

*Ахашева А.К.*

**ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

*A.K. Akhasheva*

**LEGAL QUESTIONS OF PRIVATIZATION OF STATE PROPERTY  
IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

УДК: 341699.045(574.4) (04)

*В Республике Казахстан широкое развитие получила практика передачи крупнейших отечественных предприятий в доверительное управление иностранным фирмам с последующей приватизацией.*

*В подзаконных актах часто используется понятие "доверительное управление", которого нет в законах, и требует своего решения вопрос о законодательном подкреплении процесса передачи в управление, в том числе и иностранным инвесторам предприятий, принадлежащих государству.*

*Предлагается передавать в руки частного капитала в соответствии с программой разгосударствления и приватизации предприятия и отраслевые комплексы лишь при условии возможности финансового оздоровления и эффективного использования этих предприятий. Многообразие форм приватизации можно представить следующим образом: передача государственной собственности частным фирмам на условиях аренды или лизинга. Целесообразно сохранить государственную собственность в сферах, где частный капитал неспособен к эффективному капиталовложению.*

*In the Republic of Kazakhstan has received extensive development of the practice of transferring the largest domestic enterprises in foreign asset management firms, followed by privatization.*

*In-laws often used the term "trust", which is not in the laws, and should be settled the question of legal support by the transfer of management, including foreign investors and state-owned enterprises.*

*It is proposed to pass into the hands of private capital in accordance with the program of denationalization and privatization of enterprises and industrial complexes only with the possibility of financial recovery and effective utilization of these enterprises. The variety of forms of privatization can be summarized as follows: the transfer of state property to private firms for hire or lease. It is advisable to retain state ownership in areas where private capital is incapable of effective investment.*

Смена политических систем, сопровождаемая соответственно изменением экономического базиса (переходом от командно-административной системы к рыночным отношениям) на первый план выдвигает проблему основ существования любой экономической формации - вопрос собственности. Эта проблема особенно остро встала в постсоциалистических странах. Проблема изменения коренных отношений собственности, а в данной группе стран это преимущественно общенародная (государственная) и колхозно-кооперативная формы собственности, явилась самой острой и самой важной при реформировании системы экономических отношений. Решалась данная проблема приватизацией государственной собственности.

Многообразие социально-экономических условий, стратегических целей, средств и форм приватизации определяют необходимость группировки стран по экономически значимым, существенным признакам.

В экономической литературе имеется следующая классификация:

1. Экономически развитые государства с достаточно развитой рыночной экономикой и большим опытом функционирования в условиях рыночной экономики. Опыт приватизационных процессов и их результаты могут быть взяты как ориентир для долгосрочных стратегических целей. (Великобритания - расширение и укрупнение среднего класса; страны Западной Европы - методы и способы приватизации отраслей и крупных предприятий; США - приватизация муниципальной собственности (данная тенденция имеет место и в Японии - частные автомагистрали), повсеместная и глубокая коммерциализация, сокращение доли государства в смешанных государственно-частных компаниях, и пр.).

2. Постсоциалистические страны Центральной и Восточной Европы. Их опыт ценен прежде всего с методологической и практической точки зрения: это, в целом, общая база приватизации - общенародная обезличенная и колхозно-кооперативная формы собственности, примерно одинаковый уровень социально-экономического развития, отсутствие навыков управления в условиях рыночной экономики, сложности с ломкой ставшими традиционными представлениями о пагубности рыночных отношений.

Кардинальное изменение политических систем не могло в короткий период создать соответствующую правовую и политическую инфраструктуру. Интересен опыт приватизации в Словакии и Чехии, в Казахстане была использована их практика по распределению на безвозмездной и уравнительной основе ПИКов (приватизационных инвестиционных купонов) на приобретение государственного имущества с последующим их обменом на акции конкретных приватизируемых предприятий. Бывшие республики Советского Союза. При всем сходстве и общности исторического и во многом экономического развития, практической однотипности экономик, все же можно выделить общие черты и особенности приватизации в этой группе стран. Например, в Российской Федерации была использована практика открытия именного приватизационного счета, на которую была зачислена его доля государственного имущества, а в Казахстане была

использована практика выдачи жилищных и инвестиционных купонов, не имеющих материального обеспечения. Современная оценка итогов приватизации в Казахстане большей частью негативна. Объясняется это тем, что приватизация проводилась слишком быстрыми темпами, без соответствующей институциональной подготовки и даже без соответствующего законодательства.

Конкретные условия и национальная специфика каждой страны определяют и особенности приватизационной политики, и социально-экономические результаты приватизации в странах, вступивших на путь преобразования отношения собственности.

Процесс разгосударствления и приватизации в Республике Казахстан был начат в 1991 году, с приобретением Казахстаном государственной независимости и суверенитета.

Организационной основой для проведения реформ государственной собственности стало создание уполномоченного государственного органа – Государственного комитета Казахской ССР по управлению государственным имуществом 20 декабря 1990 года, затем 22 апреля 1991 года Указом Президента Казахской ССР "Вопросы Государственного комитета Казахской ССР по управлению государственным имуществом" были конкретизированы и определены полномочия комитета, а в августе 1991 года были организованы территориальные органы по государственному имуществу. Впоследствии, на различных этапах реформирования экономики республики и соответственно, на различных этапах реализации государственной программы разгосударствления и приватизации, в зависимости от среднесрочных программ и задач Правительства, при структурных изменениях в системе органов государственного управления, Госкомитет по управлению госимуществом преобразовывался. В апреле 1995 года на его базе был создан Государственный комитет Республики Казахстан по приватизации государственного имущества. В период до конца 1997 года в системе органов государственного управления республики действовало 2 Госкомитета - по управлению госимуществом и по его приватизации. Осенью 1997 года Госкомитет по управлению госимуществом и Госкомитет по приватизации госимущества были реорганизованы путем слияния в Комитет госимущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, которая действует и в настоящее время.

Первоосновой в законодательном обеспечении процесса разгосударствления и приватизации стал Закон Казахской ССР "О разгосударствлении и приватизации", принятый 22 июня 1991 года, который определил правовые основы, правила и процедуры преобразования государственной собственности в республике. В целях реализации настоящего Закона была разработана и утверждена постановлением Президента Казахской ССР (№ 444 от 13 сентября 1991 г.) первая Программа – Программа разгосударствления и приватизации

государственной собственности в Казахской ССР на 1991-1992 годы.

Следующим этапом была принятая в марте 1993 года "Национальная программа разгосударствления и приватизации государственной собственности в Республике Казахстан на 1993-1995 годы".

В декабре 1995 года был принят Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона "О приватизации", положивший начало третьего этапа приватизации согласно утвержденной в феврале 1996 года Программе приватизации и реструктуризации государственной собственности в Республике Казахстан на 1996-1998 годы. Особенностью этого этапа был переход к реализации секторных программ приватизации как в социальной сфере, так и стратегических отраслях экономики.

Программа приватизации и повышения эффективности управления государственным имуществом на 1999-2000 годы обозначила четвертый этап в реализации политики приватизации.

За период с 2000 года были разработаны и утверждены Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Республике Казахстан, Отраслевая программа повышения эффективности управления государственным имуществом и приватизации на 2003-2005 годы, приняты Законы Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного имущества", "О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение".

Закон о мониторинге принят впервые за все годы приватизации в республике, он регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного мониторинга собственности в отраслях, имеющих стратегическое значение, а также определяет основания и условия его проведения. Закон является правовой основой для усиления роли государства в регулировании и прогнозировании процессов экономического развития страны, обеспечения органов государственного управления объективной информацией для принятия эффективных решений в управлении экономикой республики.

Основная цель Национальной программы разгосударствления и приватизации заключалась в реформировании отношений собственности и типов хозяйствования, развития многообразия форм собственности. Развитие акционерной формы собственности привело к видоизменению видов функций отношений собственности.

Массовым явлением стала практика передачи в иностранное управление с последующей приватизацией крупных объектов Республики Казахстан. В таких случаях капитал вкладывается иностранными инвесторами на долговременной основе и в тоже время не имеет жестких сроков и твердых графиков погашения. Фактически происходит перераспределение собственности в пользу иностранного инвестора, практически все предприятия такого рода

юридически переходят в собственность иностранных компаний. Это не всегда отвечает интересам страны.

Участие иностранных компаний в приватизации предприятий государственного сектора национальных экономик достаточно широко распространено во всем мире. Иностранные инвестиции играют важную роль в приватизации, являясь источником основополагающего капитала. В Казахстане на этапе массовой приватизации не были установлены ограничения допуска иностранных инвесторов к приватизации стратегически важных предприятий.

Ученые выделяют, по крайней мере, два уровня приватизации: приватизацию на макроуровне (синоним - приватизации экономики) и приватизация на микроуровне (синоним- приватизация предприятий).

Приватизация предприятий - это процесс добровольного ограничения прав собственности, хозяйствования и управления государством для повышения эффективности производства.

Приватизация экономики выступает в форме сокращения масштабов государственного сектора и обязательно сопровождается структурным перераспределением прав собственности в пользу частного капитала.

В Республике Казахстан достаточно широко и глубоко используется мировой опыт, так называемой, промышленной приватизации. Имеются в виду, процессы продажи части или даже целого пакета акции, принадлежащих государству частным предпринимателям (как иностранным - бывшая Алматинская табачная фабрика, так и национальным - продажа Туран-Алем банка), рекапитализация государственным предприятий с участием частных инвесторов (в условиях республики более распространено именно с участием зарубежных инвесторов), передача государственных предприятий в управление частным менеджером.

Особенностью казахстанской приватизации является вывод из приватизационного процесса земель, ее недр, природных ресурсов страны. Это обусловлено необходимостью защиты интересов коренного населения Казахстана, значительная часть которого расселена в сельских районах, как правило, отстающих в социально-экономическом развитии, зонах экологического бедствия.

Особо отметим, что в Республике Казахстан, также как и в Российской Федерации остро стоит вопрос о возможности продажи главного средства производства - Земли. В настоящее время в стране идет острая политическая борьба по данной проблеме. Сторонники приватизации земельной собственности ссылаются на мировой опыт, и сдерживание экономических реформ при невозможности свободной купли-продажи земли.

Конституция РК 1995 года закрепила положение о многообразии форм собственности в государстве, отнеся вопросы собственности на недра к основам конституционного строя (п.3 ст.6). Право собственности на недра выделяется наличием особых конституционных норм, отличающих недра от иных объектов права собственности, как имеющих особую

значимость для общества и государства в целом, являющихся основой жизнедеятельности казахстанского общества.

В Республике Казахстан широкое развитие получила практика передачи крупнейших отечественных предприятий в доверительное управление иностранным фирмам и последующей приватизацией. Хотя согласно заключенным контрактам на управление данный процесс должен быть не ранее чем через пять лет. Одним из важнейших направлений Национальной программы разгосударствления и приватизации в Республике Казахстан на современном этапе является приватизация по индивидуальным проектам. Основным источником доходов от приватизации во всех странах, находящихся на переходном этапе, является индивидуальная приватизация с участием активных стратегических инвесторов, особенно иностранных.

Предлагается передавать в руки частного капитала в соответствии с программой разгосударствления и приватизации предприятия и отраслевые комплексы лишь при условии возможности финансового оздоровления и эффективного использования этих предприятий. Многообразие форм приватизации можно представить следующим образом: передача государственной собственности частным фирмам на условиях аренды или лизинга. Целесообразно сохранить государственную собственность в сферах, где частный капитал неспособен к эффективным капиталовложениям.

По мнению Сабденова К.А. "Изучение законодательства о недрах приводит к выводу о недостаточности содержащегося в нем правового инструментария в условиях усложнения и интенсификации операций недропользования. Практика показала, что зачастую расширение частнопроводных элементов в правовом регулировании отношений по пользованию недрами приводит к излишней либерализации отношений, требующих четкой регламентации и жесткого государственного контроля"<sup>4</sup>.

Для Казахстана будет интересен опыт Италии в части определения степени контроля со стороны государства. В Италии идут на сокращение долевого участия государства в стратегически важных корпорациях до определенного уровня при жестком условии сохранения над ними государственного контроля.

Важно учесть и опыт Великобритании в части так называемых "золотых акций". Данные акции не дают право голоса, но государство имеет право назначать высший уровень менеджеров в компанию, для обеспечения интересов государства. Для обеспечения гарантий независимости компании устанавливается контроль над уровнем концентрации финансовой мощи (например, запрет одному акционеру владеть более п-ным пакетом акции). В ФРГ и Великобритании существуют ограничения доли иностранного капитала в приватизируемых компаниях. Формальная передача титула собственности из рук государства в руки негосударственных предпринимательских структур или даже частных лиц не всегда будет означать изменения отношений

собственности. Для полноценной реализации права частной собственности требуется целый комплекс специальных экономических и правовых условий.

Изучив своеобразие и особенности приватизационного процесса, отметим, что приватизация государственной собственности явилась, прежде всего, результатом начала трансформации системы производственных отношений.

Приватизация государственной собственности способствовала возникновению многообразных форм собственности, прежде всего частной собственности. Частная собственность может быть полноценно реализована лишь в условиях правового государства и развитого гражданского общества.

Приватизация государственной собственности в постсоциалистических странах создавала условия для первоначального накопления капитала; массовая приватизация способствовала созданию необходимой рыночной инфраструктуры. Эффективность приватизации может проявиться не немедленно, но через определенный временной период, необходимый для укрепления и развертывания новой системы хозяйствования.

В Гражданском кодексе Республики Казахстан есть только понятия прав "владения", "пользования" и "распоряжения" имуществом," права хозяйственного

ведения", "права оперативного управления". Нет понятия "передача в управление (во внешнее управление)". В подзаконных актах часто используется понятие "доверительное управление", которого нет в законах, и требует своего решения вопрос о законодательном подкреплении процесса передачи в управление, в том числе и иностранным инвесторам предприятий принадлежащих государству.

#### Литература:

1. Арупов А.А. Приватизация государственной собственности: Сравнительный анализ мирового опыта и Республики Казахстан, Автореф. на соиск. уч.ст. д.э.н. Санкт-Петербург, 2000
2. Карабасов, Р. А. Автореф. на соиск. уч.ст. к.э.н. Совершенствование управления процессами приватизации в промышленности России и Казахстана, М. 2005
3. Арупов А.А. Приватизация государственной собственности: Сравнительный анализ мирового опыта и Республики Казахстан, Автореф. на соиск. уч.ст. д.э.н. Санкт-Петербург, 2000
4. Сабденов К.А. Конституционно-правовое регулирование недропользования в Республике Казахстан (на примере нефтегазовой отрасли) авторкеф. на соиск. уч. ст.к.ю.н., А-А, 2010
5. Там же.

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