

УДК 346.56

Семен Яценко,*аспірант відділу проблем модернізації господарського права і законодавства
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

ЕКОНОМІЧНІ ТА ПРАВОВІ ПІДСТАВИ НАЦІОНАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено економічні та правові підстави націоналізації. Охарактеризовано соціалістичну націоналізацію та обґрунтовано її відмінність від капіталістичної. Досліджено підстави націоналізації з погляду макроекономіки та економічної політики. Розглянуто пов'язані із наданням державної гарантії правовідносини як можливу правову підставу націоналізації підприємства приватного сектору економіки. Націоналізація охарактеризована як засіб для порятунку від банкрутства приватного підприємства, за зобов'язаннями якого державою було надано гарантії, та як можливий наслідок порушення зобов'язань за гарантійним договором.

Ключові слова: націоналізація, правова підстава, економічна підстава, державна гарантія.

Постановка проблеми. У системі нормативно-правових актів України відсутній нормативно-правовий акт, який визначав би підстави для націоналізації суб'єкта господарювання. Проте очевидним стає той факт, що держава не лише здійснює планову приватизацію державного майна, але й отримує у державну власність майно та майнові права, що перебувають у приватній власності (прикладом цього є ситуація із ПАТ «КБ Приватбанк», резиденцією «Межигір'я» тощо). На жаль, держава визначає лише приватизацію як основну концепцію розпорядження державним майном і не встановлює формальні підстави, порядок та процедуру набуття майна у державну власність. Тому завдання цієї статті – дослідити підстави націоналізації майна суб'єктів господарювання, як економічні, так і правові; дослідити негативний досвід націоналізації в СРСР; запропонувати механізм підвищення ефективності державних гарантій, наданих суб'єктам господарювання.

Аналіз останніх досліджень. Під час написання статті використовувалися праці таких учених як, І. Б. Новицькій, К. Макконелл, С. Брю, П. Вельфенс, І. О. Лютий, О. С. Лондар, В. В. Зимовець тощо. На жаль, господарсько-правові дослідження із згаданого напрямку відсутні.

Виклад основного матеріалу. Стаття підготовлена на продовження дослідження правової природи націоналізації як господарсько-правового інституту. Якщо у попередній статті автор досліджував співвідношення таких суміжних понять, як націоналізація, експропріація, конфіскація, ревізіція, секвестр, відчуження з мотивів суспільної необхідності [1], то у цій статті здійснена спроба дослідити економічні та правові підстави націоналізації.

Для більш повного розуміння націоналізації необхідно звернутися до ретроспективи цього процесу. Історично зумовлено, що найбільш повне дослідження націоналізації та її найбільш повне правове регламентування було за часів становлення СРСР. Далі буде показано, що націоналізація за часів СРСР здійснювалася із порушенням загальноправових принципів, була проявом правового нігілізму, низького рівня правової культури та правосвідомості загалом. Тож, навіть враховуючи цивілізаційний поступ, який здійснило українське суспільство, неможливо оминати увагою літературні джерела, які стосуються націоналізації в Радянський період.

У радянському цивільному праві (варто звернути увагу на тривале заперечення у Радянському Союзі науки та галузі господарського права, а тому націоналізації розгляд здійснювався виключно в межах концепції цивільного права та приватного права відповідно) націоналізація розглядалася як підстава для виникнення соціалістичної власності і не передбачала наступну приватизацію чи повторну націоналізацію, оскільки мала глобальний (масовий) ефект та вважалася остаточною. Будучи підставою виникнення права соціалістичної власності, націоналізація досить ретельно була досліджена в межах історії радянського цивільного права.

І. Б. Новицькій у посібнику (рос.) «Історія советского гражданского права» [2] визначає націоналізацію основних засобів виробництва як «...ліквідацію приватної власності, котра здійснюється у відповідності до «економічного закону відповідності виробничих відносин характерові виробничих сил...». Оскільки Радянський період

характеризується тим, що ідеологія перетворилася не псевдорелігію, то і становлення цивільного права у період націоналізації пояснюється революційною доцільністю, а сама націоналізація називається «червоногвардійською атакою на капітал».

Ззначається, що на з'їзді більшовистської партії 26.07-03.08.1917 було прийнято резолюцію, яка запроваджувала націоналізацію, а Радянська держава у такий спосіб здійснила «економічний переворот» (буквальний переклад – сучасний юридичний термін «takeover»). На жаль, В. І. Ленін зазначав (і це є негативною характеристикою націоналізації у СРСР): «...поганий той революціонер, який у момент гострої боротьби зупиняється перед непорушністю закону. Закони у перехідний час мають тимчасовий характер...». Очевидно, що зазначений заклик цілком відповідає суб'єктивній стороні злочинів проти основ національної безпеки, оскільки руйнує державність, руйнує повагу до закону та є проявом правового нігілізму. Радянське керівництво визнавало, що більшості їхніх нормативно-правових актів на початковому етапі революції не мали насправді нормативно-правової сили, а слугували лише засобом пропаганди, «вербування» більшої частини населення. В. І. Ленін писав: «...бережіть це все, дбайте, бо все це – ваше...». Вже після цього було введено «народний контроль», метою якого було згладити перехід до справжньої націоналізації. Ті підприємства, власники яких опиралися народному контролю, саботували процес чи просто тікали, одразу переходили в індивідуальному порядку у державну власність. Другим етапом стала націоналізація цілих галузей промисловості: цукрової, нафтової тощо. Додатковим поясненням необхідності та очевидної здійсненності націоналізації стала концентрація найбільших підприємств, найбільш «ласих» галузей «у руках» декількох осіб, які були наближені до царської влади. *Вочевидь, у сучасній Україні простежується схожа, тривожна тенденція, коли цілі галузі економіки перебувають під контролем декількох осіб.*

Звісно, своєю чергою, власники підприємств намагалися мінімізувати свої збитки, розпродати свої підприємства насамперед іноземним інвесторам. Держава цьому запобігла, ввівши кримінальну відповідальність і припинивши виплати за зобов'язаннями. Окрім цього, власники «захоплених» народним контролем, а потім державою підприємств заверталися до закордонних судів, проте СРСР такі рішення не визнавав.

Надалі націоналізація банків відбулася шляхом їх приєднання до Державного банку.

Цікаво, що навіть у підручнику з історії радянського цивільного права досліджується різниця між соціалістичною та капіталістичною націоналізацією: «...там націоналізація ніколи не проводиться щодо всіх без винятку великих та середніх підприємств, а лише щодо певної частини або певної галузі промисловості. Націоналізація у капіталістичних країнах звичайно поширюється на підприємства малопробиткові, навіть збиткові для їхніх власників. При цьому націоналізація у тих випадках, коли вона здійснювалася, була оплатна повністю, або хоча б у більшій частині. Власники націоналізованих підприємств у капіталістичних країнах отримують, як правило, високу винагороду за рахунок народних засобів з прийняттям державою обов'язків націоналізованих підприємств». Тут же зазначається, що у країнах Балтії у певних випадках така компенсація виплачувалася.

Тобто варто констатувати, що випадки порушення загальноприйнятих правових цінностей звеличувалися та позиціонувалися виключно як позитивне досягнення революційної діяльності. Звісно, таке бачення процесу націоналізації, явна зневага до економічних прав людини (хоча досить сумнівно надавати оцінку подіям минулого століття з позиції сучасних правових інструментів, зокрема Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 1950 року) не могла не відобразитися на стані законності, поваги до права протягом усього періоду СРСР.

Тому необхідно врахувати негативний досвід соціалістичної націоналізації, яка мала, вочевидь, шляхетну мету, проте позначила момент, з якого втручання держави у відносини власності оцінюються як злочинні та недопустимі, навіть коли вони є необхідними та невідтратними їх може призвести до значних майнових та людських втрат.

Відстоюючи позицію детального правового забезпечення відносин із націоналізації, неможливо залишити поза увагою економічні підстави націоналізації. Саме економічні підстави зумовлюють і необхідність закріплення та формалізацію націоналізації у законодавстві України, і обмежують розсуд держави щодо втручання у відносини власності в інших випадках.

У разі відсутності економічних підстав для націоналізації її не можливо обґрунтувати з правової позиції. Лише у тому разі, якщо націоналізація має економічне підґрунтя, її можна намагатися дати правову форму. Якщо націоналізація має економічне обґрунтування, то варто припустити, що її допустимість є прийнятною.

З економічної точки зору, щодо націоналізації виникають деякі дискусійні питання: *наскільки публічна власність необхідна, наскільки втручання держави необхідне та якою мірою*. В економічній теорії традиційно існують полярні точки зору. Проте якщо націоналізація здійснюється, то варто припустити, що з певною метою.

Оскільки націоналізація належить до напрямів економічної політики, то варто визначитися з економічними цілями, які ставляться перед економічною політикою. К. Р. Макконнелл та С. Л. Брю [3, с. 9-11] визначають такі економічні цілі:

- економічне зростання (виробництво товарів та послуг у більших обсягах та кращої якості);
- повна занятість (забезпечення підходящими робочими місцями всіх тих, хто бажає та може працювати);
- економічна ефективність (отримання максимальної віддачі від використання наявних виробничих ресурсів);
- стабільність рівня цін (запобігання значному підвищенню чи значному пониженьню загального рівня цін);
- економічна свобода (гарантування компаніям, працівникам та споживачам високого рівня свободи в економічній діяльності);
- справедливий розподіл доходів (жодна група громадян не повинна зазнавати крайньої бідності, коли інші купаються у розкоші);
- економічні гарантії (соціальне забезпечення для хронічно хворих, непрацездатних, звільнених у результаті скорочення, старих, тих, хто позбавлений можливості отримувати хоча б мінімальних доходів);
- торговий баланс (підтримання розумного балансу в міжнародній торгівлі і міжнародних фінансових угодах з іншими країнами).

Вони зазначають, що деякі цілі можуть суперечити одна одній, внаслідок чого виникає потреба у застосуванні *компромісу*. Наприклад, якщо досягнення більшого рівня економічної свободи можливе лише за умови зниження рівня економічних гарантій, а підвищення рівня економічних гарантій можливе лише за умови більш низького рівня економічної свободи, то суспільство повинно оцінити цей компроміс і вирішити, яке співвідношення буде більш оптимальним [3, с. 9-10].

Якщо розглядати економічну теорію як науку, яка досліджує найбільш оптимальні способи задоволення потреб (D) при обмеженій пропозиції (S), то при визнанні недосконалості ринку може виникнути стійка ситуація, коли наявна пропозиція (S) значно менша

попиту (D), а стандартні економічні операції, спрямовані на покращення такої ситуації (імпорт, заміщення, стимулювання зростання пропозиції), виявляються недовірними. Одним із можливих заходів впливу можуть виявитися націоналізація виробничих фондів.

Продовжити економічне обґрунтування націоналізації варто з дослідження роботи П. Вельфенса «Основы экономической политики» [4, с. 27], який зазначає, що до завдань держави в раціональній ринковій економіці входить, з одного боку, зміцнення механізмів, які *абсорбують* різноманітні потрясіння, з іншого боку – зменшення негативного впливу держави на економіку.

Виділяючи окремі «області» економічної політики, П. Вельфенс окремо відзначає політику щодо правових норм, що регулюють економічну діяльність, оскільки важливо, щоб компетенції були чітко визначені і щоб для конкретних випадків існували випадки примусового вирішення.

П. Вельфенс характеризує економічні проблеми, для вирішення яких приймаються нормативно-правові акти, так [4, с. 33-36]:

- масштаб проблеми (наприклад, стосовно національного продукту, активів);
- тривалість негативного впливу у разі збереження державою статус-кво;
- оцінка негативного ефекту (зокрема, грошова);
- роль наявного економічного порядку у виникненні проблеми;
- міжнародний характер проблеми чи національний;
- видатки та втрати на/від втручання;
- умови консенсусу, який необхідний для здійснення такого втручання.

Охарактеризовані економічні підстави для активного втручання держави, а точніше її завдання в економічній політиці та макроекономіці, необхідно врахувати під час розробки відповідного правового забезпечення.

Якщо економісти можуть теоретизувати щодо проблем, які вирішуються тими чи іншими засобами економічної політики, то правове забезпечення повинно слідувати за економічною теорією.

Правовою підставою для виникнення попиту держави на основні засоби суб'єкта господарювання недержавного сектору економіки можуть слугувати *попередні дії держави, спрямовані на підтримку цього суб'єкта господарювання, якщо в інший спосіб позитивного ефекту для суспільства не досягнути*.

Якразим прикладом такої підтримки може слугувати право уряду надати приватному підприємству державні гарантії для забезпечення зобов'язань такого приватного підприємства.

Інститут державних гарантій належить до публічних гарантій, врегульований Господарським кодексом України (далі – ГКУ), Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) та Законом України про державний бюджет на поточний рік.

Так, як і в інших випадках забезпечення виконання зобов'язання (таких, як порука, наприклад), сторона, яка погодилася забезпечити виконання, зобов'язується виконати його замість боржника у разі, якщо боржник або зобов'язана сторона його не виконав. Кредитор або управнена сторона має право пред'явити вимогу до виконання як до сторони, яка погодилася забезпечити виконання, так і до боржника, або до обох, так як і інститут приватного забезпечення (по ЦК), інститут державних гарантій ґрунтується на договорі, який Міністр фінансів України підписує із таким підприємством. Проте інститут публічної гарантії має свої особливості.

Ст. 199 ГКУ [5] визначає, що державні гарантії можуть надаватися за зобов'язаннями суб'єктів господарювання, які належать до державного сектору економіки. Вочевидь, підхід логічний, адже чому б це держава відповідала за зобов'язаннями приватного підприємця в ринковій економіці?

Насправді обговорюваний випадок свідчить, що Україна належить до економік все ще перехідного типу, оскільки спеціальний закон нівелює згадану норму.

Органи публічної адміністрації у наданні гарантій не зв'язані приписами ГКУ, а керуються спеціальним нормативно-правовим актом – БКУ [6]. Так вийшло, що БКУ не висуває до суб'єкта господарювання, який отримує державну гарантію, такого критерію, як його приналежність до державного сектору економіки, а єдиною вимогою, яка до нього висувається, є його резиденство в Україні.

БКУ передбачає у п. 15-1 ч. 1 ст. 2 зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України – перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію; гарантований державою борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених станом на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями (ст. 17 БКУ).

Оскільки БКУ поширюється на відносини щодо державного чи (та) місцевого бюджетів, відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а отже, не поширюється на

господарську діяльність суб'єктів господарювання, які належать до приватного сектору економіки, то він має опосередковане значення для таких суб'єктів господарювання відповідно до ст. 199 ГКУ.

Так, за інформацією, яка міститься на сайті Міністерства фінансів України, приватне підприємство ТОВ «Українська бронетехніка» отримала державну гарантію в обсязі 272 млн 939 тис. 289, 08 коп. по зобов'язанням перед ПАТ «Ощадбанк» [7]. Такий правочин є дійсно законним, оскільки відповідає п. «б» ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік»: гарантії можуть надаватися для підвищення обороноздатності держави.

Тобто приватна компанія отримала близько 273 млн гривень з державного банку. У разі невиконання зобов'язання щодо повернення банківського кредиту ці кошти мають бути сплачені до державного банку з державного бюджету України. Зрозуміло, що станом на лютий 2018 року невиконання зобов'язання зі сплати такої суми боргу може бути підставою для подачі заяви про визнання боржника банкрутом відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (сума повинна бути не менше 300 мінімальних заробітних плат: $300 \times 3.723,00 \text{ грн} = 1.116.900,00 \text{ грн}$) [8].

У свою чергу, визнання суб'єкта господарювання банкрутом припиняє гарантійні зобов'язання шляхом списання боргу згідно з ч. 13, 14 ст. 17 БКУ.

Повертаючись до ідеї про можливу правову підставу націоналізації, варто оцінити наслідки її нездійснення. Чи економічно вигідніше було б, якщо підприємство, яке здійснює настільки важливий вид економічної діяльності, у разі порушення ним свого зобов'язання перед банком підлягало б націоналізації?

Закон України «Про державний бюджет на 2018 рік» [9] передбачає надання державних гарантій обсягом до 24 млрд гривень за рішенням Кабінету Міністрів України:

а) для забезпечення *часткового* виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів у тому числі у сфері космічної діяльності;

б) для забезпечення виконання (*тобто у повному обсязі*) боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для:

– фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки

держави, в частині забезпечення Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України захищеними засобами зв'язку та спеціальною броньованою технікою;

– створення виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення, в тому числі для виробництва боеприпасів;

– фінансування будівництва житла для військовослужбовців за проектами Державної іпотечної установи.

Тобто важливо розуміти значний ідеологічний складник такої норми: держава у стані гібридної війни, тому запропоновані додаткові фінансові інструменти саме для оборонного комплексу України.

Проте Державна іпотечна установа не є виконавцем будівельних робіт, отже, отримання державних гарантій приватними забудовниками також може, по-перше, становити підвищений суспільний інтерес, по-друге, вимагає адекватних механізмів захисту суспільних інтересів.

Сучасні дослідження із правового забезпечення інтересів суспільства під час надання державних гарантій були проведені в галузі фінансів, фінансового права [10], [11] та не містять пропозицій націоналізувати цікаві для державного сектору економіки приватні підприємства, які отримали державні гарантії та не виконали за ними своїх зобов'язань.

Запропонована ідея передбачає не лише встановлення законом можливості націоналізації такого підприємства, але і наявність інструментів для попередження доведення цього підприємства до банкрутства шляхом проведення поточного контролю за діяльністю цього суб'єкта господарювання після надання державної гарантії. Свобода підприємства означає, що приватні підприємства можуть залучати економічні ресурси, організовувати використання цих ресурсів для виробництва із них товарів чи послуг і продавати цей товар чи послугу на ринках на власний розсуд. Це є характерною ознакою чистого капіталізму [3, с. 67]. Якщо на перший погляд запропонована ідея порушує конституційну свободу на здійснення підприємницької діяльності, то варто зазначити, що підприємницька діяльність є ризикованою, а підприємство наділене не лише правами, але й обов'язками, зокрема тими, які впливають із його договірних зобов'язань. Якщо підприємство, на гарантії по зобов'язанням якого держава виділила значні кошти, по-суті, не здійснює економічну діяльність, а держава та суспільство не отримують відповідно позитивний ефект від діяльності такого підпри-

ємства, то держава повинна мати механізм для ефективного захисту суспільного інтересу від такого негативного впливу. Окрім цього, збитки, завдані банківській установі, також посилюють негативний ефект від невиконання таким суб'єктом господарювання зобов'язань.

На жаль, держава не бере участі у діяльності такого підприємства, як інвестор, який вкладає кошти «на результат», а формально допомагає такому підприємству отримати кредитні кошти (наявність гарантії є однією з умов для отримання банківського кредиту). Тому пропозиція з мінімізації шкоди, яка може бути завдана суспільству та державі внаслідок зловживання інститутом державної гарантії, передбачає вироблення такого механізму, за якого розмір грошової компенсації власнику націоналізованого суб'єкта господарювання буде зменшений на розмір сплаченої державної гарантії.

Одним із можливих негативних наслідків запровадження інституту націоналізації суб'єкта господарювання, який не виконав зобов'язань за державною гарантією, можна назвати зменшення привабливості інституту державної гарантії. Спочатку інститут державної гарантії впроваджувався для збільшення привабливості проекту, полегшення його виконання. А пропозиція з введення, по-суті, санкції нівелює позитивний ефект від державної гарантії. Проте, якщо розглядати державну гарантію не як неперворотну фінансову допомогу, а як зобов'язання перед державним бюджетом, то за певних умов вигоди для суб'єкта господарювання не будуть протиставлятися вигоді суспільства та держави, внаслідок чого випадки зловживання інститутом державної гарантії повинні бути зведені до мінімуму.

Висновки.

Націоналізація суб'єкта господарювання повинна бути здійснена лише на підставах, що мають бути визначені у законодавстві. Економічні та правові підстави для націоналізації суб'єкта господарювання повинні відповідати цілям державної економічної політики та спрямовані на захист суспільних та державних інтересів. Безумовно, надання державою гарантій за зобов'язанням приватного підприємства свідчить, що діяльність останнього становить підвищену важливість для держави та суспільства загалом. Дана теза підтверджується тим, що відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» державні гарантії мають видаватися на будівництво житла для ветеранів, на підвищення забезпеченості військово-промислового комплексу України, на потреби космічної діяльності.

Поєднуючи правові та економічні підстави націоналізації, варто зазначити, що націоналізація може мати правове забезпечення тоді, коли вона здійснюється з метою «абсорбції» економічних потрясінь, вирішення масштабних тривалих економічних проблем, видатки на усунення яких менші за збитки, які вони можуть спричинити.

Список використаних джерел:

1. Яценко С. С. Господарсько-правова категорія "націоналізація" / Семен Сергійвич Яценко // Економіка та право. – 2017. – № 2. – С. 32–36.
2. Новицкий И. Б. История советского гражданского права / И. Б. Новицкий. – Москва: Госюриздат, 1957. – 327 с.
3. Макконнелл К. Р. Экономикс / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. – Москва: Инфра-М, 2005. – 972 с.
4. Вельфенс П. Основы экономической политики / Пауль Вельфенс. – С-Петербург: ДБ, 2002. – 495 с.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – С. 144.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.
7. Державний борг та гарантований державою борг // Інтернет сторінка Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/derzhavnyi-borh-ta-harantovanyi-derzhavoiu-borh>.
8. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII // Голос України. – 1992. – 06 червня.
9. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 07.12.2017 № 2246-VIII // Голос України. – 2017. – 30 грудня.
10. Зимовець В. В. Ефективність надання державних гарантій підприємствам в Україні / В. В. Зимовець // Фінанси України. – 2014. – № 12. – С. 56–68.
11. Лютий І. О. Регулювання надання державних гарантій в Україні / І. О. Лютий, О. С. Лондар // Фінанси України. – 2016. – № 2. – С. 28–48.

В статтє исследованы экономические и правовые основания национализации. Охарактеризована социалистическая национализация и обосновано ее отличие от капиталистической. Исследованы основания национализации с точки зрения макроэкономики и экономической политики. Рассмотрены связанные с предоставлением государственной гарантии правоотношения как возможное правовое основание национализации предприятия частного сектора экономики. Национализация охарактеризована как средство для спасения от банкротства частного предприятия, по обязательствам которого государством были предоставлены гарантии, и как возможное следствие нарушения обязательств по гарантийному договору.

Ключевые слова: национализация, правовое основание, экономическое основание, государственная гарантия.

The article examines the economic and legal grounds for nationalization. Characterized the socialistic nationalization and its distinction from the capitalistic. The grounds for nationalization from the angle of macroeconomics and economic policy are explored. Considered the provision of a state guarantee legal relations as a possible legal basis for the nationalization of the enterprise of the private sector of the economy. Nationalization is described as a tool of salvation from the bankruptcy of a private enterprise, for which the state has granted the guarantees, and as a possible consequence of breach of obligations under the guarantee agreement.

Key words: nationalization, legal basis, economic basis, state guarantee.