

УДК 342.1:338.45.003.5

И. В. Кременовская,

*канд. юрид. наук,
старший научный сотрудник,*

Н. А. Орлова,

*канд. экон. наук,
ученый секретарь,*

*Институт экономико-правовых
исследований НАН Украины,
г. Донецк*

ПЕРСПЕКТИВЫ ВОЗВРАЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВУ БАЗОВЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ПРИДАНИЯ ИМ СТАТУСА ОБЪЕКТОВ ПРАВА ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В статье актуализирована проблема утраты государством контроля над стратегически важными предприятиями базовых отраслей промышленности, обеспечивающими экономический суверенитет Украины. На основе проведенного анализа последствий принудительной трансформации объектов публичной собственности в собственность частную констатируется в целом негативное влияние процессов сокращения объема государственного сектора на состояние национальной экономики и ее способность служить выполнению социальных задач. В качестве путей решения данной проблемы, наряду с приостановкой процессов приватизации, предложено применение соответствующих процедур возвращения государству имущества, которое ранее было передано в частную собственность коммерческих субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: экономический суверенитет, собственность, публичный интерес, разгосударствление, приватизация, реприватизация, национализация.

В современной экономической системе Украины сокращение объема государственного сектора, с точки зрения правительственной политики, вообще не принято рассматривать как некое негативное последствие. Наоборот, это определено основной целью, связанной с дальнейшими рыночными преобразованиями. Однако из года в год становится все более очевидным наличие серьезных просчетов в общей политике в сфере приватизации: в первую очередь, это не способствует пополнению государственного бюджета и, как следствие, отражается на уровне доходов граждан.

Для защиты экономического суверенитета государства и преодоления кризисных явлений в социальной сфере объективно необходима приостановка процессов дальнейшей приватизации предприятий, имеющих стратегическое значение, а именно: топливно-энергетического комплекса, металлургии, машиностроения, военно-промышленного комплекса, высокоприбыльных предприятий в других отраслях, транспорта, системы связи и инфраструктуры. Одновременно требует своего решения вопрос возвращения го-

сударству базовых отраслей промышленности и придания им статуса объектов права публичной собственности. Для этого представляется необходимым применение, наряду с национализацией, и процедуры реприватизации, что позволит наиболее полно учесть особенности того или иного имущества и выбрать наиболее правильный способ его возвращения в государственную либо коммунальную собственность.

В теоретико-прикладных исследованиях, посвященных проблематике приватизации в целом, выводы о необходимости усовершенствования используемых механизмов и разработки соответствующей нормативно-правовой базы, которая служила бы цели усиления государственного контроля за деятельностью новых собственников, включая возможность применения обратных процедур — реприватизации либо национализации, приводятся в работах Г. С. Вечканова [1], Г. Д. Джумагельдиевой [2], В. И. Ляшенко, Ю. В. Макогона [3], В. К. Мамутова [4], В. А. Панкова [5], Д. И. Погребного [6] и других ученых. По мнению специалистов, посвятивших свои исследования данному вопросу, «...У нас

© И. В. Кременовская, Н. А. Орлова, 2013

сейчас обо всем можно говорить безбоязненно. Запретных тем нет, за исключением одной: про передел собственности и национализацию ранее приватизированного государственного имущества» [3, с. 35]. В силу последнего обстоятельства, на сегодняшний день проблема возвращения государству ранее приватизированных объектов проанализирована в науке недостаточно полно, поэтому наше исследование является попыткой восполнить некоторые существующие пробелы.

Обоснование необходимости приостановить, а в дальнейшем — сделать более прозрачными и контролируемыми процессы приватизации государственного имущества, в свою очередь, предусматривает проведение экономико-правового анализа возможных перспектив возвращения государству базовых отраслей промышленности и придания им статуса объектов права публичной собственности, чем и обусловлена постановка цели данной статьи.

В 1992 г. Верховной Радой Украины практически в один и тот же период были приняты Законы, оказавшие наиболее сильное влияние на активизацию процессов разгосударствления: «О приватизации государственного имущества» (4 марта) [7] и «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)» (6 марта) [8]; в последующем в них были внесены изменения и дополнения, а также приняты и другие нормативно-правовые акты. Принятый в процессе формирования национальной экономики курс на всеобъемлющую и ускоренную приватизацию, по утверждению В. А. Панкова, никоим образом не соотносится с современными общемировыми тенденциями и практикой эволюционного преобразования отношений собственности и во многом копирует негативный опыт России. Ни в одной стране мира разгосударствление и приватизация не происходили по каким-либо планам и в исторически короткие сроки, однако в отличие от западного опыта, как в России, так и в Украине приватизационному процессу придан ярко выраженный административно-распорядительный порядок [5, с. 12].

Как констатируется в тексте Закона Украины «О Государственной программе приватизации», принятого в сентябре 2012 г., «процесс приватизации государственного имущества способствовал накоплению объектов частной собственности, сделал необратимыми рыночные преобразования» [9]. Приведенная ключевая идея, или «дух» Закона не позволяет дать однозначного ответа на вопрос о том, на

каком рациональном основании сформулировано такое утверждение, хотя его «буква» четко отражает поставленную цель — создать условия для увеличения доли частной собственности. Однако при таком подходе фактически нивелируется роль государственного сектора экономики, который рассматривается как некий враждебный и препятствующий дальнейшим «рыночным преобразованиям» элемент.

В соответствии с данными, которые приводят Ю. В. Макогон и В. И. Ляшенко, в 1998 г. удельный вес количества частных предприятий в промышленности составлял в среднем по стране 1 %, а в 2000 — 1,6 %. К 2001 г. ситуация изменилась. В целом по Украине вклад государственных промышленных предприятий снизился до 22,9 % [3, с. 333–336]. К 2003 г. было приватизировано около 50 % государственного имущества [3, с. 340]. В данной тенденции, которая к 2012 г. уже была преобразована в своего рода государственную стратегию и преподнесена как важная «задача» и «приоритет» экономического развития, не прослеживается одного наиболее значимого, на наш взгляд, элемента — сохранения баланса между разными формами собственности. Давая оценку последствиям приватизации собственности на постсоветском пространстве в целом, российский исследователь Г. С. Вечканов вполне обоснованно называет ее решающим фактором деиндустриализации, деградации, разрушения народного хозяйства, экономического, социального, демографического, интеллектуального и других видов кризиса [1, с. 23]. К сожалению, в Украине, как и во многих соседних государствах, на уровне властных структур не принято прислушиваться к мнению ученых, основанному на объективном исследовании фактов и явлений, сопровождающих процессы и последствия разгосударствления собственности. Вопреки реалиям действительности, более приемлемой, видимо, остается практика обвинять в ошибках и допущенных просчетах предшествующую власть, при этом выдвигая собственные лозунги и предлагая свое видение дальнейших «реформ».

Рассматривая приватизацию как юридический состав возникновения у государства корпоративных прав, Д. И. Погребной, ссылаясь на результаты разработок в данной сфере других специалистов, отмечает, что данный процесс заключается в передаче имущества из публичной в иную собственность [6, с. 262]. Следуя данной логике, есть основания полагать, что противоположные процессы — как репривати-

зация, так и национализация должны в конечном итоге сводиться к трансформации права на имущество, находящееся в частной собственности, в собственность публичную. Это касается исключительно имущества (включая целостные имущественные комплексы) коммерческих субъектов хозяйствования — предприятий, разного рода хозяйственных обществ и физических лиц — субъектов предпринимательства, действующих в разных отраслях промышленности.

В этой связи часто высказываются довольно противоречивые, а иногда — диаметрально противоположные мнения. С одной стороны, продажа государственных предприятий, являющихся убыточными и малорентабельными, позволит увеличить поступления в бюджет; с другой — передача в частную собственность объектов, являющихся стратегически важными для Украины, считается недостаточно продуманной и логичной, поскольку в дальнейшем это принесет государству серьезные потери. Наиболее часто обоснование принятого решения о продаже тех или иных государственных предприятий облекается в форму выполнения государством неких наиболее важных, ориентированных на перспективу задач по предупреждению кризисных явлений в экономике и промышленности, либо необходимости создания условий для привлечения частного капитала и т. п. Например, данные факты преподносятся в виде утверждения: «...в целях недопущения банкротства угледобывающих предприятий...», когда в средствах массовой информации речь идет о том, что правительство решило выставить на приватизацию в 2013 г. ряд угледобывающих предприятий в Донецкой, а также Львовской и Волынской областях. Как следует из текста приведенной публикации, «... приватизация, как и долгосрочная аренда, будет направлена не на сворачивание угольной промышленности, а наоборот — на развитие, потому что ставятся задачи все же повышать объемы угледобычи» [10, с. 17]. При этом, однако, каких-либо доводов в пользу того, что приватизация шахт и угольных предприятий способна положительно влиять на сохранение рабочих мест, повышение производительности и других показателей, не приводится.

В соответствии с выводами ученых о необходимости системного подхода к повышению потенциала корпоративного управления на основе обеспечения органичного единства государственного регулирования с внутрифирменным менеджментом, несовместимой с государствен-

ной политикой подъема конкурентоспособности украинской экономики является потеря государством реального контроля над набирающим обороты процессом утраты (практически безвозмездно) лучших активов отечественных предприятий, числящихся в списке стратегических объектов [4, с. 35–36]. Как отмечает Б. Рудь относительно приватизации отдельных объектов государственной собственности, в частности, «Нефтегаза», от Программы приватизации на 2012–2014 годы ожидаются поступления в размере на уровне 40–60 млрд грн, однако только уставной капитал «Нефтегаза» составляет 45,84 млрд грн. При этом также готовятся к продаже такие предприятия, как ГАО «Магистральные трубопроводы «Дружба», ГАО «Черноморнефтегаз», «Укрспецтрансгаз», а это — флагманы отрасли, стратегически важные для страны [11, с. 6].

В связи с событиями, происходящими на сегодняшний день в Европе вокруг обострения нефтеторговых споров между Россией и Беларусью, а именно последующим принятием Европейским энергетическим сообществом (далее — ЕЭС) ряда обязательных для выполнения директив относительно формирования нефтяных и нефтепродуктовых резервов (которые должны составлять более 10 % годового потребления нефти и нефтепродуктов каждой из стран-членов сообщества), перед Украиной поставлена практически невыполнимая задача. Программы перехода нефтяных стабилизационных фондов из категории рекомендованных в обязательные должны быть подготовлены всеми странами-членами ЕЭС в срок до 20 декабря 2013 г., т. е. к этому времени Украина, как и все ее партнеры по ЕЭС, должна иметь десятилетнюю программу действий по формированию стабилизационного резерва нефти и нефтепродуктов [12, с. 2]. Иными словами, принятыми ранее решениями о приватизации угледобывающих предприятий (а в свое время — и нефтехранилищ) была создана новая проблема, заставляющая теперь искать пути ее преодоления либо обхода, которые вряд ли можно считать реалистичными.

Кроме того, в настоящее время готовится к приватизации Запорожский титано-магнитный комбинат. Данное предприятие является единственным в Европе производителем титановой губки, используемой для изготовления металлического титана, который широко востребован в аэрокосмической и оборонной промышленности. Кабинет Министров Украины Постановлением от 3 октября 2012 г. утвердил

Положение об осуществлении отбора негосударственных участников общества с ограниченной ответственностью «Запорожский титано-магнелевый комбинат», которым предусматривается передача будущему инвестору 49 % акций, тогда как в собственности государства остается 51 %. Таким образом, этот шаг государства, по меткому высказыванию Я. Дмитренко, продолжит уже устоявшуюся в стране «традицию возвращающегося национального олигархата» [13, с. 5].

Принципиально не разделяя мнения тех специалистов, которые считают оправданным шагом приватизацию стратегически важных объектов, следует отметить, что подобные способы создания условий для «рыночных преобразований» на сегодняшний день приобрели характер угрожающей тенденции, под влиянием которой выполнение государством таких стратегических задач, как обеспечение благосостояния населения и экономической независимости все более усложняется по причине утраты им возможностей осуществлять регулирующее воздействие на процессы, происходящие в экономике. Это также в полной мере касается социальной и политической сфер жизни общества, поскольку в условиях все большего имущественного расслоения населения и идеологических манипуляций со стороны отдельных представителей законодательной власти крайне сложно сохранить стабильность, не говоря уже о приумножении тех благ, которые должны служить удовлетворению интересов и потребностей всего народа.

Не претендуя на безапелляционность мнения, считаем необходимым указать, что наиболее целесообразным решением данной проблемы может стать получение государством дополнительных возможностей осуществления объективной оценки функционирования всех составляющих базовых отраслей промышленности, в том числе объектов не только государственной, но и коммунальной, а также частной собственности. Это, в свою очередь, позволит достичь прозрачности в управлении объектами публичной собственности и повысить эффективность управления ими. Сбор и обобщение информации на основе единых критериев, ее анализ и постоянный мониторинг должны быть подчинены единой цели — сохранения и приращения объектов публичной собственности, служащих неотъемлемой составляющей выполнения государством возложенных на него задач. Данные вопросы должны быть отнесены к компетенции высшего органа государственной власти в сфере

управления объектами публичной собственности — Кабинета Министров Украины, исходя из особенностей его правового статуса.

В свою очередь, результаты оценки эффективности управления публичной собственностью должны учитываться при решении проблем приватизации объектов государственной или коммунальной собственности, а также реприватизации и национализации объектов, находящихся в частной либо коллективной собственности. При этом последние две формы следует рассматривать как способы формирования публичной собственности.

Рассмотрим сущность и отличия данных процедур более подробно. Так, реприватизация (от франц. *re...* — приставка, означающая обратный процесс, и *privatisation* от лат. *privatus* — частный, личный) — процесс, обратный приватизации, суть которого состоит в не принудительном изъятии в собственность государства либо в коммунальную собственность приватизированного имущества в случае его неэффективного использования новым собственником путем расторжения в судебном порядке договора купли-продажи этого имущества или признание такого договора недействительным на основаниях и в порядке, предусмотренных действующим законодательством Украины [14, с. 294].

Поскольку действующим законодательством до настоящего времени вопросы реприватизации, в том числе ее основания и порядок проведения не урегулированы в силу отсутствия таких нормативно-правовых актов, относительно целей реприватизации могут быть приведены положения проекта соответствующего закона «О реприватизации имущества в Украине», который разрабатывался в 2009 г. учеными-экономистами и юристами. Так, реприватизация осуществляется с целью:

восстановления законных прав государства (территориальной громады) как собственника объектов, приватизация которых осуществлялась с нарушением законодательства;

восстановления в государственной (коммунальной) собственности объектов приватизации, производящих социально значимую продукцию (товары, работы, услуги), по отношению к которым существует угроза их утраты (уничтожения) как хозяйствующих субъектов (банкротство, прекращение хозяйственной деятельности по другим причинам и пр.), и обеспечения дальнейшего эффективного функционирования и эксплуатации таких объектов в государственной (коммунальной) собственности;

устранения угрозы утраты контроля со стороны государства за производством, составляющим основу обороноспособности государства, либо угрозы его национальным интересам [3, с. 476].

Вместе с тем на уровне парламента — вот уже нескольких созывов Верховной Рады Украины, проблема обеспечения эффективности работы нового собственника, в том числе и путем применения процедуры реприватизации имущества, слишком долгое время оставалась нерешенной, в том числе и упомянутый проект не был воплощен в форму законодательного акта.

Национализация, в соответствии с определением ее понятия, которое также приводится в научной энциклопедической литературе (франц. *nationalization*, от лат. *nation* — народ, племя), представляет собой отчуждение (бесплатное либо платное) имущества из частной собственности физических или юридических лиц в собственность государства. В советской России и советской Украине бесплатная национализация была проведена в 1917–1920 гг., а на западных землях Украины — после их воссоединения с СССР. Национализация касалась земли, иных природных ресурсов, банков, промышленных предприятий, транспорта и т. п. и была способом создания социалистической собственности. Национализация имела место и в социалистических странах Европы и Азии, возникших после Второй мировой войны 1939–1945 гг. Здесь она проходила с определенными особенностями: в капиталистических странах национализация осуществлялась, как правило, с возмещением стоимости соответствующего имущества. В современной Украине принудительное отчуждение объектов права частной собственности может применяться только как исключение, по мотивам общественной необходимости и при условии полного и предварительного возмещения их стоимости (ст. 41 Конституции Украины) [15, с. 82].

О необходимости национализации упоминается и в программах некоторых политических партий (в частности, КПУ). Народный депутат от фракции Коммунистической партии Украины А. Александровская заявила о том, что процесс приватизации предприятий, находящихся на балансе государства, наносит серьезный ущерб экономике страны: «Мы фактически лишаем себя дохода, поскольку государственные заводы и фабрики обеспечивают казне прибыль, а частники лишь платят налог с прибыли» [11, с. 6]. Вместе с тем в настоящее время действующим

законодательством процедура национализации не урегулирована. В свое время в данном направлении уже предпринимались попытки, оказавшиеся не совсем удачными. Так, проект закона «О возврате имущества базовых отраслей народного хозяйства, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, в собственность государства (национализацию)» (регистр. № 1104 от 04.12.2007 г.), на рассмотрение которого ушло около трех лет, принят не был. Более новый проект подобного закона — «О возврате имущества базовых отраслей национальной экономики, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, в собственность государства (национализацию)» (регистр. № 8147 от 22.02.2011 г.), до настоящего времени находится на рассмотрении соответствующих комитетов Верховной Рады Украины. В таком же текущем состоянии находится и внесенный 25.10.2012 г. проект закона «О национализации» (регистр. № 11384). Как следует из пояснительной записки к данному законопроекту, целью его разработки является установление правового механизма для цивилизованного принуждения социально неэффективных собственников к надлежащей социальной ответственности и работе в интересах своей страны и общества.

По справедливому утверждению Г. Д. Джумгельдиевой, Украине, унаследовавшей от СССР потенциально мощный государственный промышленный сектор, следует не избавляться от него, а избрать способы его эффективного использования [2, с. 164]. Безусловно, намного сложнее разработать и внедрить методики и механизмы эффективного управления объектами публичной собственности, которые могли бы долгие годы служить интересам всего населения, в частности, быть основной для выполнения государственным аппаратом его задач в социальной сфере. Однако вместо этого разрабатываются все новые программы реформирования отношений собственности, которые на сегодняшний день нанесли экономике страны настолько серьезный вред, что для ее стабилизации единственно правильным представляется только неотложное принятие административно-распорядительных мер по приостановлению процессов разгосударствления. За этим, в свою очередь, должны следовать конкретные действия правительства по возвращению в государственную собственность базовых отраслей промышленности. В любом случае, независимо от того, какая из двух форм будет выбрана — национализация

либо реприватизация, — должна быть разработана и закреплена на уровне законодательства соответствующая процедура, которая четко устанавливала бы основания, принципы и условия перевода тех или иных объектов из частной собственности в публичную, призванную удовлетворять всенародный интерес.

Подводя итог, следует также отметить, что реализация в целом прогрессивной, по своей сути, идеи по созданию в стране условий для развития смешанной экономики вовсе не должна означать исключительно разгосударствление — наоборот, она и не была сведена к этому изначально. Наряду с приватизацией государственного имущества не только вполне возможным, но также экономически и социально оправданным должно было рассматриваться применение и других форм разгосударствления — преобразования крупных предприятий в акционерные общества путем передачи их в собственность трудовых коллективов, заключение договоров об аренде, лизинге или концессии, чему в свое время не было уделено должного внимания, тогда как это позволило бы избежать многих кризисных явлений в будущем.

Список использованных источников

1. Вечканов Г. Вопрос о собственности: приватизация и ее последствия / Г. Вечканов // Экономист. — 2012. — № 7. — С. 16–26.
2. Джумагельдиева Г. Д. Совершенствование законодательного обеспечения эффективного управления государственной собственностью / Г. Д. Джумагельдиева // Напрями оновлення господарського законодавства України : зб. наук. пр. / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень ; ред. кол. : Мамутов В. К. (відп. ред.) та ін. — Донецьк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2008. — С. 152–174.
3. Макогон Ю. В. Национализация и приватизация предприятий (опыт Франции для Украины) : монография / Ю. В. Макогон, В. И. Ляшенко ; Мин-во образования и науки Украины, ДонНУ ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. — Изд. 2-е, испр. и доп. — Донецк, 2009. — 492 с.
4. Развитие производственной и представительных форм экономической демократии: опыт и проблемы / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины ; Мамутов В. К. (науч. ред.) и др. — Донецк, 1998. — 92 с.
5. Панков В. А. Организационно-экономический механизм преобразования крупного предприятия в акционерное общество (на примере заводов тяжелого машиностроения) : автореф. дис. на соискание науч. степ. канд. экон. наук : спец. 08.06.01 «Экономика предприятий и формы хозяйствования» / Панков Виктор Андреевич ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк, 1996. — 29 с.
6. Погрібний Д. І. Приватизація як юридичний склад виникнення у держави корпоративних прав / Д. І. Погрібний // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. пр. — 2007. — № 3. — С. 261–271.
7. Про приватизацію державного майна : Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 24. — Ст. 348.
8. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію) : Закон України від 06.03.1992 р. № 2171-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 24. — Ст. 350.
9. Про Державну програму приватизації : Закон України від 13.01.2012 р. № 4335-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 39. — Ст. 466.
10. Газизов М. Водоуголь и шахты — в руки частных / М. Газизов // Донбасс. Сегодня. — 2012. — 14 дек. — С. 17.
11. Рудь Б. Распродажа Родины. Кабмин намерен избавиться от «Нефтегаза», шахт, спиртовых заводов, издательств и спортивных баз / Б. Рудь // Итоги недели. — 2012. — № 40 (374). — 3–9 окт.
12. Старостин А. Украина пожалеет о распродаже нефтебаз / А. Старостин // Итоги недели. — 2012. — № 50 (384). — 12–18 дек. — С. 2.
13. Дмитренко Я. Следы титана / Я. Дмитренко // Держава 2000. — 2012. — № 46 (630). — 16–22 ноября. — С. 5.
14. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 5 : П-С. — 2002. — 736 с.
15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 4 : Н-П. — 2002. — 720 с.

Статья поступила в редакцию 19.12.2012 г.