

Национализация как институт права и инструментарий политики в Кыргызстане

Памира Сайназарова
Магомед Саадуев

Термин «национализация» до событий 7 апреля 2010 года в Кыргызстане звучал в определенной мере архаично. Многие ассоциировали его с уроками истории СССР, работами классиков марксизма-ленинизма и событиями революции 1917 года. Но за последний год национализация в Кыргызстане стала обыденным явлением. Как показала недавняя история нашей страны, буквально за несколько месяцев, с мая 2010 года по декабрь 2010 года, были национализированы несколько десятков объектов, в числе которых были промышленные предприятия, дома, земельные участки, доли участия и акции крупных компаний, а также другие объекты.

Наверное, многим сегодня интересно, что же означает национализация, какова ее цель, на каких условиях она совершается? Какие положительные и отрицательные последствия она приносит? Возможно, читателю будет интересно узнать о национализации, чтобы понимать происходящие процессы, так как национализация совершается в течение нескольких дней, но эффект от национализации будет на многие годы, если не десятилетия, вперед.

1. Что означает «национализация» и каковы ее цели?

Термин национализация происходит от латинского слова *patio* – народ. Экономическая теория определяет этот термин как передачу имущества частных лиц в собственность государства в случаях, когда государство считает, что способно эффективнее управлять имуществом, нежели частный собственник. При этом, согласно экономической теории, объектом национализации, как правило, становится имущество, имеющее большое значение для государства и общества¹.

Теория же права исходит из понимания того, что национализация - это *политика государства* по осуществлению социально-экономических изменений, при которой имущество, находящееся в частной собственности, передается в собственность государства². Существует множество других определений национализации. Однако, чтобы понять суть национализации, необходимо знать причины ее возникновения, политические и/или экономические факторы, которые диктуют ее применение, цели, ради которых она осуществляется в конкретной стране, особенности исторического развития страны.

В основе института национализации, как признают многие ученые-правоведы, лежит идея предпочтения *общественного интереса* интересам частных лиц, когда во благо большинства можно поступиться правами меньшинства³. Но, как мы знаем из истории Советского Союза, крайнее развитие идеи общественного интереса оказалось утопическим. И все же, ради справедливости нужно отметить, что национализация, как явление, свойственно не только государствам социалистического лагеря, но и странам капиталистического строя, с демократической формой правления (ниже будут приведены примеры национализации в США, Великобритании). Национализация в современных условиях означает решение задачи, требующей баланса интересов государства и общества с интересами частного собственника, которую, к сожалению, не всегда удается выполнить. Здесь вполне уместен вопрос: а насколько же цель оправдывает средства ее достижения? О целях национализации речь пойдет ниже.

Согласно мнению исследователей, изучающих данный вопрос, национализация – это *политико-экономический инструмент* государственного регулирования экономики⁴. Как показывает мировой опыт, национализация всегда выполняет и политические, и экономические цели. Так, стало вполне обыденным и понятным явлением, когда национализация применяется для выполнения предвыборных программ, обещаний политиков, пришедших к власти в ситуации, когда общество

¹ Б.Райзберг, Л.Лозовский, Е.Стародубцева. Современный экономический словарь. – М., 2001.

² Юридический словарь. – М., 2000.

³ Ивлиев Д. И вновь о национализации // ЭЖ-ЮРИСТ. - М., 2003. № 14.

⁴ Анохин М.Г. Матвеевков Д.О. Политические аспекты проблемы: «Приватизация-национализация» - М., 2002.

считает, что имеется «социальная несправедливость» в распределении ограниченных ресурсов и нужна та власть, которая сможет решить эту проблему.

У властных структур могут быть и вполне доброжелательные намерения при проведении национализации, далекие от политических амбиций. Так, проведение национализации, как правило, требуется в отраслях, где частный капитал может не справиться, или попросту отсутствовать, ввиду того, что такие отрасли, как, например, железнодорожный транспорт, системы газо- и электроснабжения, авиационная, угольная, металлургическая промышленность, требуют огромных капиталовложений, имеют высокие степени рисков и окупаются спустя долгое время. Помимо всего прочего, нельзя забывать, что все перечисленные отрасли производства составляют сердцевину жизненно необходимых, системообразующих звеньев экономики государства, что также является важной предпосылкой национализации данных отраслей.

История показывает, что войны и различного рода конфликты во все времена диктовали проведение национализации всех базовых отраслей промышленности, для того чтобы удовлетворить военные нужды и обеспечить национальную безопасность страны. Поэтому национализация в таких случаях имеет целью поддержать необходимый уровень функционирования отраслей (производств), имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

При этом, как мы видим из новой и новейшей истории, применение национализации может быть вызвано экономическими кризисами, для того чтобы минимизировать экономические потери государства. В данном контексте целью национализации может быть установление в экстремальных ситуациях контроля государства за использованием финансовых ресурсов, которыми располагают банки и другие учреждения финансово-кредитной сферы. Так, в 2008 году, в самом начале ипотечного кризиса в США, переросшего во всемирный экономический кризис, власти США с помощью национализации крупнейших ипотечных компаний предприняли попытки спасти кредитные рынки, однако, к сожалению, это не дало ожидаемых результатов.⁵

Известны также случаи, когда власть пользовалась возможностями национализации для вывода из-под контроля иностранного капитала отраслей, имеющих ключевое значение для экономики государства, для сохранения и поддержания экономического суверенитета страны. К примеру, это можно проследить в политике Президента Республики Венесуэла Уго Чавеса, который в 2007 году полностью национализировал все месторождения нефти в стране.⁶

Однако увеличение государственного участия в перделе собственности не всегда было самоцелью национализации. В некоторых странах, в частности, в Великобритании, после Второй Мировой войны, целью национализации было перераспределение средств для развития экономики в целом между отраслями в таких размерах, которых сложно было бы достичь при свободных рыночных отношениях. Так, пришедшие к власти в 1945 году лейбористы приняли Закон о национализации Английского банка, в результате впервые в истории страны был создан государственный банк. В 1946 году была национализирована угольная промышленность, которая охватила 880 компаний. Позднее Правительство Великобритании провело национализацию других стратегических отраслей: газовой промышленности, части сталелитейных заводов, электростанций, внутреннего транспорта, гражданской авиации, телеграфной и радиосвязи.⁷

⁵ В 2008 году в США были национализированы крупнейшие в стране ипотечные компании Fannie Mae и Freddie Mac. В общей сложности компании Fannie Mae и Freddie Mac владели или выступали гарантами более 5 трлн долл. ипотечных долговых обязательств. Таким образом, их банкротство грозило обрушить всю финансовую систему США, в связи с чем и было принято решение об их национализации (источник: официальный сайт РосБизнесКонсалтинга: www.rbc.ru).

⁶ После национализации оперативное управление добычей, транспортировкой и первичной переработкой нефти полностью перешло к государственной нефтегазовой корпорации «Петролеос де Венесуэла». При этом среди транснациональных нефтяных корпораций, которые работали в Венесуэле, были такие крупнейшие компании, как американские «ЭксонМобил», «Шеврон», «КонокоФиллипс», британская «BP», французская «Тоталь» и норвежская «Статойл». Всем им предписывалось продать свою долю в размере не менее 60 процентов государственной компании и образовать с ней совместные предприятия для дальнейшей эксплуатации нефтепромыслов. По оценкам специалистов, Уго Чавес по завершении национализации нефтяной отрасли взял под свой контроль проекты общей стоимостью 30 миллиардов долларов США (источник: официальный сайт «Российской газеты»: www.rg.ru).

⁷ Источник информации: <http://velikobritaniya.org/istoriya-velikobritanii/istoriya-anglii-v-xx-veke.html>.

Мы привели лишь некоторые известные истории примеры национализации. Существует множество других примеров национализации и всех их объединяет то, что независимо от того, когда и где проводилась национализация, она, всегда была своеобразным инструментом регулирования экономики, который имеет политическую «окраску» и, как правило, сопровождается большим резонансом как внутри отдельно взятой страны, так и за ее пределами.

2. Регулирование национализации в законодательстве Кыргызской Республики

Что же говорит законодательство нашей страны по поводу национализации? Анализ нормативных правовых актов Кыргызской Республики (далее - «КР»), регулирующих национализацию, показывает, что нормативная база в этом вопросе находится на стадии формирования:

- существующие нормы являются нормами определениями, которые только дают общее описание национализации;
- отсутствуют нормы, регулирующие сам процесс национализации, условия и основания ее проведения.

Ниже рассматриваются основные положения нормативных правовых актов, регулирующих национализацию, и приводятся комментарии к ним.

Конституция КР от 27 июня 2010 года

Согласно новой Конституции КР, которая была принята на референдуме 27 июня 2010 года (далее - «Конституция»),⁸ вопросы, касающиеся национализации, сводятся к следующему: «Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков»⁹.

Исходя из указанной нормы Конституции, национализация – это форма обращения в государственную собственность имущества частных лиц, отличающаяся особым порядком реализации – принятием закона о национализации. При этом частному собственнику гарантируется возмещение стоимости этого национализированного имущества и других убытков, вызванных национализацией.

Гражданский Кодекс КР от 8 мая 1996 года

В первой части Гражданского Кодекса КР от 8 мая 1996 года (далее - «ГК КР») также дано лишь короткое юридическое определение национализации. Так, статья 288 ГК КР гласит: «Обращение имущества, принадлежащего гражданам и юридическим лицам, в государственную собственность путем его национализации допускается *только на основании принятого в соответствии с Конституцией закона о национализации* этого имущества *и с возмещением лицу, имущество которого национализировано, стоимости этого имущества и других убытков, причиняемых его изъятием*».

Данная статья повторяет вышеуказанную норму Конституции, но более четко определяет порядок проведения национализации. Согласно данной норме исключена другая возможность национализации, кроме как *путем принятия в соответствии с Конституцией закона о национализации*. А также из данной статьи следует, что при каждом случае национализации должен приниматься специальный закон о национализации именно данного конкретного имущества.

Закон КР «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года

Закон КР «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года (далее - «Закон об инвестициях») содержит нормы, гарантирующие защиту от экспроприации инвестиций и возмещение

⁸ Конституция КР от 27 июня 2010 года, за исключением некоторых разделов, вступила в силу со дня официального опубликования итогов референдума по принятию Конституции. Итоги референдума были официально опубликованы в газете "Эркин Тоо" от 2 июля 2010 года N 59.

⁹ Пункт 3 статьи 12 Конституции.

убытков инвесторам. Так, пункт 1 статьи 6 Закона об инвестициях гласит: «Инвестиции не подлежат экспроприации (национализации, реквизиции или иным эквивалентным мерам, в том числе включающим действие или бездействие со стороны уполномоченных государственных органов КР, приведшим к принудительному изъятию средств инвестора или лишению его возможности воспользоваться результатами инвестиций), за исключением случаев, предусмотренных законодательством КР, когда такая экспроприация осуществляется в общественных интересах на основе недискриминации с соблюдением надлежащего законного порядка и производится с выплатой своевременного, надлежащего и реального возмещения ущерба, включая упущенную выгоду».¹⁰

Здесь необходимо разъяснить, что экспроприация представляет собой *принудительное безвозмездное или оплачиваемое отчуждение имущества, производимое государством*. Национализация – одна из форм экспроприации, проявляемая в виде *принудительного оплачиваемого отчуждения* имущества. Поскольку темой данной статьи является национализация, будем анализировать вышеуказанную норму Закона об инвестициях с точки зрения национализации.

Итак, судя по содержанию пункта 1 статьи 6 Закона об инвестициях, инвестиции могут быть предметом национализации, только в том случае, когда такая национализация осуществляется в общественных интересах. Как говорилось выше, в основе института национализации лежит идея предпочтения общественного интереса личным, поэтому инвестиции могут быть национализированы, но только при условии недискриминации, с соблюдением надлежащего законного порядка и возмещения ущерба, включая упущенную выгоду. При этом недискриминация предполагает равные инвестиционные права и равную их защиту при национализации, как для местных, так и для иностранных инвесторов независимо от гражданства, национальности, языка, пола, расы, вероисповедания, места проведения их экономической деятельности, а также страны происхождения инвесторов. А понятие «надлежащий законный порядок» означает право инвестора на скорое рассмотрение дела при наличии его претензии в отношении национализации, включая рассмотрение судом или другим компетентным органом (внутренним или международным арбитражом) вопросов об оценке его инвестиций и выплаты возмещения.¹¹

В Законе об инвестициях установлены требования к возмещению причиненного национализацией ущерба. Так, согласно этим требованиям возмещение должно быть:

- эквивалентно объективной рыночной цене национализированной инвестиции или ее части (включая упущенную выгоду, непосредственно на дату принятия решения о национализации);
- возмещение должно быть реально осуществимым;
- выполнено в сроки;
- согласовано сторонами;
- выплачено в свободно конвертируемой валюте.

К сожалению, несмотря на наличие норм, гарантирующих осуществление национализации на законных основаниях (принятие соответствующего закона о национализации, выполнение условий о недискриминации, соблюдение надлежащего законного порядка и возмещение ущерба), отсутствует механизм соблюдения данных гарантий на практике. В первую очередь, для осуществления национализации законным и цивилизованным способом требуется наличие в государственном бюджете соответствующих финансовых ресурсов для выплаты инвесторам возмещения стоимости национализированного имущества, ущерба и упущенной выгоды.

Таким образом, национализация как одна из форм экспроприации - *принудительного изъятия* у собственника его имущества, обладает следующими отличительными признаками:

1. имущество, находящееся в собственности граждан и юридических лиц (частных собственников) *переходит в собственность государства*;

¹⁰ Аналогичные нормы содержатся и в двусторонних соглашениях КР с другими государствами по вопросам защиты и поощрения инвестиций. В частности, такие соглашения заключены и действуют с США, Беларусью, Казахстаном, Узбекистаном, Таджикистаном, Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой, Литвой, ФРГ, Индией, Турцией, Великобританией, Францией, Ираном, Индонезией, Швейцарией, Швецией, Финляндией, Республикой Корея.

¹¹ Пункт 4 статьи 6 Закона об инвестициях.

2. собственнику *возмещается стоимость* его имущества и других убытков, причиненных таким изъятием;
3. должны быть соблюдены два условия при проведении национализации:
 - при каждом акте национализации должен быть принят закон о национализации конкретного имущества;
 - данный закон о национализации должен быть принят в соответствии с требованиями действующей Конституции;
4. и самое главное, вопрос о национализации того или иного имущества уполномочен решать только Жогорку Кенеш КР (далее – «Парламент»), поскольку принимать законы входит только в его компетенцию.

К сожалению, приходится констатировать, что отсутствие в законодательстве КР четких указаний того, в каких именно случаях может производиться национализация, делает национализацию «универсальным» инструментарием в руках политиков и создает ситуацию правовой незащищенности для инвесторов, поскольку ни один инвестор не может быть уверен в том, что завтра в результате очередных изменений политической конъюнктуры в государстве он не будет лишен своей собственности.

3. Национализация в правоприменительной практике КР

В период с 20 мая 2010 года по декабрь 2010 года Временным Правительством КР (далее - «ВП КР») было принято 38 декретов относительно национализации (далее - «Декреты»), на основании которых были национализированы 45 объектов.¹² Анализ содержания принятых Декретов показал следующую структуру их основных положений:

- ссылка на представление Генеральной прокуратуры КР и Декрет ВП КР от 7 апреля 2010 года (о переходе государственной власти к ВП КР);
- описание объекта национализации;
- государственный орган или учреждение, которому передается объект национализации (или какой орган должен обеспечивать дальнейшее управление объектом);
- поручение Государственной регистрационной службе при Правительстве КР аннулировать правоудостоверяющие документы (когда предметом национализации выступает недвижимость);
- выплата возмещения собственникам с вычетом убытков, причиненных государству (но в большинстве декретов отсутствует это положение);
- другие положения.

Анализ всех Декретов показывает, что в целом в ведение Министерства государственного имущества КР был передан 31 национализированный объект, в ведение Управления делами Президента КР – 8, Иссык-Кульской областной государственной администрации — 3, Государственного агентства архитектуры и строительства при Правительстве КР — 1, Государственного агентства физической культуры и спорта при Правительстве КР – 2 объекта. Отметим, что созданный специально для управления национализированными объектами Фонд по управлению национализированным имуществом при Министерстве государственного имущества КР¹³ объявил, что из 45 национализированных объектов 38 будут реализованы на аукционах в мае 2011 года, а остальные останутся в собственности государства.¹⁴

О правовой природе Декретов было много споров, они и поныне продолжаются, теперь уже некоторые в рамках судебных процессов.¹⁵ Эксперты выступали и выступают с мнением, что Декреты

¹² По данным некоторых средств массовой информации, по состоянию на март 2011 года, национализированы 47 объектов.

¹³ Образован в соответствии с постановлением Правительства КР «О Фонде по управлению национализированным имуществом Министерства государственного имущества Кыргызской Республики» от 18 августа 2010 года N 167. Основной задачей Фонда является осуществление практических мер по принятию в собственность государства национализированных объектов, обеспечению их сохранности, надлежащего функционирования и по дальнейшему управлению в интересах государства.

¹⁵ Согласно заявлениям представителей Министерства государственного имущества КР, которые освещались в средствах массовой информации, в производстве судов КР в данное время имеются 19 исковых заявлений, связанных с решениями ВП КР о национализации.

незаконны и не могут служить основанием для проведения национализации, поскольку противоречат положениям Конституции, ГК КР, Закона об инвестициях и международным соглашениям КР с другими государствами.

Действительно, с точки зрения права, Декреты как правовые основания национализации, имеют довольно спорный характер, поскольку:

- Декреты противоречат Конституции КР, как ранее действовавшей, так и нынешней, так как обеими Конституциями предусмотрена обязанность государства возмещать стоимость национализированного имущества и других убытков, вызванных национализацией. Многие Декреты вообще не упоминают о выплате возмещения, а те, которые упоминают, предусматривают, что возмещение предоставляется за вычетом убытков, нанесенных государству;
- Декреты не являются законами, а национализация, в соответствии с Конституцией и ГК КР *допускается только на основании принятого в соответствии с Конституцией закона о национализации имущества;*¹⁶
- *ВП КР не обладало полномочиями принимать решения о национализации*, так как национализация может проводиться только на основании закона, который принимается Парламентом.

Заключение

История свидетельствует о том, что спорные и не всегда законные сделки по приватизации государственных объектов были основанием для оспаривания/отмены итогов приватизации и последующей национализации имущества. Именно это произошло в случаях с ОАО «Северэлектро», ОАО «Востокэлектро» и ОАО «Кыргызтелеком», которые при Президенте Курманбеке Бакиеве были проданы частным лицам. Напомним, что приватизация этих стратегических объектов на невыгодных для страны условиях стала одной из причин, которые вызвали всеобщее возмущение населения и привели к событиям 7 апреля 2010 года и последующей смене власти в Кыргызстане.

При этом, по нашему мнению, национализация, проведенная в КР в 2010 году, еще не в полной мере оказала свое влияние на экономику Кыргызстана, но это лишь вопрос времени. Политики и эксперты, немного оправившись от революционной эйфории, начинают понимать, что проведенная с нарушением законодательства и международных соглашений Кыргызстана национализация, может повлечь для страны различные негативные последствия. Это могут быть судебные или арбитражные разбирательства по искам инвесторов к Правительству КР о возмещении ущерба, причиненного национализацией (как было указано выше, уже сейчас в судах КР рассматриваются имеются 19 исков по делам о национализации), или же и вовсе отказ действующих и/или потенциальных инвесторов от осуществления экономической деятельности в нашей стране.

Кроме того, уже сейчас можно достаточно уверенно предполагать, что в будущем государство столкнется с трудностями при приватизации ранее национализированного имущества. Очевидно, что компании, обладающие высокой деловой репутацией и являющиеся надежными деловыми партнерами, которые могут рассматриваться как потенциальные покупатели национализированных объектов, вряд ли проявят интерес в приобретении активов, имеющих столь большие риски.

Однако, главными негативными последствиями и рисками для Кыргызстана являются даже не возможные финансовые затраты, которые могут возникнуть в зависимости от результатов судебных или арбитражных разбирательств по искам инвесторов или же от потери потенциальных инвесторов, отказавшихся работать в Кыргызстане, а гораздо более ощутимые репутационные потери страны в случае если судами или, особенно, международными арбитражами будут признаны незаконными акты и действия ВП КР и других государственных органов КР по национализации. И тогда вполне может оказаться, что ущерб от испорченной репутации нашей страны будет намного больше стоимости национализированного имущества и тех мнимых выгод, ради которых и был инициирован весь процесс национализации.

¹⁶ Закон КР «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 года вообще не предусматривает такого нормативного правового акта, как декрет.

Безусловно, проведение национализации – это неотъемлемое право каждого суверенного государства, в том числе и Кыргызстана. Данный факт не подлежит сомнению и является признанным во всем мире. Но, безусловно также и то, что, учитывая большое влияние национализации на судьбу страны в целом и ее народа, любые действия властей в этом направлении должны быть очень тщательно обдуманы и взвешены. По нашему мнению, неверно принимать судьбоносные для государства решения, будучи охваченными эмоциями или желанием отомстить нерадивому правителю. Поэтому, если и принимать решения о национализации, то это нужно делать цивилизованно, оставаясь в правовом поле, в строгом соответствии с законодательством страны.

*(Впервые опубликовано на
информационно-аналитическом
портале expertkg.info)*