

Войшева Алина Сергеевна

аспирант кафедры гражданского права
Кубанского государственного университета**ОБ ОСНОВАХ
РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЯ****Аннотация:**

Статья посвящена анализу понятия разгосударствления, его соотношения с понятием приватизации. Отмечается, что законодательное закрепление понятия разгосударствления связано с законом СССР от 01.07.1991 «Об основных началах разгосударствления и приватизации». Подчеркивается, что в современной юридической литературе нет четкого ответа на вопрос о том, что понимать под разгосударствлением. Однако анализ понятия разгосударствления позволяет автору сделать вывод о том, что разгосударствление все же актуально и с позиций современности.

Ключевые слова:

разгосударствление, коммерциализация, соотношение, приватизация.

Voysheva Alina Sergeevna

PhD student, Civil Law Department,
Kuban State University**CONCERNING THE FUNDAMENTALS
OF DENATIONALIZATION****Summary:**

The article deals with the concept of denationalization, its relationship with the concept of privatization. Legislative recognition of the denationalization concept is related to the USSR Law "Concerning fundamental principles of denationalization and privatization" dated July, 1, 1991. Meanwhile, the modern legal literature has no conclusive answer what the denationalization means. However, the analysis of the concept of denationalization allows the author to conclude that denationalization is still relevant in the present conditions.

Keywords:

denationalization, commercialization, balance, privatization.

Формирование в России перехода от государственной собственности к частной связано с такими правовыми конструкциями, как «приватизация» и «разгосударствление», которые обладают определенной спецификой содержания.

На протяжении 1990-х гг. российский законодатель в принимаемых нормативных актах использовал одновременно оба понятия (и разгосударствления, и приватизации), не проводя понятийных различий между ними, фактически используя их как синонимически идентичные [1, с. 16].

Содержание понятия «разгосударствление» раскрывается в законе СССР от 1 июля 1991 г. «Об основных началах разгосударствления и приватизации». Так, в соответствии со ст. 1 закона под разгосударствлением понималось «преобразование государственных предприятий в коллективные предприятия, акционерные общества, другие предприятия, не находящиеся в государственной собственности, а также в арендные предприятия», а под приватизацией – «приобретение в собственность граждан и созданных ими юридических лиц предприятий, находящихся в государственной собственности, и принадлежащих государству акций (паев) акционерных обществ, других хозяйственных обществ и товариществ». Как видно, при характеристике приватизации добавлено лишь право приобретения в собственность граждан государственных предприятий и принадлежащих государству акций (паев) акционерных обществ. Однако следует отметить, что ярко выраженных отличий в понятиях «разгосударствление» и «приватизация» в приведенном нормативном акте не прослеживается.

В российские законы о приватизации 1991, 1997, 2001 гг. понятие «разгосударствление» не попало.

Опыт разгосударствления, накопленный за последние годы, достаточен для того, чтобы выделить ведущие тенденции этого процесса: либерализацию внутренних рынков, коммерциализацию государственных предприятий, создание акционерных обществ со 100 %-м участием государства, аренду государственного имущества и приватизацию.

В. Куликов полагает, что ступени разгосударствления – это и ступени приватизации. Между тем ученый отмечает, что «данные процессы не тождественны, ибо приватизация в полном смысле слова возникает только с того момента, когда государство начинает расставаться со своей собственностью, отказываясь от нее. Своей конечной точки приватизация достигает тогда, когда этот отказ становится полным» [2, с. 23].

Так, специфической ступенью разгосударствления была коммерциализация государственных предприятий, которая представляется уже частью понятия разгосударствления. Суть же процесса коммерциализации отражена в указах Президента Российской Федерации № 232 «О коммерциализации деятельности предприятий торговли в РСФСР» от 25.11.1991 и «О коммерциализации деятельности предприятий бытового обслуживания населения в РСФСР» от 28.11.1991.

В соответствии с указами предписывалось реорганизовывать государственные, муниципальные предприятия и организации розничной торговли, общепита и бытового обслуживания населения путем выделения из их состава структурных единиц (магазинов, ателье, мастерских и т. д.) и предоставления им права юридического лица без изменения форм собственности. Причем при выделении структурных единиц предприятий бытового обслуживания предписывалась необходимость учета сохранения производственно-технологического цикла формирования и оказания услуг [3, с. 82].

Однако так как в отечественной экономике опыт разгосударствления полностью отсутствовал, то вполне очевидно, насколько не были использованы преимущества этого способа: эволюционное направление деятельности государственных и муниципальных предприятий в русло рыночной экономики без изменения форм собственности, то есть без резкого скачка к приватизации.

В целом же разгосударствление и приватизация носили спонтанный характер, вопросы решались от случая к случаю. Более того, отсутствовала долговременная программа разгосударствления и приватизации, в которой были бы намечены сроки и конечные объемы этих мероприятий.

В современной юридической литературе нет четкого ответа на вопрос, что понимать под разгосударствлением в настоящее время. С точки зрения А.В. Габова, «должен быть наведен порядок: либо слово должно быть объяснено, либо оно должно стать анархизмом и перейти в разряд “юридической археологии”» [4, с. 388]. Между тем необходимо отметить, что понятие «разгосударствление» в науке не имеет однозначного толкования.

А.Л. Маковский объясняет существование понятия разгосударствления следующим образом: «Главным содержанием экономической революции, начавшейся в конце 1980-х гг. еще в СССР и с ускорением продолженной в России, была децентрализация собственности. Огромный массив имущества, главным образом производительного назначения, сосредоточенный в руках одного собственника – государства, стал переходить к множеству отдельных лиц. Этот переход, начало которому положил “выкуп” арендных предприятий, осуществлялся различными способами (путем правомерной и незаконной передачи, отчуждения и захвата, дарения и присвоения и т. д.) и первоначально был назван новым словом “разгосударствление”. Точность этого названия в том, что и тогда, и еще в течение нескольких лет была очевидна только одна сторона децентрализации государственной собственности: кто собственник, расстающийся с собственностью [5]».

Под разгосударствлением О.Ю. Скворцов предлагал понимать «категорию философско-экономического характера, означающую процесс сокращения вмешательства государства в экономическую деятельность, осуществляемую субъектами предпринимательской деятельности. Приватизация – это многоаспектное политико-юридическое понятие, подразумевающее передачу публичной собственности в частную собственность» [6, с. 17].

С точки зрения В.П. Камышанского, разгосударствление надо понимать не только как смену организационно-правовых форм собственности государственных предприятий, но и как систему мер, направленных на либерализацию экономических отношений, как для государственного сектора, так и для негосударственных предприятий [7, с. 82].

В.С. Белых коротко охарактеризовал разгосударствление как ослабление монополии государства в сфере управления экономикой путем преобразования государственных предприятий в иные организационно-правовые формы. В отличие от приватизации, при разгосударствлении государственная собственность не превращается в частную [8, с. 28].

Таким образом, различие между общепринятыми понятиями «разгосударствление» и «приватизация» может быть сведено к тому, что второе понятие отражает процесс коренной трансформации отношений собственности, а первое становится явлением, направленным на разрушение в структуре собственности государственного диктата и создание условий функционирования экономики как независимой от государства сферы общественной деятельности граждан [9, с. 29]. Также еще одной отличительной чертой приватизации является то, что она носит возмездный характер, а разгосударствление может иметь разные формы.

Между тем понятие «разгосударствление» так и не было полностью исключено из лексикона законодателя, и его можно встретить в правовых актах, регулирующих иные общественные отношения и не входящих непосредственно в законодательство о приватизации, например:

– ст. 17 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» запрещает приватизацию имущества и иные формы разгосударствления государственных унитарных предприятий и государственных учреждений, имущество которых находится в федеральной собственности, которые осуществляют изготовление аналитических (стандартных) образцов наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров определенных видов;

– ст. 13 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле» запрещает разгосударствление, приватизацию государственных и муниципальных библиотек, включая помещения и здания, в которых они расположены;

– ст. 14 Закона РСФСР от 31.10.1990 № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» предусмотрено, что разгосударствление и приватизация государственного (республиканского) имущества и средств с оставлением части в государственной или муниципальной собственности с передачей прав полного хозяйственного ведения предприятиям, учреждениям, организациям осуществляются в соответствии с законодательством РСФСР.

В связи с тем, что законодатель употребляет понятие «разгосударствление» в указанных нормативных актах, подтверждается довод о том, что понятие «разгосударствление» шире по объему, чем «приватизация».

Из приведенных примеров очевидно, что использование слова «разгосударствление» осуществляется несистемно: его либо используют вместе со словом «приватизация» через союз «и», либо ставят в скобки после слова «приватизация», как бы подчеркивая, что имеется в виду одно и то же понятие, обозначаемое разными словами. Этот феномен объясняется тем, что в течение 1990-х гг. законодатель использовал оба этих термина, не проводя понятийных различий между ними, фактически используя их как синонимически идентичные. При этом ни один современный нормативный акт не дает никакого определения разгосударствлению [10, с. 387].

Например, российский теоретик приватизации А.Д. Радыгин, говоря о целесообразности последовательной и весьма жесткой политики глубокого разгосударствления в России, использует одновременно в скобках понятие «приватизация» [11, с. 39].

Кроме того, в юридической литературе рассматривается проблематика соотношения приватизации и разгосударствления с реорганизацией. А.В. Габов задается вопросом: «Считать ли любую реорганизацию библиотеки разгосударствлением? Или сюда подпадает только ее преобразование (в случае, если закон это разрешит), но тогда это уже, по современной терминологии, приватизация» [12, с. 388].

В литературе высказывалась точка зрения, что преобразование, то есть собственно реорганизация, было не способом приватизации, как сегодня, а предшественником приватизации. Говоря по-иному, разгосударствление было аналогом реорганизации в форме преобразований [13, с. 59].

По этому поводу В.П. Камышанский указывал, что «преобразование государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, 100 % акций которых находятся в государственной или муниципальной собственности, вряд ли можно считать приватизацией. Реорганизацию юридического лица следует рассматривать как разгосударствление, лишь предваряющее последующую приватизацию путем продажи акций гражданам и юридическим лицам» [14, с. 73].

Осмысление процесса приватизации и разгосударствления на современном этапе развития проводится в основном в экономической литературе. Так, А.Д. Радыгин динамику разгосударствления в России в 2000-е гг. характеризует двумя разноплановыми тенденциями. С одной стороны, с разной интенсивностью продолжился процесс приватизации. С другой стороны, по сравнению с 1990-ми гг. возросло влияние государства, стала признаваться роль государственного предпринимательства [15].

Действительно, в 2000-е гг. пошел процесс разгосударствления естественных монополий, таких как ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», ОАО «Российские железные дороги», в 2001 г. в Правительстве РФ были одобрены программы их реформирования путем дробления на основе производственного процесса с возможной последующей приватизацией отдельных структур [16, с. 40].

На сегодняшний день процесс разгосударствления остается актуальным для Китайской Народной Республики. В отношении ряда крупных китайских государственных предприятий в рамках пилотной программы по разгосударствлению будет проведено реформирование форм собственности, систем управления и контроля [17].

Следует отметить, что Китайская Народная Республика демонстрирует положительный опыт использования разгосударствления, который растянулся с 1978 по 1992 гг. и связан с реформой государственных предприятий. Особенность разгосударствления заключалась в передаче государством предприятиям «некоторых хозяйственных прав». Основным же достижением этого этапа реформ стало то, что удалось достичь и превзойти поставленную партией цель, состоявшую в четырехкратном увеличении ВВП на душу населения [18, с. 71].

А.Д. Радыгин считает разгосударствление глобальным трендом мировой экономики. При этом он уточняет, что это не означает тем не менее, что частное предпринимательство должно полностью вытеснить государство из хозяйственной жизни.

Бесспорно, что разгосударствление и приватизация тесно связаны друг с другом, поскольку разгосударствление в конце концов переходит в приватизацию. Таким образом, употребление

термина разгосударствления на сегодняшний день оправдывается тем, что приватизация соотносится с разгосударствлением как часть и целое.

Автор разделяет точку зрения Е.К. Дубец, которая пришла к выводу о том, что под разгосударствлением следует понимать долгосрочную экономическую политику, реализующуюся в комплексе мер по ослаблению государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов (в том числе государственных), поощрению их инициативы, сокращению экспансии государственного сектора экономики, а возможно, и приватизации [19, с. 21].

Таким образом, можно заключить, что за разгосударствлением стоит определенный смысл: предприятия освобождаются от чрезмерной опеки со стороны государства. Между тем преобразовывать все государственные предприятия в частные нецелесообразно. Государство всегда будет иметь в своей собственности предприятия, крайне важные для осуществления некоторых задач, касающихся всего общества.

Ссылки:

1. Скворцов О.Ю. Приватизационное право : учеб. пособие. М., 1999.
2. Куликов В. Еще раз о смене приватизационной модели // Российский экономический журнал. 1996. № 5/6.
3. Камышанский В.П. Приватизация предприятий. Право собственности. М., 2009.
4. Габов А.В. Теория и практика реорганизации (правовой аспект). М., 2014.
5. Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922–2006). М., 2010.
6. Скворцов О.Ю. Указ. соч. С. 17.
7. Камышанский В.П. Указ. соч. С. 82.
8. Белых В.С. Приватизация государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: экономико-правовые вопросы // Государство и право. 1996. № 10. С. 28.
9. Власов В.А. К вопросу о соотношении юридических понятий «приватизация» и «разгосударствление» // Право и государство: теория и практика. 2012. № 6. С. 29.
10. Габов А.В. Указ. соч. С. 387.
11. Радыгин А., Этнов Р. «Фундаментальная» терема приватизации: идеология, эволюция, практика // Экономическая политика. 2013. № 6. С. 39.
12. Габов А.В. Указ. соч. С. 387.
13. Веденин Н.Н. Приватизация и реорганизация предприятий АПК (правовые аспекты) // Государство и право. 1993. № 4. С. 59.
14. Камышанский В.П. Приватизация как способ распоряжения государственным и муниципальным имуществом // Закон. 2005. № 11. С. 73.
15. См.: Радыгин А., Симачев Ю., Этнов Р. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики. 2011. № 9.
16. Пожилов Д. Программа приватизации в Российской Федерации и специфика ее оценки // Власть. 2014. № 1. С. 40.
17. Россия сегодня [Электронный ресурс]. URL: <http://www.1prime.rregulation/20140715/788316607.html#state/> (дата обращения: 02.10.2015).
18. См.: Шаолей Ф. Приватизация «по-китайски» // Свободная мысль. 2011. № 1. С. 71–72.
19. Дубец Е.К. Проблемы приватизации государственного имущества : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2005. С. 21.