

Ташкулова Г.К.

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ КЛАССИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АКТИВОВ

G.K. Tashkulova

### ISSUES OF LEGAL CLASSIFICATION OF STATE ASSETS

УДК: 338.435/33

*В данной статье рассматриваются проблемы правовой классификации государственных активов.*

*This article discusses the issues of legal classification of state assets.*

Главное разделение форм права собственности состоит в делении собственности на государственную, муниципальную и частную. В свою очередь, государственная собственность подразделяется на государственную, принадлежащую Кыргызской Республики, и собственность, принадлежащую местным самоуправлениям.

Возможно, особое положение государственной собственности обусловлено самой ее природой, обеспечивающей существование государства. Средства, необходимые для государственных расходов, могут быть приобретаемы различным, но юридически одинаково дозволительным путем. Две главные системы суть следующие: выделение из всего народного достояния особых государственных имуществ, доходами с которых и покрываются государственные издержки; требование непосредственно от граждан выделения известной части из их имущества в пользу государства. Государственные имущества могут состоять из различных родов доходной собственности, именно из поземельной собственности, промышленных заведений и капиталов; первые два рода собственности могут состоять из собственности, приобретаемой по общим правилам гражданского права, или из исключительной собственности, право на которую принадлежит только государству, т. е. из монополий и регалий.

В законодательстве четко определяется государственная собственность, принадлежащая государству, и собственность, находящаяся в ведении Местных самоуправлений. К объектам, относящимся исключительно к государственной собственности относятся:

- объекты, составляющие основу национального богатства страны;
- объекты, для обеспечения функционирования государственных органов власти и управления и решения общегосударственных задач;
- объекты оборонного производства;
- объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства Кыргызстана в целом и развитие других отраслей народного хозяйства;

- прочие объекты: предприятия фармацевтической промышленности, промышленности медико-биологических препаратов; предприятия и организации по производству спиртовой и ликероводочной продукции.

Законы Кыргызской Республики также определяют объекты, относящиеся к государственной собственности, которые могут передаваться в собственность местных органов власти. Это, например:

- крупнейшие предприятия народного хозяйства;
- предприятия энергетического комплекса;
- учреждения здравоохранения и народного образования;
- научно-исследовательские организации;
- предприятия телевидения и радиовещания и другие.

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии со ГК.

О каком бы виде объекта государственной собственности ни велась речь, в гражданско-правовом смысле это будет имущество. По Гражданскому кодексу понятия “вещи” и “имущество” применяются как синонимы. При этом для определения термина “имущество” используется формула: имущество – это все материальное, что имеет стоимость, а также все нематериальное, что, будучи материализовано, приобретает стоимость. Понятие имущества включает акции и имущественные права. Объектом права собственности может быть именно имущество, причем имеющее некую экономическую ценность. Часть объектов человеческой деятельности может регулироваться при помощи норм права собственности, но с особым правовым режимом, так как допускают не “полное хозяйственное господство”, а лишь ограниченные возможности использования. Кроме того, есть категории, вообще не способные выступать в роли объектов права собственности по своей природе.

Между тем объект гражданского права и объект права собственности далеко не одно и то же. Как полагает В. А. Дозорцев, не всякое имущество может быть объектом права собственности, а лишь материальные вещи, ограниченные в пространстве<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> [1] Дозорцев В. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Сборник

Ни права, ни ценные бумаги, ни тем более объекты интеллектуальной собственности, по его мнению, не являются объектами права собственности. Исключением из этого правила он считает предприятие как имущественный комплекс, да и здесь в обособленном виде обязательственные требования и другие права на объекты, не имеющие вещественного характера, никак не могут входить в число объектов права собственности. Поэтому следует достаточно четко различать имущество как родовую категорию и объекты права собственности как одну из ее разновидностей. Кстати, понятия государственной собственности и государственного имущества употребляются как синонимы и в нормативных актах.

Необходимость классификации всего многообразия объектов собственности очевидна. Крупное деление объектов государственной собственности может проводиться в зависимости от их правового режима. Известно, что еще в древнем Риме существовало разделение на общее достояние и публичное имущество. Общее достояние — то, что по естественному праву принадлежит всем (воздух, проточная вода, море), а публичное и казенное имущество принадлежит римскому народу (реки и гавани). «Римские юристы ясно различают публичное имущество народов... от общих вещей». Публичное имущество имеет совершенно особый режим, ибо для его отчуждения необходимо согласие народа.

В настоящее время на Западе в рамках государственной собственности выделяется так называемая публичная собственность, к ней обычно относят территориальные и некоторые иные воды, морские берега, наиболее ценные полезные ископаемые и т.п. Указанные объекты являются исключительной собственностью государства. Считается, что публичная собственность может быть использована только на общее благо.

Среди объектов права государственной собственности особого внимания заслуживает регулирование права на землю.

Как упоминалось выше, право государственной собственности означает принадлежность правомочий владения, пользования, распоряжения государству. Государство как субъект права государственной собственности представлено не одним ведомством, а целым рядом различных органов государственной власти, между которыми распределяются правомочия собственности.

Учитывая унитарное устройство Кыргызстана и существование двух уровней государственной власти, предусматривается, что право государственной собственности существует в виде:

- государственной собственности и
- собственности МСУ.

На каждом уровне правомочия владения, пользования и распоряжения распределены между законодательными органами, соответствующими министерствами и ведомствами, а также местными органами самоуправления, и реализуются через систему государственных полномочий и функций управления.

Объектом права государственной собственности выступают индивидуально обособленные земельные участки, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц и муниципальных образований (ст. ГК). Государственной земельной собственности принадлежит ведущее место. Государственные земли — наиболее обширны по площади, имеют наиболее существенную экономическую и экологическую значимость. На государственных землях размещается большинство промышленных предприятий, подавляющее большинство земель природоохранного назначения находятся в государственной собственности<sup>3</sup>.

«Государство с одной стороны систематически реализует меры по сокращению вмешательства в деятельность предприятий. С другой стороны, уводя бизнес из под административного давления, оно зачастую увеличивает риски для здоровья граждан, государственного, муниципального и частного имущества, экологии, не находя альтернативного решения этих проблем. Негосударственный сектор экономики характеризуется значительным размером теневой экономики, который, по экспертным оценкам, достигает 39% от ВВП», — говорится в презентации.

Главный ущерб стране наносится от наличия неформального сектора — это снижение доверия инвесторов к инвестиционному климату, поощрение коррупции.

В настоящее время по ряду важных рейтингов Кыргызстан находится на низких местах. В частности, (i) по Глобальному Индексу Конкурентоспособности 2012-2013 - 127 место (годом ранее - 126); (ii) по индексу Doing Business-2012 - 71 место (годом ранее - 73 место).

Главной проблемой государственного управления остается отсутствие политической ответственности за результаты выполнения принятых стратегий и программ, отмечается в обзоре<sup>4</sup>.

Так, если рассмотреть с научной точки зрения, понятие государственных активов является

<sup>3</sup>[2] Звекон В. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хозяйство и право. - 1998. - №5. - С.13-19.

<sup>4</sup>Министерства экономики КР. презентация «Вызовы и риски для Кыргызстана при переходе к устойчивому развитию» 3 мая 2013 год.

достаточно новым в правовой науке. В советский период данный термин не использовался. Это словосочетание, например, ни разу не встречается в классической работе А.В. Венедиктова «Государственная социалистическая собственность», в которой рассмотрены правовые режимы всех разновидностей государственного имущества.

В постсоветский период это понятие стало использоваться и в законодательстве, и в теоретических исследованиях. Объяснение этому кроется в коренном изменении состава государственного имущества и порядка управления им. Если в период плановой экономики государство передавало принадлежащее ему имущество в оперативное управление или хозяйственное ведение государственным учреждениям и предприятиям, оставаясь при этом собственником этого имущества, то теперь широкое распространение получили случаи передачи государственного имущества в частную собственность, в результате которой государство становится участником частного юридического лица, как правило, акционерного общества или товарищества с ограниченной ответственностью. Естественно, государственные пакеты акций и доли участия в хозяйственных товариществах также относятся к категории государственного имущества, однако правовой режим такого имущества принципиально меняется по сравнению с правовым режимом имущества государственного предприятия или учреждения. Обладая пакетом акций в АО или долей участия в ТОО, государство становится обычным участником юридического лица, и на него в полной мере распространяются правила, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, в том числе и отношения по участию в частных юридических лицах. Вместе с тем государство владеет акциями или долями в организациях, имеющих особое для экономики значение: это крупные добывающие предприятия, транспортные организации, энергетические компании и т.д. Таким

образом, на современном этапе среди вопросов осуществления права государственной собственности во главу угла ставятся проблемы эффективного управления государственными пакетами акций и долями участия в ТОО.

Существующее законодательное регулирование отношений по поводу государственной собственности и участия государства в юридических лицах нуждается в совершенствовании. Вместе с тем необходимо соблюсти баланс между сохранением устоявшихся теоретико-правовых конструкций собственности и юридических лиц и освобождением отечественного законодательства от анахронизмов.

В этой связи необходимо обеспечить, чтобы разрабатываемый законопроект решил следующие задачи:

- 1) обеспечение эффективного управления государственным имуществом в условиях сохранения конституционного принципа равенства защиты государственной и частной форм собственности;
- 2) обеспечение эффективного управления субъектами государственного сектора экономики с сохранением единых подходов к корпоративному управлению государственными и частными юридическими лицами.

Иными словами, проект не должен вызвать коренной перелом отечественного законодательства, но при этом должен быть эффективным. В этой связи помимо проведения юридических исследований необходимы сопутствующие работы в сфере экономики.

#### Литература:

1. Басин Ю.Г. Национальная компания. Избранные труды по гражданскому праву. Серия «Классика казахстанской цивилистики». Алматы: АЮ - ВШП «Эділет», НИИ частного права КазГЮУ. 2003 г. С. 99-210.
2. «Об акционерных обществах» от 10 июля 1998 г. была введена ст. 46-1, в которой и содержалось определение национальной компании
3. Лаптев В.В. Акционерное право. М.: 1999. С. 127.

Рецензент: д.э.н., профессор Джумабаев К.Дж.