

Г.С.Базарова

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова (E-mail: gultmira.www@mail.ru)*

## **Вопросы конституционного закрепления института собственности в Республике Казахстан и странах СНГ**

В статье дана характеристика теоретическим основам роли и места института собственности в жизни общества. На основе анализа трудов ученых-конституционалистов раскрыты сущность и значение данного института с точки зрения науки конституционного права. Автором сделан подробный анализ эволюции закрепления отношений собственности в конституционном законодательстве Республики Казахстан и стран СНГ, рассмотрены основные тенденции развития законодательства, регулирующие отношения собственности в странах СНГ.

*Ключевые слова:* собственность, Конституция, форма собственности, гарантии, права человека, власть.

Конституционное установление института собственности как исходного момента правового регулирования экономических отношений создает незыблемую основу для развития ее различных форм и признания многообразия форм собственности необходимым условием функционирования экономики. В этой связи важно отметить, что собственность не может существовать без формы как выражения ее принадлежности к индивиду, общности или государству. Поэтому наличие различных форм собственности вытекает из самой ее сущности и природы. В этой связи нельзя не согласиться с мнением, что «собственность покоится на различии моего и твоего. Любой тип и любая форма собственности, как бы высок в том или ином конкретном случае ни был уровень обобществления или, что то же самое, уровень коллективизации собственности, могут существовать лишь при условии, что кто-то относится к условиям и продуктам производства как к своим, а кто-то как к чужим. Без этого вообще нет собственности» [1; 357].

Система отношений собственности, присущая каждому исторически определенному типу общества, всегда предполагает наличие в ней нескольких разновидностей (форм) собственности. Ни одно известное истории общество не существовало на базе только одной формы собственности. Развитой товарной экономике свойственно разнообразие (плюрализм) форм собственности. Идея о множественности свободно существующих форм собственности практически общепризнана в новейшей теоретической литературе и нашла законодательное закрепление.

На конституционном уровне это находит отражение в нормах о признании многообразия форм собственности. Так, ст. 53 Основного Закона Узбекистана гласит: «Основу экономики Узбекистана, направленной на развитие рыночных отношений, составляет собственность в ее различных формах». Конституция Молдовы (п. 1 ст. 9) устанавливает: «Собственность может быть публичной и частной». Конституция России (п. 1 ст. 8) провозглашает: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

Необходимо сказать, что конституционное признание в странах СНГ права частной собственности стало отправным моментом в становлении новой экономической модели, основанной на рыночных отношениях с социальной ориентацией, так как именно частная собственность является краеугольным камнем эффективной рыночной экономики.

Важнейшей конституционной гарантией сосуществования различных форм собственности является закрепление их равного статуса и равноправия в правовой защите. Государственная и частная собственность защищаются равным образом (ст. 6 Конституции РК), ни одна форма собственности не обладает преимуществами (ст. 29 Конституции Азербайджана). Такое конституционное положение, представляется, связано не только с необходимостью обеспечить равные условия и возможности для развития всех форм собственности, но, прежде всего, с необходимостью установления правовых гарантий для институционализации частной собственности, без которой невозможны свободная экономическая деятельность и частное предпринимательство. Особенно отчетливо это проявляется в конституциях ряда государств Центральной Азии. Так, Конституции Туркменистана (ст. 9), закрепляет: «Туркменистан утверждает право частной собственности на средства производства, землю, иные материальные и интеллектуальные ценности». Конституция Таджикистана (ст. 12) устанавливает:

«Государство гарантирует... равноправие и правовую защиту всех форм собственности, в том числе и частной», а Основной Закон Узбекистана (ст. 53) определяет: «Частная собственность, наряду с другими формами собственности, неприкосновенна и защищается государством».

С расширением сферы частной собственности в экономике непосредственно связана государственная политика по осуществлению разгосударствления и приватизации предприятий, проводимая в бывших советских республиках, которая привела к появлению класса собственников.

Таким образом, общим для всех государств стран СНГ является конституционное признание частной собственности, чего не было ни в одной конституции советского периода, признание многообразия форм собственности в виде государственной, частной, а в некоторых странах муниципальной, а также их равноправия [2].

Особенностью Основных Законов Кыргызстана (п. 1 ст. 4) и России (п. 2 ст. 8) является наличие нормы, допускающей существование не только частной, государственной, муниципальной, но и иных форм собственности. На наш взгляд, такая норма обеспечивает конституционные гарантии появления других форм собственности, которые возникают в процессе совершенствования текущего законодательства и хозяйственной практики.

По мнению В. Гошуляк, касательно «закрепления в конституциях и уставах субъектов РФ права собственности, то следует учесть, по крайней мере, два обстоятельства. С одной стороны, право собственности относится к естественным правам человека и в демократических государствах оно является действующим, независимо от того, закреплено оно в законе или нет. Другими словами, нормы о праве собственности, исходя из естественно-правовой доктрины прав и свобод человека и гражданина, не учреждаются государством, а принадлежат каждому от рождения и являются неотчуждаемыми. С другой стороны, защиту прав и свобод человека и гражданина Конституция РФ отнесла к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов» [3].

В ряде стран СНГ принято и действует специальное законодательство о собственности, которое развивает конституционное положение о разнообразных формах собственности, их равноправии и равной защите, детальной регламентации их правового статуса и режима. Так, Закон Азербайджана «О собственности в Азербайджанской Республике» от 9 ноября 1991 г. устанавливает правовые основы возникновения и функционирования собственности. Особо выделяется п. 4 ст. 4 этого Закона, согласно которому государство обязано создавать условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечить их защиту; не допускается установление ограничений или преимуществ в осуществлении права собственности в зависимости от формы собственности. Закон Узбекистана «О собственности в Республике Узбекистан» от 31 октября 1990 г. допускает существование любых форм собственности, способствующих эффективному функционированию экономики и росту народного благосостояния, гарантирует неприкосновенность и равные условия для развития всех форм собственности. Названный выше закон (п. 1 ст. 32) не допускает ограничения роста имущества и принудительного его изъятия, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Первое упоминание о разделении собственности на определенные виды в законодательстве Кыргызской Республики находится в утратившем силу в 1996 г. Законе КР «О собственности» от 14 апреля 1990 г., где собственность административно-территориальных образований (коммунальная собственность) относится к государственной собственности. Согласно этому Закону в состав коммунальной собственности входило имущество органов власти и управления административно-территориального образования, средства местного бюджета, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство местного кенеша, а также могли входить предприятия сельского хозяйства, торговли, бытового обслуживания, транспорт, промышленные, строительные и другие предприятия и комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения и иное имущество, необходимое для экономического и социального развития и выполнения других задач, стоящих перед соответствующими административно-территориальными образованиями.

В соответствии с поправками от 17 декабря 1992 г. к Закону КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 19 апреля 1991 г. коммунальная собственность также признавалась частью государственной собственности. В связи с этим управление коммунальной собственностью осуществляется местными кенешами и местными государственными администрациями в соответствии с установленным законодательством КР разграничением их полномочий и компетенции. Что касается права распоряжения коммунальной собственностью, то предусматривалось, что разгосударствлением и приватизацией коммунальной собственности занимается Фонд Госимущества

совместно с местными государственными администрациями в соответствии с действующим законодательством КР.

Однако впервые определение понятию «коммунальная собственность» было дано не в законах, а в Указе Президента «Об основах организации местного самоуправления в КР» от 22 сентября 1994 г. № 246: «Коммунальной собственностью местного самоуправления является имущество, находящееся на праве собственности местного сообщества и объединения местных сообществ в соответствии с законодательством. Распоряжение и управление коммунальным имуществом осуществляет орган местного самоуправления». В Конституции КР данное понятие отсутствовало вплоть до 1996 г. Согласно изменениям, внесенным 16 февраля 1996 г., «органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении коммунальную собственность». Таким образом, Конституция КР исключила из перечня органов, уполномоченных управлять и распоряжаться коммунальной собственностью, местные государственные администрации и ФГИ. Гражданский кодекс КР, принятый 8 мая 1996 г., в свою очередь, дает понятие коммунальной собственности как «казны местного сообщества, а также имущества, закрепляемого ими за органами местного самоуправления и другими юридическими лицами». Управление и распоряжение коммунальной собственностью, согласно Гражданскому кодексу КР в соответствии с Конституцией КР, осуществляет орган местного самоуправления, имеющий права юридического лица. Наконец, 21 октября 1998 г. в Конституцию КР были внесены изменения о том, что отныне коммунальная собственность является самостоятельной формой собственности, имеющей на равных основаниях с государственной собственностью право на существование. «В Кыргызской Республике признаются и защищаются государственная, коммунальная, частная и иные формы собственности. Кыргызская Республика гарантирует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту. Земля может находиться в государственной, коммунальной, частной и иных формах собственности».

Как мы видим из изложенной выше хронологии событий, связанных с введением коммунальной собственности в Кыргызской Республике, теоретически коммунальная собственность существует уже 10 лет. Однако первостепенное значение для органов местного самоуправления она приобрела с момента признания ее самостоятельной формой собственности. Тем не менее, несмотря на то, что с 1998 г. прошло уже достаточное время, до сих пор не все законодательные и подзаконные акты приведены в соответствие с Конституцией КР, что значительно затрудняет органам местного самоуправления осуществлять права собственника на коммунальное имущество. Неустраненными противоречиями в законодательстве, касающемся коммунальной собственности, в настоящий момент пользуются, и довольно успешно, органы государственной власти, считая коммунальную собственность частью государственной собственности до сих пор и, таким образом, настаивая на своем праве распоряжаться ею по своему усмотрению.

Так, например, с 1998 г. были приняты 5 Законов Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в ГК КР», однако п. 1 ст. 223 так и остается неизменным: «Имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также в собственности государства. Признаются частная и государственная собственность». Упоминания о коммунальной собственности как одной из равноправных форм собственности, признаваемых в Кыргызской Республике, нет. В той же мере это относится и к ст. 233-1: «Земельный участок может находиться в собственности граждан, юридических лиц и государства». Налицо прямое противоречие положениям Конституции КР.

Несмотря на то, что Конституция КР имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике, органы государственной власти продолжают руководствоваться теми нормативными правовыми актами, которые толкуются в их пользу и дают им право на распоряжение, а именно на приватизацию объектов коммунальной собственности.

Кроме того, что право распоряжения коммунальной собственностью органами местного самоуправления ставится под сомнение некоторыми органами государственной власти, существуют различные дополнительные косвенные ограничения, наложенные подзаконными актами, например, закрепление за объектом целевого назначения, такого как сохранение за объектом коммунальной собственности социальной направленности (запрет на реализацию детских садов) или запрет на репрофилирование кинотеатров. При передаче таких объектов в коммунальную собственность данные моменты должны были быть заранее выявлены и устранены.

Сравнительный анализ норм конституций государств, посвященных институту собственности, выявляет и другое общее для них конституционное положение, призванное обеспечить защиту и охрану частной собственности в целях ее становления и развития в условиях формирующихся ры-

ночных отношений. Так, Конституция Азербайджана (п. IV ст. 29) гласит: «Никто без решения суда не может быть лишен своей собственности. Полная конфискация имущества не допускается. Отчуждение собственности для государственных или для общественных нужд может допускаться только при условии предварительного справедливого возмещения ее стоимости». Конституция Грузии (п. 3 ст. 21) устанавливает, что «лишение собственности для необходимых общественных нужд допускается в прямо предусмотренных законом случаях, по решению суда или при возникновении неотложной необходимости, установленной органическим законом и только при соответствующем вознаграждении». Основной Закон Туркменистана (ст. 9) запрещает конфискацию собственности, за исключением собственности, приобретенной способом, запрещенным законом. Конституция Узбекистана (ст. 53) определяет, что собственник может быть лишен собственности только в случаях и в порядке, предусмотренных законом.

Обращает на себя внимание то, что в Основных Законах некоторых государств Содружества закрепляется конституционный запрет использовать собственность в ущерб правам и свободам других лиц, интересам общества и государства, а также в ущерб окружающей природной среде. Так, Конституция Армении (ст. 8) гласит: «Реализация права на собственность не должна наносить ущерба окружающей среде, нарушать права и законные интересы других лиц, общества и государства». Конституция Молдовы (п. 2 ст. 9) устанавливает, что «собственность не может быть использована в ущерб правам, свободам и достоинству человека». Конституция Узбекистана (ст. 54) определяет, что «использование имущества не должно причинять ущерб экологической среде, нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства».

Основные Законы Казахстана (п. 2 ст. 6) и Украины (ст. 13) содержат схожие положения о том, что «собственность обязывает». Однако если Конституция Украины в развитие этого положения говорит о недопустимости использования собственности «во вред человеку и обществу», то Конституция Казахстана налагает обязанность — «служить общественному благу». На наш взгляд, позитивная направленность целевого использования собственности, содержащаяся в Основном Законе Казахстана, призвана заложить необходимую основу не только для создания и развития социально ориентированной рыночной экономики, но и показать истинное предназначение института собственности.

Таким образом, конституционно-правовая институционализация категории собственности, как основополагающего фактора жизнедеятельности общества и государства, присуща Основным Законам всех стран бывшего Советского Союза. Институт собственности признан не только стержнеобразующим элементом экономической системы, но и одной из фундаментальных общественных ценностей. Изложенный сравнительно-правовой анализ конституционных норм, регулирующих институт собственности, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, конституции закладывают основы для становления рыночной экономики. Разнообразие форм собственности придает экономике этих стран многоукладный характер.

Во-вторых, конституционные гарантии равноправия и равной защиты всех форм собственности направлены, прежде всего, на укрепление частной собственности как новой формы собственности, на которую возлагаются большие надежды на развитие и укрепление экономики и, следовательно, на рост народного благосостояния этих стран.

В-третьих, собственность, независимо от формы, не может быть использована в ущерб правам и свободам других лиц, законным интересам общества и государства. Такое конституционное положение закреплено в Основных Законах Азербайджана, Армении, Молдовы, Узбекистана, Украины, а Конституция РК выказывает весьма оригинальную формулировку, которая призвана направить собственность на служение общественному благу.

Конституции стран Содружества (кроме Армении, Грузии, России, Туркменистана) устанавливают перечень объектов исключительной государственной собственности, что отражает тенденцию в современном конституционном регулировании института собственности. Так, Конституция Беларуси (ст. 13) устанавливает, что «недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства». Конституция Кыргызстана (п. 2 ст. 4) гласит: «Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются собственностью Кыргызской Республики, используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства». Основным Законом Казахстана (п. 3 ст. 6) также провозглашается, что «земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности». Аналогичные по сути нормы содержатся в конституциях других стран Содружества. Следует особо отметить, что из этого ряда выпадает Российская Консти-

туция (п. 2 ст. 9), демонстрируя своеобразие в регулировании вопросов, связанных с отнесением традиционных объектов исключительной собственности государства к той или иной форме собственности. Так, указанная конституционная норма гласит: «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». В данном случае речь идет о конституционно установленной возможности нахождения стратегически важных объектов экономики в иных (не только государственной) формах собственности. Данное конституционное положение развивается в текущем законодательстве России. Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 213 и 215) определяет, что граждане и юридические лица, а также муниципальные образования могут быть субъектами собственности на природные ресурсы.

В Гражданском кодексе РК закреплены и понятия государственной и частной собственности.

Частная собственность выступает как собственность граждан и негосударственных юридических лиц и их объединений (п. 1 ст. 191 ГК РК). Следовательно, частная собственность выступает в двух видах — собственность граждан и собственность негосударственных юридических лиц и их объединений. Почему здесь говорится только о негосударственных юридических лицах, понятно: государственным юридическим лицам (государственным предприятиям и учреждениям) имущество на праве собственности не принадлежит, оно находится в государственной собственности и, следовательно, к частной собственности относиться не может. Государственная собственность выступает в виде республиканской и коммунальной собственности (п. 1 ст. 192 ГК РК). Гражданский кодекс Кыргызской Республики при закреплении частной собственности придерживается общих традиций, сложившихся в странах СНГ, и в ст. 224 частную собственность закрепляет как «право собственности граждан и негосударственных юридических лиц».

Динамика правового регулирования отношений публичной собственности в последние пять лет во многом оказалась обусловленной новыми представлениями о конституционных принципах, и прежде всего о конституционном принципе о признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Новое прочтение законодателем данного принципа означает, что государственная собственность стала пониматься как единство государственной и муниципальной собственности. Она рассматривается законодателем как единый имущественный комплекс государства в целом, как материальная основа государства, что должно отвечать государственной целостности любого государства и подкреплять единство системы государственной власти [4; 345]. В ходе всестороннего анализа субъектов, объектов и содержания государственной собственности, с учетом современных условий развития российского законодательства, можно сказать, что в качестве признаков государственной собственности, как особой формы собственности, в странах СНГ выступают: 1) цель: обеспечивает реализацию публичных (государственных) интересов; 2) территориальность: осуществляется в границах территории государства и(или) субъекта федерации; 3) особенность субъектов: от имени народа непосредственно осуществляют право государственного собственника федеративное государство и субъекты федерации, которые как специфические собственники объединяют качества традиционного собственника и управляющего всем комплексом государственного имущества; 4) особенность объектов: наиболее значимые, уникальные ресурсы с точки зрения обеспечения власти народа, суверенности государства и самостоятельности власти государственных образований выступают в качестве объектов государственной собственности. Наряду с этим можно считать, что с конституционно-правовой точки зрения совокупность государственного имущества следует рассматривать как единый комплекс, который вовне представляется совокупностью взаимосвязанных объектов государственной собственности. При этом в качестве особой категории государственного имущества должно выделяться национальное достояние. Эта совокупность материальных и нематериальных объектов наиболее тесно связана с понятием общественного блага многонационального народа, так как обуславливает и обеспечивает уникальность развития этой конституционной категории. Государственной форме собственности присущ ряд особенностей, где государство:

- в лице органов власти в законодательном порядке само устанавливает законодательство о праве собственности;
- государство, как официальный представитель общества, способно вырабатывать и приводить в жизнь определенную экономическую политику в масштабах всей страны;
- государственная собственность имеет особый правовой режим;
- государство располагает специальным аппаратом охраны и защиты института собственности, обладает монополией на осуществление принуждения в этих целях.

В Казахстане республиканская собственность состоит из государственной казны и имущества, закрепленного за государственными республиканскими юридическими лицами в соответствии с законодательными актами (ч. 1 п. 2 ст. 192 ГК РК). Следовательно, все имущество, не закрепленное за государственными республиканскими юридическими лицами, составляет государственную казну Республики Казахстан. Коммунальная собственность состоит из местной казны и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с законодательными актами. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют местную казну (п. 3 ст. 192 ГК РК). Коммунальная собственность подразделяется по уровням местного государственного управления на областную (города республиканского значения, столицы) и районную (городов областного значения).

Отсюда вытекает важный принцип правового режима собственности, проявлением чего является закрепленное в Конституции равенство государственной и частной собственности. Необходимость закрепления данной нормы связана с тем, что государство, помимо того, что является собственником, еще выступает и в виде властного суверена, имеющего возможность своими законами и действиями создать преимущества и предоставить льготы государственной собственности. Норма п. 1 ст. 6 Конституции становится преградой этому стремлению государства и его органов. Это положение играет важную роль при разработке и принятии законов. Многие нормы принимаемых законов подвергались в процессе принятия существенной корректировке, в случае если они нарушали принцип равенства государственной и частной собственности. Неоднократно вмешивался в этот процесс Конституционный Совет РК. В ряде постановлений он активно проводил в жизнь принцип равенства государственной и частной собственности, давал понимание этого равенства. Например, в постановлении от 3 ноября 1999 г. № 19/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 6 и подпунктов 1) и 2) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан» при ответе на постановленный Правительством РК вопрос, позволяют ли нормы Конституции предусмотреть в законе особенности правового положения государственных учреждений, заключающиеся в ограничении распоряжения ими деньгами и их ответственности в пределах утвержденной сметы, регистрации гражданско-правовых сделок, Конституционный Совет указал: «Содержание пункта 2 статьи 6, подпунктов 1), 2) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан позволяет закрепить в законе как особенности правового режима государственной собственности, так и ограничить государственные учреждения в их правосубъектности, в том числе установить ограничения их права распоряжаться деньгами, равно как и предусмотреть регистрацию сделок, заключаемых государственными учреждениями [5]. В соответствии со ст. 204 Гражданского кодекса Республики Казахстан собственник определяет юридическую судьбу учреждения и содержание его деятельности, т.е. собственник может ограничить круг сделок, заключаемых своими учреждениями, установить контроль за заключаемыми сделками. Что касается возможности ограничения ответственности государственных учреждений размером утвержденной им сметы, то такое ограничение противоречит положению статьи 6 Конституции Республики Казахстан о равной защите государственной и частной собственности, поскольку этим ущемлены права и законные интересы не государственных учреждений, а их договорных и иных контрагентов. Создание односторонних преимуществ в полном возмещении убытков или ограничении в этом хозяйствующих субъектов какой-либо формы собственности недопустимо. Принцип равной правовой защиты собственности заключается не только в одинаковых процессуальных возможностях отстаивать каждому из собственников свои интересы в суде, но и в одинаковой мере имущественной ответственности хозяйствующих субъектов друг перед другом по своим договорным обязательствам, независимо от правового режима собственности, в котором они находятся.

Право собственности означает право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. Это означает, что собственник свободен в осуществлении этих правоотношений. Тем не менее в законодательстве существуют пределы и ограничения осуществления собственником своих прав. Они основываются на положениях Конституции: «Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу». В Гражданском Кодексе и других законодательных актах закреплен ряд норм, развивающих и конкретизирующих данное положение Конституции. В Конституциях Армении и Грузии вообще не устанавливается исключительная государственная собственность. Основной Закон Туркменистана (ст. 9) определение объектов исключительной собственности государства отсылает к текущему законодательству, что доказывает принцип равенства всех форм собственности в обществе. В этой связи следует сказать, что институт исключительной государственной собственности был известен и совет-

ским конституциям. Однако государственная форма выражения и функционирования общенародной собственности все более полно ассоциировалось с «ничейным» положением, которое означало, что ни один объект государственной собственности не имел конкретного, персонального, индивидуализированного собственника (в виде отдельного лица или группы отдельных лиц). В этой конструкции субъекта социалистической собственности господствовал принцип абстрактной всеобщности; государство как субъект собственности было политической абстракцией общества, народ, как субъект собственности, — это абстрактные, не индивидуализированные «все» [6].

Резюмируя все отмеченное выше, можно сказать, что установление конституционного строя начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом. Общество свободных людей (гражданское общество) как бы указывает государству на его обязанность служить человеку и предъявляет определенные требования в отношении организации и пределов государственной власти. Из содержания норм, касающихся основ конституционного строя, прежде всего следует обязанность государства охранять общественные устои, вытекающие из свободы людей. Таким образом, не государство регламентирует общественную жизнь, становясь над ней, а общество предъявляет требования к государству. Из суммы подобного рода норм-принципов обычно складывается ответ на вопрос, является ли то или иное государство конституционным или нет.

Во многих законодательных и иных нормативных правовых актах, в том числе и в постановлениях Конституционного Совета РК, в отношении к государственной и частной собственности применяется термин «формы собственности». В силу его распространенности с этим термином можно примириться, хотя, строго говоря, его применение нельзя признать вполне точным. У собственности вообще-то не должно быть форм, собственность едина, и правовой режим собственности должен быть единым. Деление собственности в конституциях и законодательствах на государственную (и далее — на республиканскую и коммунальную) и частную (и далее — на собственность граждан и негосударственных юридических лиц) осуществляется по определенным признакам [7]. По таким признакам может быть выделено множество видов собственности: корпоративная, кооперативная, кондоминиум, общая и т.п. Так, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики определено: «В Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности», что порождает необходимость принятия дополнительных законодательных актов, регламентирующих функционирование и управление данными видами собственности. В связи с этим в Республике дано отдельное определение муниципальной собственности в соответствии с Законом КР «О муниципальной собственности на имущество» в следующей редакции: «Муниципальная собственность — собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики». Кроме этого, дополнительно был принят Указ Президента КР от 9 декабря 2008 г. «Об усилении защиты прав собственности и ее неприкосновенности в Кыргызской Республике», где государство регламентирует защиту различных форм собственности.

Анализ конституционного законодательства европейских государств показал, что во многих конституционных судах Западной Европы конституционно-правовое понятие права частной собственности трактуется шире, чем гражданско-правовое, с широким спектром имущественных прав, включающих и права на накопление в пенсионных фондах, и требования об уплате доходов, утраченных в связи с посягательством на доброе имя. Европейский суд по правам человека указал в деле *Jatridis*: «Концепция «собственности» в статье 1 Протокола № 1 к Конвенции имеет автономное содержание, которое определено не ограничивается правом собственности на физические вещи: некоторые другие права и выгоды, образующие имущество, могут быть также рассмотрены как «права собственности» и, таким образом, как «собственность» для целей указанного положения». По концепции Европейского союза право собственности не сводится к праву собственности на физические вещи и не зависит от формальных квалификаций по внутреннему праву: некоторые другие права и выгоды, образующие имущество, могут быть также рассмотрены как «права собственности» и, таким образом, как «собственность» для целей, указанных в положении [8; 156].

Что касается возможности ограничения ответственности государственных учреждений размером утвержденной им сметы, то такое ограничение противоречит положению ст. 6 Конституции Республики Казахстан о равной защите государственной и частной собственности, поскольку этим ущемлены права и законные интересы не государственных учреждений, а их договорных и иных контрагентов. Создание односторонних преимуществ в полном возмещении убытков или ограничении в этом хозяйствующих субъектов какой-либо формы собственности недопустимо. Принцип равной правовой защиты собственности заключается не только в одинаковых процессуальных возможностях отстаивать каждому из собственников свои интересы в суде, но и в одинаковой мере имущественной ответственности хозяйствующих субъектов друг перед другом по своим договорным обязательствам, независимо от правового режима собственности, в котором они находятся.

Право собственности означает право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. Это означает, что собственник свободен в осуществлении этих правоотношений. Тем не менее в законодательстве существуют пределы и ограничения осуществления собственником своих прав. Они основываются на положении Конституции: «Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу» [7]. В ГК и других законодательных актах закреплён ряд норм, развивающих и конкретизирующих данное положение Конституции. В соответствии с п. 4 ст. 188 ГК РК «Осуществление собственником своих правомочий не должно нарушать прав и охраняемых законом интересов других лиц и государства. Нарушение прав и законных интересов может найти выражение, наряду с иными формами, в злоупотреблении собственником своим монопольным или иным доминирующим положением. Собственник обязан принимать меры, предотвращающие ущерб здоровью граждан и окружающей среде, который может быть нанесен при осуществлении его прав».

В нынешних условиях природные ресурсы перестают быть объектом права собственности абстрактного субъекта. Ушла в прошлое «ничейность» государственной собственности. Государство в отношении к собственности приобретает новые качества, превращаясь из абстрактного субъекта в юридический.

Существенно изменилась роль государства-собственника. Из исключительного собственника природных объектов, по сути, оно превращается в гаранта обеспечения благоприятной окружающей среды, оставляя в своих руках только контрольные функции. Прежняя система законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды отражала интересы административно-командной системы, ориентировалась на интересы министерств и ведомств, управляющих эксплуатацией природных ресурсов. Теперь она должна отражать общеэкологические требования к природопользованию и охране окружающей среды для всех субъектов природопользования, независимо от формы собственности.

На протяжении всей истории человечества земля была и остается одним из самых жизненно важных объектов собственности, из-за которой возникали коренные противоречия противоборствующих общественных сил, которые порой приводили к великим социальным потрясениям. Земельная проблема особенно актуальна для постсоветских стран СНГ, на себе испытавших все негативные последствия проводимых тоталитарной командно-административной системой реформ в сфере земельных отношений вообще и в вопросе о собственности на землю в частности.

Как уже было сказано выше, в странах СНГ земля как стратегически важный объект экономики находится в исключительной собственности государства (за исключением, как было показано, России). Как отмечается в правовой литературе, «существуют две правовые концепции, связанные с землей: собственническая и держательская. В последнем случае есть «верховный собственник» и подчиненные ему. В современных условиях верховным собственником всегда является государство». Такая концепция принята в странах Содружества.

Однако конституции ряда стран СНГ предусматривают право частной собственности на землю (Казахстан, Россия, Кыргызстан, Туркменистан). Так, Конституция Казахстана (п. 3 ст. 6) устанавливает, что «земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом». Конституция Кыргызстана (п. 3 ст. 4) гласит: «Земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности». Основной Закон Туркменистана (ст. 9) провозглашает: «Туркменистан утверждает право частной собственности ... на землю».

Особо следует сказать о праве собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Скажем, Основной Закон Белоруссии (ст. 13) однозначно определяет, что «земли сельскохозяйственного

назначения находятся в собственности государства», а в Законе Кыргызской Республики «О пастбищах» указано, что «пастбища находятся в исключительной собственности Кыргызской Республики», тогда как конституции других стран Содружества умалчивают об этом.

Между тем, основываясь на конституционном положении о допустимости права частной собственности на землю, законодательство в сфере земельных отношений стран, в которых это установлено, учреждает право частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Земельный Кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. (п. 1 ст. 24) устанавливает, что земельные участки сельскохозяйственного назначения «могут предоставляться физическим и юридическим лицам ... на праве частной собственности...». При этом оговаривается, что «земли сельскохозяйственного назначения на праве частной собственности предоставляются гражданам Республики Казахстан для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и негосударственным юридическим лицам Республики Казахстан для ведения товарного сельскохозяйственного производства и лесоразведения. Земельный Кодекс Кыргызской Республики от 30 апреля 1999 г. (ст.ст. 29 и 30) предусматривает возможность передачи в частную собственность земель сельскохозяйственного назначения. Однако преимущественным правом получения в собственность таких земель обладают граждане Кыргызской Республики, проживающие на территории данного айильного кенеша. Земельный Кодекс Украины от 25 октября 2001 г. (п. 3 ст. 22) также устанавливает право собственности граждан Украины и сельскохозяйственных предприятий на земли сельскохозяйственного назначения для ведения личного крестьянского хозяйства и товарного сельскохозяйственного производства.

Согласно Земельному Кодексу Кыргызстана (п. 1 ст. 6), «право на земельный участок является особым объектом гражданских прав и может быть предметом купли-продажи, дарения, мены, ипотеки и других сделок». Земельный Кодекс Казахстана (ст. 25) предоставляет собственникам право совершать в отношении своего земельного участка любые сделки, не запрещенные законодательством, а собственники земельных участков сельскохозяйственного назначения вправе совершать гражданско-правовые сделки с соблюдением установленных условий. Земельный Кодекс Украины (ст. 90) также предусматривает право собственников земельных участков совершать гражданско-правовые сделки с принадлежащими им земельными участками.

Основываясь на отмеченном выше, можно сказать, что земельное законодательство Казахстана, Кыргызстана и Украины нацелено, прежде всего, на создание рыночных отношений в сфере гражданского оборота земли.

В законодательстве Узбекистана и Таджикистана закреплено право пожизненного наследуемого владения землей граждан. Некоторые авторы высказываются о сходстве права пожизненного наследуемого владения землей с правом собственности на землю [9; 71]. По нашему мнению, нельзя согласиться с такой позицией, поскольку между указанными правами существует принципиальное различие: правомочием по распоряжению землей как объектом собственности обладает только полноправный собственник, что делает юридически возможным включение земли в гражданский оборот.

Необходимо отметить, что проблема собственности на земли сельскохозяйственного назначения решается в странах СНГ по-разному, что связано, на наш взгляд, как с социально-экономическими факторами, так и со спецификой земельных отношений. Так, к примеру, узбекский исследователь Ю.А. Жураев полагает, что для введения частной собственности на землю в Узбекистане существуют определенные препятствия, прежде всего экономического характера. «Экологические последствия введения частной собственности, — пишет он, — могут оказаться непредсказуемыми, ибо изменится целевая направленность использования сельскохозяйственных земель» [9; 76]. Земельное законодательство Туркменистана не предусматривает частной собственности на землю, но передачу собственнику земли в бессрочное пользование, а гражданам — пожизненное пользование с правом наследования (ст.ст. 8, 57 Земельного Кодекса Туркменистана). Эту особенность республик Центральной Азии некоторые авторы связывают с тем, что признание частной собственности на землю неизбежно поставит вопрос о признании частной собственности на воду, как показывает исторический опыт республик Центральной Азии в связи с проведением земельно-водной реформы в 1925–1927 гг. и 1927–1930 гг. То есть в земельном законодательстве Туркменистана получили отражение исторически сформировавшиеся традиционные национальные формы землепользования. На Украине широко обсуждались возможности введения разных форм собственности на земли сельскохозяйственного назначения, такие как индивидуальная, индивидуально-трудовая и частная. Однако, как было показано выше, земельное законодательство Украины пошло по пути признания института частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения. Земельный Кодекс России от 28 сентября 2001 г.

предусматривает возможность передачи земли сельскохозяйственного назначения только в собственность юридических лиц, тогда как граждане могут получить их только в пользование.

Таким образом, изложенный анализ конституционных норм и земельного законодательства стран СНГ позволяет сделать следующие выводы.

Ряд стран Содружества признает только исключительную государственную собственность на землю, в том числе и на земли сельскохозяйственного назначения. Казахстан, Кыргызстан, Украина и Россия (с некоторыми оговорками), опираясь на опыт развитых стран, пошли по пути создания и развития рыночных отношений в земельной сфере, что, в конечном счете, должно повлечь появление слоя собственников земли и рост товарного сельскохозяйственного производства. Радикальное реформирование земельно-правовых отношений в этих странах во многом происходит благодаря огромной политической воле, проявленной законодательной и исполнительной ветвями власти, которым удалось преодолеть сопротивление социальных и политических сил в обществе. Здесь, на наш взгляд, также проявилось характерное для этих государств в постсоветский период развитие стремление заимствовать позитивный опыт демократических стран с высоким уровнем развития рыночной экономики.

Выше отмечалось, что все страны СНГ в своих Основных Законах закрепили многообразие форм собственности, которое составляет основу экономики этих стран, а признание права частной собственности и ее равноправие с другими формами собственности служат задачам создания рыночной модели экономики.

Право собственности обладает свойством упругости или эластичности. Это значит, что ему присуща способность восстанавливаться в прежнем объеме, как только связывающие его ограничения отпадут.

По своему характеру собственность делится на два вида: публичную и частную. Публичная собственность отличается своей неделимостью. Напротив, частная собственность делима.

Субъектом права публичной собственности могут быть государство, субъект федерации (штат, провинция и т.п.), самоуправляющаяся местная территориальная общность (регион, город, община и т.п.), а в ряде случаев — общественное формирование (политическая партия, церковь и др.). Например, поселившееся в городе лицо автоматически включается в число собственников городского имущества, а покидая город, чтобы поселиться в другом городе, столь же автоматически утрачивает это качество, без права забрать свою долю.

Публичная собственность всегда коллективна. Коллективность же предполагает равный для всех собственников объем прав на имущество.

Субъектом прав отдельных собственников на общее имущество может быть равным и неравным, может зависеть, в частности, от размера доли, выступающей в форме пая, акций и др. Следует особо отметить, что государство, город и иные так называемые корпорации публичного права могут быть субъектами и частной собственности, владея, например, пакетом акций какой-либо частной фирмы.

Положением п. 1 ст. 6 Конституции Республики Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность. Это конституционное положение о признании и равной защите государственной и частной собственности регулируется Гражданским Кодексом Республики Казахстан (общая часть), принятым Верховным Советом 27 декабря 1994 г. В статье 188 ГК РК даются понятие и содержание права собственности. Право собственности есть признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта (собственника) по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. Значит, собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. По мнению конституционного Совета, признание указанных прав и свобод человека абсолютными означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории Республики Казахстан, независимо от его принадлежности к гражданству. Раскрывая категорию неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Совет полагает, что неотчуждаемость прав и свобод означает, что установленных Конституцией прав и свобод человек не может быть лишен никем, в том числе и государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятыми на ее основе законами [10; 4].

Анализируя содержание государственного правового института собственности, необходимо отметить его влияние на содержание пограничных с ним правовых институтов, охватываемых иными отраслями права, в особенности гражданским правом. Как отметил В.С. Якушев, в ходе дискуссий о предмете гражданского права в нашей стране постепенно формировалось представление о нем как об

имущественных отношениях, обусловленных использованием товарно-денежной формы связанных с ними личных неимущественных отношений. Имущественные отношения, непосредственно выражающие отношения собственности, в этот исторический период регулировались правовыми нормами, входящими в состав государственного права.

Завершая государственно-правовую характеристику института собственности в современном государстве, необходимо отметить, что:

1) этот институт формируется под влиянием крайне противоречивых тенденций и продолжает находиться под значительным влиянием политического валютаризма и необъективных оценок, исходящих от органов государственной власти;

2) несмотря на объективно-необъективный характер рыночных преобразований в стране, частная собственность не получила еще всеобщего признания и поддержки населения, одна из причин чего кроется в отсутствии объективных разумных ограничений правомочий собственника, установленных конституцией и законами.

3) отмена закона о собственности привела к размыванию критериев соотношения публичной и частной собственности, отсутствию государственно-правовой характеристики их взаимодействия. Последние обстоятельства можно рассматривать как ослабление воздействия государственного права на правовое регулирование вопросов собственности по сравнению с советским периодом его развития. Вместе с тем государственно-правовое содержание института частной собственности может быть сформулировано с учетом его соотношения с иными конституционными правами и свободами, так как основой любой экономической системы является институт собственности.

#### Список литературы

- 1 Гражданское право: Учебник. Ч. I / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. — М.: ПРОСПЕКТ, 1997. — 600 с.
- 2 Конституционное право. Учебник / Альхименко В.В., Бутылин В.Н., Герасимов А.П., Гранат Н.Л. и др.; Отв. ред.: А.Е.Козлов. — М.: БЕК, 1996. — 464 с.
- 3 Гошуляк В.В. Теоретические проблемы единства системы конституционного законодательства Российской Федерации // <http://uristy.ucoz.ru/>
- 4 Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. — М.: Элит-2000, 2007. — 895 с.
- 5 Постановление Конституционного Совета РК от 3 ноября 1999 г. № 19/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 6 и подпунктов 1) и 2) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан» // [constcouncil.kz](http://constcouncil.kz)
- 6 Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). — М.: Юрист, 2004. — С. 170.
- 7 Сулейменов М. Конституционные основы права собственности в Казахстане // <http://i-news.kz/news/2011/03/30/>
- 8 Белова-Ганева Г. Актуални тенденции в защитата на правата на човека. — София, 2013. — 268 с.
- 9 Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). — М.: Юрист, 2004. — 170 с.
- 10 Амандыкова С.К. Развитие конституционной концепции прав и свобод человека и гражданина в нормативных постановлениях Конституционного Совета Республики Казахстан // Вестн. Караганд. ун-та. — Сер. Право. — 2012. — № 3 (67). — С. 3–8.

Г.С.Базарова

#### Қазақстан Республикасы мен ТМД елдеріндегі меншік институтының конституциялық бекітілу мәселелері

Мақалада меншік институтының мәні мен қоғамдағы орнына теориялық тұрғыдан сипаттама беріліп, қазіргі заманғы мемлекет өміріндегі маңыздылығына конституциялық құқық ғылымында қалыптасқан көзқарастарға сай талдау жасалған. Автор Қазақстан Республикасы мен ТМД елдеріндегі меншікке байланысты қатынастардың конституциялық заңнамада бекітілу эволюциясына сүйене отырып, ТМД елдеріндегі меншік қатынастарын реттейтін заңнаманың даму тенденцияларын анықтаған.

## Questions of constitutional entrenchment of property in the Republic of Kazakhstan and the CIS countries

The article describes characteristic of the theoretical foundations of the role and place of the institution of property in the society. Based on the analysis of works of scientists constitutionalists reveals the essence and importance of the institution in terms of the science of constitutional law. Based on a detailed analysis of the evolution of property relations in securing the constitutional laws of the Republic of Kazakhstan and the UIS describes the main trends in the development of legislation regulating property relations in the UIS countries.

### References

- 1 *Civil law*, textbook. Part 1 / Redaction A.P. Sergeevna, U.K. Tolstogo, Moscow: PROSPECT, 1997, 600 p.
- 2 *Constitutional law*, textbook / Alhimenko V.V., Butylin V.N., Gerasimov A.P., Granat N.L. and et al.; res. editor: Kozlov A.E., Moscow: BEK, 1996, 464 p.
- 3 Goshulyak V.V. *Theoretical problem of the unity of the system of constitutional law, Russian Federation* / <http://uristy.ucoz.ru/>
- 4 Andreeva G.N. *Constitutional law of foreign countries*, Tutorial, Moscow: Alit-2000, 2007, p. 895.
- 5 *Resolution of Constitutional Sovet of RK*, 3 november, 1999 y., No. 19/2. «about the official interpretation of 2 item of 6 article and subparagraphs 1) and 2) 3 item of 61 article of Constitution RK» // [constcouncil.kz](http://constcouncil.kz)
- 6 Gadzhiev G.A. *Constitutional principles of the market economy (Development of basic civil rights in the decisions of the constitutional court of Russian Federation)*, Moscow: Yurist, 2004, p. 170.
- 7 Suleimenov M. *Constitutional basis of ownership in Kazakhstan* // <http://i-news.kz/news/2011/03/30/>
- 8 Belova-Ganeva G. *Actual trends protection of human rights*, Sofia, 2013, 268 p.
- 9 *Constitutional principles of the market economy (Development of basic civil rights in the decisions of the constitutional court of Russian Federation)*, Moscow: Yurist, 2004, p. 170.
- 10 Amandykova S.K. *Bull. of Karaganda State University, ser. Pravo*, 2012, 3 (67), p. 3–8.