая организационная структура управления // Журнал для акционеров. 2001. N 2. С. 30.

**Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.**