
В.А.Мандыбура, д-р. экон. наук

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ АРХИТЕКТониКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ

Рассмотрено содержание нормативно-правовой составляющей институциональной архитектуры государственной формы собственности. На основе обобщения мирового опыта раскрыты аспекты юридического обеспечения функционирования института государственной собственности, а также предложены меры по ее правовой защите в отечественной экономике.

Сегодня, когда в Украине идет сложный процесс трансформации социально-экономической системы, возникает настоятельная необходимость углубленного исследования государственной собственности и, в частности, ее сложной институциональной архитектуры. При этом крайне важно критически проанализировать мировой опыт деятельности государства в качестве собственника (поскольку присутствие государства в экономике в этом качестве является типичным явлением для всех стран развитой рыночной экономики) и исследовать закономерности развития институциональной архитектуры государственной собственности, прежде всего существующие тенденции формирования и развития нормативной базы ее правовой регламентации.

При этом в научном анализе недопустимы две полярно противоположные позиции: апологетика тотального огосударствления экономической системы и воспевание абсолютного монополизма частной собственности. То есть речь идет о необходимости формирования научно обоснованного представления о роли и месте государственной собственности в системе социально-экономических отношений современного общества и ее институциональной архитектонике. В то же время следует констатировать, что последний вопрос на сегодня фактически остается почти не исследованным¹.

Общие аспекты нормативно-правового обеспечения потребностей функционирования института собственности

Реальное право собственности по своему объективному содержанию и форме отражения не зависит от государства и законодательства. Государственное регулирование отношений собственности с помощью законов предоставляет этому праву только общественное признание, официально разрешенную и защищенную государством форму взаимодействия субъектов экономических отношений. Тем самым право собственности приобретает тот

¹ Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. – К., 2001. – С. 114–165; Мандибура В. Правові форми державної власності в умовах ринкової економіки // Віче. – 1995. – № 12. – С. 13–14.

вид, в котором оно существует эмпирически, и в таком виде оно доступно для непосредственного наблюдения.

Право собственности анализируется преимущественно как реальная юридическая форма регламентации ее бытия, адекватного экономическим процессам, объективным и не зависящим от воли людей. Такой метод обуславливает исследование собственности в динамике как системы правовых, волевых отношений, постоянно возникающих, существующих и прекращающихся вследствие реальных процессов воспроизводства.

Юридическая компонента отношений собственности по своему характеру является формой отражения сознательно-волевых и конкретно-исторических условий экономического существования частной и публичной собственности. То есть в отношениях собственности перед нами феномен диалектического соединения двух условий: с *одной стороны*, отношение к средствам производства как к своим или чужим характеризует собственность как экономическую категорию, поскольку именно этим исходным отношением обусловлен исторический характер способа производства, определяющегося прежде всего способом соединения рабочей силы со средствами производства, и именно эта составляющая отношений характеризует основную доминанту процесса общественного воспроизводства. С *другой стороны*, специфическим признаком отличия материальных вещей и, прежде всего, средств производства, существующих в качестве своих или чужих, является сознательно-волевым и ответственным моментом отношения к объектам частной или публичной собственности тех или иных субъектов, действующих в исторически определенной общественной среде.

Институциональная защита прав субъектов собственности, подчинение субъектов экономических отношений общим формальным и неформальным правилам поведения составляет одно из необходимых условий обеспечения процесса общественного воспроизводства. Это условие в системно организованном обществе может быть выполнено главным образом при помощи системы государственного законодательства, устанавливающего общие правовые нормы, отвечающие консенсусно-оптимизированным интересам всего общества или подчиняющиеся реализации интересов политически господствующих общественных ассоциаций (классов, корпоративных группировок, социальных слоев, клановых и мафиозных групп и т. п.) и лиц, которые их представляют в органах законодательной власти. Упомянутые интересы отражаются в социально сознательной и систематизированной форме, то есть в виде государственного законодательного акта.

Законодательная форма волеизъявления господствующей в обществе политической силы отражает внутренние классовые и межклассовые противоречия и соответствующее сопротивление, проявляющееся со стороны иных общественных слоев, влияние ряда объективных и субъективных факторов. Характер правовых норм определяется непосредственно характером господствующих в обществе экономических интересов и их реализации в государственной политике.

Важно отметить, что, в отличие от права, государственная политика более подвижна, способна быстро реагировать на перемены в приоритетах преобладающих экономических интересов. Однако даже под влиянием происходящих перемен политика какое-то время может осуществляться при сохранении существующих правовых норм, как правило, игнорируя их. Возможно

также, что одна и та же государственная политика по отношению к экономике может воплощаться в жизнь в разных законодательных формах.

Поскольку нормы права создаются под непосредственным влиянием государственной политики, законодательство не может быстрее реагировать на соответствующие перемены в ней, чем это обусловлено развитием объективных экономических процессов и отношений. При этом, как форма сознательного отражения экономики, право испытывает давление общественного сознания. Чрезвычайное влияние имеет положительное или отрицательное отношение определенных слоев населения к действующему законодательству и их активная позиция относительно реализации полезных для них трансформаций в правовой системе путем внесения соответствующих изменений в проекты новых законов, разрабатывающихся и утверждающихся законодательно-представительской властью.

Большое влияние на право имеет не только политический импульс, но и характер существующих в обществе этнически-национальных, морально-этических, религиозных или атеистических отношений, а также правовая идеология, которая в большей степени пребывает под влиянием причин, находящихся за рамками конкретной экономической системы.

Правовая идеология формируется под сильным влиянием корпоративной воли юристов и их традиционных, созданных еще в предыдущие периоды взглядов на право, что способствует укреплению консерватизма в законодательстве. И только под влиянием политического давления происходит полный (вплоть до противоположного) пересмотр правовой доктрины, и быть консерватором становится не только не модно, но и политически опасно.

Значительное влияние на правовое регулирование собственности оказывают также чиновники аппарата государственных органов власти. Бюрократия как особая социальная прослойка общества не только имеет собственные специфические (в том числе экономические) интересы, но также широкие возможности их реализации, в большей или меньшей степени влияя на решения органов высшей государственной власти.

Именно благодаря законодательному регулированию деятельность субъектов собственности и других участников производства ставится в определенные рамки, направляется в русло, соответствующее господствующим интересам в государстве.

В экономической сфере жизни общества при условии его эволюционного развития (в отличие от революционного) главное назначение права как общего кодекса поведения субъектов общественной жизни заключается в защите существующей (прежде всего планирующей) формы собственности и в регламентации действий людей как участников процесса общественного воспроизводства. Законодательство добавляет к фактическим правовым отношениям собственности, к действительному праву собственности или ее юридической формы существенно новый момент. Они становятся отношениями, регулируемыми государством и опирающимися на его силу и общественный авторитет.

Непосредственно факт собственности свидетельствует о том, что некий материальный объект находится в исключительной власти определенных лиц, а правовые нормы, регулирующие волевые отношения собственности, указывают, какие действия и при каких условиях собственник согласно установленным государством законам может или должен совершать. Каждый персонифицированный или ассоциированный собственник становится субъек-

ектом права, защищаемого государством, которое наделено абсолютным правом на применение силы для сохранения существующего строя.

Если не касаться активных действий государства, направленных на изменение фактически существующих экономических отношений (что возможно только при условии создания нового государственно-политического строя в результате революции или контрреволюции), то, опираясь на государственную власть, право собственности просто фиксирует общие результаты распределения материального богатства, созданного в процессе общественного воспроизводства. Это право гарантирует, что никто по личному или ассоциативно организованному произволу не сможет вопреки воле собственника нарушать его власть над определенными имущественными объектами.

Определенная объективными условиями и процессами воспроизводства юридическая форма собственности законодательно проявляется не только в институте собственности. Осуществление права собственности в реальных процессах производства обуславливает юридическую возможность осуществлять разнообразные предпринимательские соглашения, включая, например, договор об аренде земли или имущества, найме рабочей силы, получении в виде кредита определенной денежной суммы и др. К праву собственности в таком понимании относится совокупность всех норм, регулирующих действия собственников и их имущественные отношения с другими лицами. Практически это дает возможность изменить правовое регулирование фактических отношений собственности путем установления норм, относящихся, например, к тем или иным договорам, соглашениям, при этом не касаясь правовых норм, образующих в совокупности юридический институт собственности. К тому же следует отметить, что как реальная юридическая форма собственности охватывает все нормы, регулирующие имущественные отношения во всей их полноте и разнообразии.

Основные тенденции эволюционного развития юридических форм государственной собственности в условиях рыночной экономики

Главной целью реформирования государственной собственности в процессе общественной трансформации должно быть преодоление всех форм отчуждения производителей от средств и результатов производства, к которому (отчуждению) привело тотальное огосударствление отношений присвоения, имевшего место в советское время. Можно согласиться с мнением В.Рыбалкина и И.Лазни, что речь должна идти "о реформировании государственной собственности в такой форме совместной и частной собственности на средства производства, которые соответствуют реальному уровню обобществления труда и производства в разных сферах и отраслях экономики и основываются на принципе единства труда и собственности как принципе, обеспечивающем наивысшую эффективность производства и социальную справедливость в обществе. Средствами достижения этой главной цели являются демонаполизация, разгосударствление и приватизация государственной собственности"².

Основным отрицательным моментом отмеченного процесса стало то, что с начала экономических преобразований в Украине в процессе их институционального, прежде всего законодательного, обеспечения было проигнорировано одно из главных условий реформирования: система правового регу-

² Рыбалкін В. О., Лазня І. В. Теорія власності. – К., 2000. – С. 139.

лирования и государственного контроля над рыночной средой, которую нужно было формировать прежде, чем развернулся процесс создания новых форм собственности, их организационных структур и механизмов функционирования. Именно поэтому теоретическое обобщение опыта институционального обеспечения публично-правового регулирования хозяйственной деятельности в странах развитой рыночной экономики, изучение опыта и особенностей правового обеспечения функционирования в этих странах государственной формы собственности, сопоставление в этом плане мировой и отечественной практики и внедрение этого опыта, приобретенного в условиях эволюции экономической системы, является особенно актуальным. Актуальность усилится, если учесть, что в современной экономической и юридической научной литературе упомянутые вопросы до сих пор не были в должной степени освещены.

Как уже отмечалось, одним из существенных моментов, характеризующих экономику любой страны с развитой рыночной экономикой, является то, что государство непосредственно становится собственником все возрастающей части капитала общества (от 10 до 40 и больше процентов национального богатства).

По своему социально-экономическому содержанию и особенностями правовой формы существования государственная собственность является несравненно более сложным явлением, чем традиционная частная собственность. Как конкретное системно интегрированное целое государственная собственность охватывает широкий круг государственно-политических и государственно-правовых отношений, экономическое содержание которых определяется объективными процессами производства и оборота общественного капитала. Механизм воспроизводства последнего, конечно же, качественно усложняется в условиях развития современных рыночных отношений.

Важно иметь в виду, что государственная собственность в странах развитой рыночной экономики (в отличие от постсоциалистических стран) является результатом довольно продолжительного исторического развития. Ее генезис во всех его конкретно-исторических чертах определялся влиянием многих факторов. Но устойчивую основу этого постепенного процесса составляет внутренняя рыночная тенденция объективного качественного развития частной собственности, прежде всего отражающаяся в возникновении и развитии разных форм кооперированного и ассоциированного частного капитала.

Общественный характер принадлежащего государству капитала закрепляется прежде всего в юридических формах его существования. Выяснение особенностей этих форм служит предпосылкой научного осознания возможностей сосуществования и взаимодействия в рыночной экономике частной и государственной форм собственности.

Ассоциированному капиталу, функционирующему в форме групповой или акционерной собственности, с точки зрения правовых отношений присущи такие наиболее существенные признаки: 1) капитал, существующий в формах как материальной (средства производства), так и денежной, принадлежит более или менее значительному количеству физических лиц и является объектом исключительно долевого (частно-паевого) владения каждого индивидуального собственника этого ассоциированного капитала; 2) существует формальная свобода волевых действий этих лиц как товаропроизводителей по отношению к принадлежащим им материальных благ и денег (за исключением незначительных ограничений, определенных законодательством).

вом); 3) экономико-правовые отношения собственников капиталов в процессе общественного воспроизводства носят характер формального равенства независимо от личной доли в совокупном капитале.

Правовым отношениям, регулирующим собственность на государственный капитал, присущи качественно иные черты. Государство как субъект собственности, в отличие от частного собственника капитала, выступает не как отдельный индивидум, а как особый управленческий аппарат, распоряжающийся соответствующим имуществом (средствами). Поскольку средства и продукты производства, составляющие общественный капитал, персонифицируются в лице государства, объединяются в единый национальный имущественный фонд, то тем самым государство устраняет форму имущественной собственности, характерную для частной собственности как таковой.

Государство как субъект собственности распределяет имущество между разными органами управления государственными предприятиями, учреждениями и организациями. Единое государственное имущество фактически и юридически делится на относительно обособленные части. Но это уже не та имущественная обособленность, которая характерна для юридической формы частной или корпоративной собственности.

Каждый отдельный орган государства, каждое отдельное государственное предприятие или учреждение в странах развитой рыночной экономики, в отличие от индивидуального собственника, лишены исключительной, всеобъемлющей власти над теми объектами, которые находятся в их непосредственном распоряжении, подчинении или пользовании. Если частный собственник может по собственному усмотрению и желанию распоряжаться принадлежащим ему имуществом или деньгами, то государственное учреждение или предприятие, имеющее статус юридического лица, руководствуется распоряжениями высших органов государственного управления и власти. Это значит, что имущественными объектами в таких случаях распоряжается не одно определенное лицо (отдельное предприятие или учреждение как юридическое лицо), а много лиц, которые находятся в отношениях иерархической подчиненности. Таким образом, субъект государственного капитала является юридически полисубъектным.

Высшая степень юридического обобществления, характерная для казны, – собственность на деньги, сконцентрированные в бюджете государства. По исторической традиции самые важные акты, связанные с распоряжением этой частью собственности государства, осуществляются высшими органами государственной власти. Но в рамках, установленных законом, государственные ведомства, предприятия и учреждения могут относительно самостоятельно распоряжаться предоставленной им долей доходов государственного бюджета. С этой исторически-первичной формой государственной собственности связана собственность государства на определенную часть банковского капитала. Известно, что частные банки при наличии собственного денежного капитала фактически распоряжаются также чужими денежными капиталами и доходами. Когда банки вследствие национализации переходят в руки государства, то непосредственно объектами государственной собственности становятся только собственные ресурсы банков, благодаря чему государство получает возможность фактически распоряжаться и денежными фондами, принадлежащими клиентам банков.

Исторический процесс роста огосударствления банковской системы сопровождался концентрацией в собственности государства значительной

части средств, изъятых из внутреннего денежного обращения, или драгоценных металлов, использование которых жестко регламентируется законодательством. Для непосредственной денежной доли государственного имущества характерна наиболее высокая степень централизации, при которой относительно меньше выражена юридическая отделенность соответствующих учреждений и органов. В этой сфере наиболее четко обнаружены отличия государственной собственности от частной с точки зрения юридической формы, то есть фактически осуществляемых и закрепленных законодательством отношений владения, распоряжения и пользования объектами собственности.

Указанные отличия менее четко выражены в правовых отношениях относительно государственной собственности на производственный капитал (средства и продукты производства и финансы). В тех сферах деятельности, где уже продолжительное время государственные органы выступали как непосредственные участники хозяйственной жизни, исторически была унаследована форма государственной собственности, аналогичная собственности на денежное имущество. Такие государственные предприятия (например, арсеналы, железные дороги, предприятия связи и т. п.) обычно финансово не отделены от казны, поскольку их доходы и расходы непосредственно включаются в государственный бюджет. В то же время подобная казенная форма государственной собственности в условиях современной рыночной экономики не имеет широкого распространения.

Наиболее типичной для стран развитой рыночной экономики является иная юридическая форма государственной собственности, которой присуще довольно своеобразное правовое положение предприятий, чей капитал – собственность государства. К этой форме, доминирующей в системе государственного капитала, относятся публичные корпорации, имеющие, например, в США название правительственных компаний, а во Франции – национальных обществ. Во внешних отношениях на рынке они, как и частные акционерные общества, действуют в условиях полной коммерческой свободы, наделены статусом юридических лиц, имущественно и финансово отделенных от государственного бюджета. Государство не несет прямой экономической ответственности за обязательства публичных корпораций, а их коммерческие отношения с другими агентами производства регулируются нормами гражданского права, для которого характерны формальное равенство и формальная свобода хозяйственно-коммерческой деятельности сторон, а юридически эта деятельность регламентируется принципами запрещения (то есть то, что не запрещается, разрешается).

В то же время, без лишнего афиширования, в старую правовую форму (внешне подобную юридической форме собственности акционерных частных компаний) был привнесен существенно новый момент. Принадлежащая государству публичная (правительственная) корпорация в своих действиях так или иначе ограничена, связана волей государственных органов, в подчинении и под наблюдательным контролем которых она находится. Последнее регламентирует хозяйственную деятельность публичных корпораций, включая распоряжение и использование государственного капитала (то есть обеспечивает сохранение, приумножение и эффективное использование имущества и финансовых ресурсов, определяет амортизационные нормы и утверждает объемы капиталовложений, ограничивает уровень цен и контроль составляющих структуры расходов производства, промежуточного потребления и т. п.).

Наследуя правовую форму акционерных обществ, государственные предприятия тем самым органически включаются в общую систему имущественных отношений развитой рыночной экономики. Благодаря этому государство получает определенные возможности для контроля за деятельностью тех или иных частных компаний с помощью, например, системы участия.

Вместе с тем между государственными публичными корпорациями и частными акционерными компаниями имеются существенные отличия. Акционерное общество – объединение более или менее широкого круга лиц, ассоциация отдельных частных капиталов. Публичная же корпорация по своей социально-экономической сути – совокупная собственность всего общественного капитала, непосредственно выступающая как один акционер, которым является государство. Это можно утверждать, даже если акции распространены между разными государственными учреждениями и предприятиями, поскольку владение ими в конечном итоге осуществляет государство как единое целое, хоть и разделенное на разные органы. Вследствие этого теряется даже формальное значение общих собраний акционеров, без которых невозможно функционирование частной акционерной компании.

Вместо общих собраний акционеров, высшее право распоряжаться имуществом публичной корпорации принадлежит соответствующему органу государственного управления, назначающему также высшую администрацию конкретной корпорации (генеральную дирекцию или правление, совет директоров или единоличного администратора). Как и с формально-юридической, так и с фактической стороны владения, распоряжение и пользование имуществом государственной корпорации осуществляется на основе действия соответствующих органов государства, находящихся в отношениях государственно-административной подчиненности и субординации.

Институциональные особенности правового обеспечения функционирования государственной собственности в условиях современного рынка

На сегодня правовое положение государственного предприятия в странах цивилизованной рыночной экономики характеризуется двумя признаками. С одной стороны, публичная корпорация действует как обычное акционерное общество (юридическое лицо, действующее в системе частного права). С другой – она не пользуется правом полностью распоряжаться своим имуществом, поскольку ограничена волей органов государства (при этом она уже не выступает как частное юридическое лицо). В соответствии с этим юридическое регулирование деятельности публичной корпорации осуществляется на основе как норм частного права (гражданского и торгового-коммерческого кодексов), так и норм публичного права (административно-хозяйственных элементов правовой системы), предусматривающих обязательность подчинения распоряжениям высшей администрации и реализации общенациональных интересов. Указанное распространяется и на управление государственными пакетами акций частных корпораций.

Анализ системы отношений и особенностей функционирования государственной собственности свидетельствует, что поле ее юридического обеспечения вступает в противоречие с классическим гражданским законодательством, которое наиболее ярко воплощено в гражданском кодексе Наполеона. Этим кодексом собственность определена как право частного лица на исключительное пользование и распоряжение принадлежащими ему вещами.

Поскольку объективно государственная форма собственности отрицает классическое частное право, она не может быть определена, исходя из старых представлений о собственности, как исключительно полная власть одного лица распоряжаться и пользоваться соответствующим имуществом. Право собственности на средства и продукты производства принадлежит не только конкретной публичной корпорации, но и соответствующим органам государственной власти и управления, являющимися генеральными распорядителями и получающими этот юридический статус как полномочные представители народа. Такое право собственности все больше вступает в противоречие с действующим гражданским законодательством, которое в свое время полностью соответствовало объективным условиям ранней стадии рыночного развития, но постепенно превращалось в преграду на пути развития новых и ассоциативно более высоких рыночных форм собственности.

Классическое гражданское законодательство остается в развитых рыночных странах формально действующим и преимущественным правом. Но со временем все более дает о себе знать его несоответствие современным условиям хозяйственной жизни. Это происходит потому, что сфера деятельности государственных предприятий, связанная с их административными (прежде всего организационно-предписывающими) отношениями с высшими органами управления и экономического контроля, фактически полностью выходит из-под юрисдикции норм частного права. Хотя коммерческие связи государственных предприятий с другими формами собственности формально регламентируются юридическими нормами, установленными еще в период первичного рынка свободной конкуренции, фактически старые правовые формы сегодня наполняются новым содержанием. Это можно проиллюстрировать на примере тех изменений, которые претерпевает основная юридическая форма взаимоотношений между частными предприятиями – договор.

Как и другие формы собственности, государственные предприятия свои "горизонтальные" хозяйственные связи обычно оформляют в договорной форме. Но старые правовые нормы, традиционно регулирующие договорные отношения все больше превращаются в свою противоположность. Не только по реальному содержанию, но и с формальной стороны договор теряет свои специфические признаки – равенство и свободу волеизъявления сторон. Это происходит потому, что государство с целью обеспечения своих интересов и безопасности вообще запрещает заключение соглашений в определенных отраслях; во многих случаях диктует условия, при которых могут заключаться соглашения; может признать недействительными некоторые соглашения или освободить контрагента от ответственности за невыполненные обязательства, если договор нарушает распоряжение государственных органов и т. п.

Более того, сама договорная форма начинает служить прикрытием фактического подчинения одних форм собственности другим, поскольку таким путем государство может обязать частных собственников производить определенную продукцию, продавать ее по ранее установленным ценам определенному покупателю и т. п.

Государство, осуществляя экономическое программирование и регулирование, юридически не может давать обязательные поручения негосударственным предприятиям, потому что последние противостоят ему как частные или ассоциированно-частные собственники. Но государство имеет право и нередко на практике использует форму соглашения для того, чтобы юри-

дически связать частное предприятие теми или иными обязательствами, вытекающими из правительственных экономических программ и решений.

Таким образом, фактически старые нормативно-правовые формы либо постоянно модифицируются, либо наполняются принципиально новым реальным содержанием. Гражданский кодекс Наполеона хоть и продолжает действовать, но последующее развитие государственной формы собственности, экономическое программирование, индикативное планирование и тому подобное являются объективной необходимостью, все больше подрывающей классические принципы частного права, вплоть до его полной аннигиляции в сфере казенной собственности. То есть при условии юридического сохранения частных свобод в законодательстве стран развитой рыночной экономики все более реальное значение приобретают формы отношений, для которых характерны не только действительное, но и формальное ограничение свободы волеизъявления субъектов рыночных отношений – и прежде всего в сфере функционирования государственной собственности.

Объективно обусловленное введение элементов публичного права было направлено на защиту общественного интереса. Прежде всего, это позволяет предотвращать в процессе хозяйственно-коммерческой деятельности публичных корпораций случаи использования должностными лицами государственного имущества с целью личного или группового обогащения и в других корыстных целях, а также создает правовые условия защиты и экономической безопасности функционирования государственного капитала как на национальном, так и на мировом рынках.

Практика передовых стран мира свидетельствует, что рационализация и упорядоченность рыночных отношений произошли не сами по себе и не по воле чиновников или предпринимателей. Главными факторами в этом процессе были и остаются, прежде всего, тщательно отработанная и довольно плотная правовая инфраструктура, в которой оптимально сочетаются нормы частного и публичного права, развитость институтов государственного контроля процессов функционирования и взаимодействия частного и общественного капиталов, рационализация общественного сознания и рост правовой культуры широких слоев населения.

Предприниматели на рынке руководствуются не морально-филантропическими намерениями, а холодным расчетом, направленным на максимизацию собственных прибылей. Для достижения этой цели ими, в первую очередь, избираются наиболее легкие, надежные и быстрые пути обогащения: завышение цен, спекуляция на дефиците и монопольно-рыночном положении, фальсификация качества товаров, укрывательство доходов от налогообложения и другие формы рыночного мошенничества и преступности. В том числе по возможности используется и личное обогащение за счет государственной собственности.

Цивилизованная рыночная экономика прежде всего нуждается в наличии тщательным образом отработанной, совершенной и твердой правовой базы, способной обеспечить четкое взаимодействие, взаимосвязь и взаимную ответственность всех субъектов рынка и рыночных структур. То есть не только общество, но и рынок объективно требует от власти создания такой правовой базы, которая способна надежно защитить государственную форму собственности, наиболее уязвимую из всех форм собственности к жесткому и корыстному частно-корпоративному интересу, и не допустить, чтоб общенародная собственность была "ничейной".

Следует также отметить, что в передовых странах мира давно уже существуют специальная хозяйственная прокуратура и соответствующие разделы законодательства и юридической науки, именуемые уголовно-хозяйственным правом. В этих странах власть и общественность, сталкиваясь с проявлениями экономической преступности, не ссылаются на отсутствие тех или иных законов. Законы там, где это нужно, оперативно создаются или модифицируются, а государство добивается установления жесткого общественного порядка в экономике, соблюдение которого предупреждало бы преступную деятельность и дискриминацию какой-либо формы собственности. Примером отмеченного является быстрое принятие в США в 1980 годах пакета из трех законов, направленных на предупреждение и усиление уголовной ответственности за "отмывание" денег, полученных преступным путем, и содействие этому со стороны должностных лиц.

Проблемы развития экономико-правовой инфраструктуры государственной формы собственности в Украине

Рыночные преобразования в нашей стране многократно увеличили объем законодательной работы по созданию новой правовой инфраструктуры институционального обеспечения радикального реформирования экономики, отношений собственности и реализации новой социальной политики. При этом процесс законодательного обеспечения экономической реформы требует кардинальной трансформации всей системы хозяйственного законодательства, в том числе той его составляющей, которая обеспечивает регулирование экономических отношений в сфере функционирования государственной собственности. В свою очередь, для качественного проведения указанной работы крайне необходимо выполнить определенный объем предварительных научно-теоретических исследований, а именно: 1) четко определить место права в структуре методов хозяйственного и организационно-предписывающего регулирования рыночной экономики; 2) опираясь на мировой и собственный опыт, конкретизировать целевую направленность законодательства и всего механизма рыночно-правовой регуляции в общей системе трансформации рыночно-экономических отношений, и прежде всего отношений собственности; 3) определить и соответственно ранжировать ведущие принципы построения и функционирования механизма рыночно-правового регулирования и установить оптимальные соотношения применения норм частного и публичного права в институциональной системе законодательного обеспечения развития многоукладной рыночной экономики.

К сожалению, указанные исследования, без результатов которых невозможно последующее качественное законодательное обеспечение экономических реформ, до настоящего времени не были выполнены. Поэтому процесс экономического законотворчества, как говорится, "пошел", но пошел он "не так, как нужно, а так, как всегда", то есть наиболее нерациональным для экономики и нежелательным для народа Украины путем – эмпирическим, так называемым методом проб и ошибок.

Не очень радостная эмпирика нашего настоящего, похоже, уже создала все необходимые предпосылки для преодоления в сознании большинства ученых навязанных мифических представлений псевдорыночного анархализма, согласно которым эффективность экономического развития может быть обеспечена только путем стихийно-рыночного саморегулирования и заме-

ной законодательной системы, построенной на юридических нормах публичного права, системой, полностью опирающейся на нормы частного права.

Сегодня уже ясно, что директивная задача превращения в норму практической хозяйственной деятельности субъектов государственного сектора экономики главного лозунга "перестройки", – "разрешено все, что не запрещено" – в условиях, когда правом не было определено, что же именно запрещено, привело к беспорядку в сфере материального производства, способствовало разрушительному растаскиванию машиностроительного и электронного комплексов страны, обусловило страшный всплеск экономической преступности и коррупции. Поэтому в настоящее время все более очевидной становится масштабность тех отрицательных последствий, к которым привело поспешное и непродуманное принятие несовершенных законодательных актов, регламентирующих сферу отношений государственной и негосударственной форм собственности и регулирующих хозяйственно-коммерческие отношения субъектов разных форм собственности на рынке.

Крайне уникальной является ситуация, когда созданная на обломках разрушенной до основания старой хозяйственно-правовой системы система правового рыночного регулирования основывается на беспрецедентной для мировой практики "регламентной пустоте". То есть мы имеем дело с парадоксальным нормативно-правовым явлением – в законодательные акты, которые должны нормировать поведение субъектов хозяйствования там, где это крайне необходимо, не закладываются регламентные конструкции, выписанные по нормам частного или публичного права. Сегодня в отечественной правовой среде создалась чрезвычайно опасная ситуация. В принимающихся законодательных актах либо отсутствует четкая регламентация действий и отношений, запрещенных государством, либо не определены карательные санкции (административные, экономические, уголовные и т. п.) за эти нарушения и неконкретизированы процедурные механизмы их применения к субъектам предпринимательской деятельности, нарушающим запрещенное, либо отсутствует четкая регламентация действий и отношений, разрешенных государством, и соответственно отсутствуют карательные санкции за неразрешенные действия руководителей объектов государственной собственности и чиновников, нечетко выписаны механизмы по правовому применению карательных санкций.

Опасное увеличение случаев финансовых махинаций и уровня экономической преступности в сфере функционирования государственной собственности – главное порождение бессистемно-правового подхода к регулированию взаимодействия и взаимоотношений частного и государственного секторов экономики, государственной и других форм собственности.

Для того чтобы предупредить экономические преступления юридическими средствами, нужно эту проблему рассматривать не просто в уголовно-правовом плане, то есть с позиции наказания за совершенные преступления, а решать в хозяйственно-правовом, то есть с позиций совершенствования механизма правового регулирования хозяйственной деятельности и четкой нормативной регламентации взаимоотношений и экономического поведения субъектов разных форм собственности.

В условиях рыночного реформирования необходимо четко размежевать существующее правовое поле: во-первых, выделить отдельную, основывающуюся исключительно на нормах публичного права юридическую систему, которая должна регламентировать действие механизма реализации властно-управленческих, организационно-предписывающих, вертикально-иерархиче-

ских отношений (основным правовым принципом которого является "разрешено только то, что разрешено законом"); во-вторых, четко определить сферу действия, построенного на нормах частного права гражданско-правовой системы, регламентирующей функционирование механизмов рыночных (товарно-денежных) отношений субъектов частной формы собственности (основной правовой принцип этих отношений, определяющих регламентную логику действия закона, является – "разрешено то, что не запрещено законом").

Указанные системы не следует смешивать, потому что это неизбежно приведет либо к подавлению государственными властными структурами товарно-денежных отношений, либо, наоборот, к стихийному выходу рыночного механизма за его естественные экономические границы, что в свою очередь обусловит потерю необходимой управляемости экономики, будет генерировать экономическую преступность и абсолютизирует преобладание частных интересов над интересами общества.

В то же время опыт развитых стран свидетельствует, что механизм правового обеспечения функционирования государственной собственности в форме казенных предприятий (учреждений, организаций) и механизм правового регулирования деятельности публичных компаний (капиталом которых государство владеет полностью или имеет в компании контрольный пакет акций) существенно отличаются. Это отличие заключается в том, что для первых правовая система полностью основывается на нормах публичного права, а для вторых – как публичного, так и частного.

Поэтому в наших условиях для обеспечения надежного и эффективного функционирования государственной собственности в разных ее формах необходимо параллельное существование двух отдельных кодексов: административно-хозяйственного и хозяйственного.

В чем, в первую очередь, должны заключаться главные особенности создания и практического применения названных правовых систем?

Административно-хозяйственный кодекс должен быть разработан исключительно на регламентных требованиях, выписанных по нормам публичного права. Его законодательная база призвана обеспечивать регулирование экономических и организационно-управленческих отношений между субъектами, являющимися распорядителями и пользователями казенной формы государственной собственности. То есть его действие распространяется на все властные структуры, обеспечивающие управление и контроль за использованием государственной собственности (в том числе финансовых ресурсов), и на подчиненные им казенные предприятия, учреждения и организации, обеспечивающие экономическое и организационное функционирование этой собственности.

Этим кодексом должны быть нормативно четко определены права и обязанности, функциональная компетенция соответствующих органов государственного (отраслевого) управления и регламентированы их взаимоотношения и административная субординация. В административно-правовой кодекс должны быть включены такие законодательные акты: о Кабинете Министров Украины; об Администрации Президента; о министерстве; о государственном комитете; об областной государственной администрации; о государственной собственности и управлении государственным сектором экономики; о казенном предприятии; об экономических преступлениях против государства; об ответственности должностных лиц за использование государственной собственности с целью личного (корпоративно-кланового) обога-

щения и другие корыстные действия, нанесшие ущерб государству; о финансово-имущественной ревизии при смене руководства государственного предприятия (учреждения, организации) и т. п.

В то же время принятый Хозяйственный кодекс необходимо существенно переделать, в первую очередь, на основе оптимального сочетания норм частного и публичного права, что позволит юридически объединить рыночную свободу субъектов предпринимательской деятельности, в том числе и публичных компаний (саморегулирование, самоуправление и т. п.), с необходимыми элементами государственного регулирования и контроля за рыночной средой.

Этот кодекс должен устранить существующие противоречия, возникшие в процессе введения нового гражданского кодекса, выписанного, как отмечалось, на основе применения регламентных норм частного права, которые не могут распространяться на экономическую деятельность публичных и частных корпораций. Оптимальное сочетание действия Гражданского и Хозяйственного кодексов возможно при условии, что в последнем будут четко регламентированы и обобщены нормы, которые должны предупреждать преступность в использовании государственной собственности при ее хозяйственно-коммерческом контакте с частной собственностью, а также нормы, направленные на поддержку честной предпринимательской деятельности. Хозяйственный кодекс не должен дублировать нормы Гражданского кодекса. В него, очевидно, следует включить такие законодательные акты: о системе государственного учета и контроля в сфере предпринимательской деятельности; о публичном предприятии; об ответственности руководителей публичных предприятий и компаний за банкротство; о государственной предпринимательской деятельности и участии капитала государства в смешанных формах собственности; об источниках происхождения первичного капитала; о честном бизнесе и т. п.

Хотя указанное и не было учтено разработчиками недавно принятого Верховной Радой Украины Хозяйственного кодекса Украины, однако кто же, как не государство, может оперативно исправить ошибки, допущенные в формировании отечественной нормативно-правовой среды.

Таким образом, подводя итог, можно утверждать, что формирование полноценных и цивилизованных рыночных отношений в Украине не может быть сведено к механическому и волюнтаристскому делению государственной собственности на государственный и частный секторы. Государство должно не столько быстро передать свою собственность в руки новому классу собственников, сколько создать необходимые институциональные условия для быстрого накопления капитала частным бизнесом, представители которого должны стать настоящими эффективными хозяевами и содействовать дальнейшему динамическому развитию рыночных институтов. Именно поэтому выполнение указанных экономическо-правовых мер позволит в будущем не только надежно защитить государственную форму собственности, повысить экономический потенциал ее функционирования, утвердить настоящее равенство всех форм собственности, но и способствовать процессу цивилизованного рыночного реформирования и обеспечению социальной стабильности в Украине.