

С основным докладом на семинаре выступил **В.Д. Мазаев**.

Тема: «Национализация и конкуренция частной и публичной форм собственности»

1. *«Потерянное» понятие.* В российской Конституции отсутствует понятие национализации и основные характеристики этого института. Общее представление о национализации установлено в Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ). В соответствии с ч.2 ст. 235 ГК РФ под национализацией понимается возмездное обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц. Исходя из системного толкования ст.235 ГК РФ («Основания прекращения права собственности») национализация относится к одной из форм прекращения права собственности, собственно также как и приватизация (ч.2 ст.235 ГК РФ). И в том и другом правовом институте их осуществление предполагается в порядке, предусмотренным законом (применительно к приватизации) и на основании закона (применительно к национализации).

Национализации внимание уделено меньше: а) предусмотренный ГК РФ закон о национализации не принят¹; б) понятие национализации не имеет достаточно конкретного правового содержания; в) официально процесс национализации в России не состоялся.

2. *Конституционные аспекты национализации.* Сложность подхода к национализации обусловлена многоплановостью социально-политической природой данного явления. В национализации сочетаются публичные и частные аспекты. К публичным аспектам можно отнести свойства национализации: как инструмента экономической политики, в том числе, поддержание перспективных отраслей национального производств, стабилизация экономического развития в условиях кризиса; как способа

решения задач социальной политики, экономической безопасности и обороны страны и т.д. Чаще всего национализации используется как способ решения текущих государственных задач, связанных с общими нуждами населения и государства. Национализация также может быть использована как инструмент эффективного политического моделирования в рамках существующего конституционного строя¹. Так, расширение государственного сектора за счет частного может приводить к доминированию государственных начал в ключевых отраслях и в целом рыночной экономике страны. А в условиях чрезмерного огосударствления собственности появляются все условия огосударствления общества, монополизации политической власти государственной бюрократией.

Национализация – это ограничение, вторжение в частную собственность и как результат изъятие частной собственности в пользу государства. При этом изъятие полагается возмездное, что предполагает ограничение и публичной собственности в пользу частной. Этот процесс двустороннего изъятия предполагает нахождение компромисса между частным и публичным интересом в рамках конституционно-правовых механизмов.

Конституционно-правовой смысл национализации выражается в двух ее свойствах: а) особый способ перераспределения собственности в общественных интересах; б) форма защиты права частной собственности от произвола публичной власти. Эта дуалистическая природа национализации предопределяет сложность правового регулирования данного института.

По сути, в национализации заложена конституционная коллизия базовых конституционных ценностей – экономической свободы человека и суверенной воли государства, что предполагает конституционно-правовой уровень закрепления природы и места национализации, ее основных принципов.

В Конституции РФ и в ГК РФ устанавливается исключительный характер такого способа перераспределения имущества. Этот способ имеет

три важнейших признака: 1) основан только на законодательном решении вопроса об отчуждении имущества в государственную собственность; 2) его осуществление возможно на условиях предварительного и равноценного возмещения стоимости и убытков этого отчуждения; 3) в этом процессе должен участвовать суд.

В подавляющем большинстве конституций стран рыночной экономикой допускается изъятие собственности в общественных интересах. При этом конституционные гарантии права собственности в большинстве конституций представлены четырьмя элементами: 1) процедура изъятия основана на специальном законе; 2) решение об изъятии может быть обосновано только общественным интересом; 3) изъятию должно предшествовать предварительное возмещение, которое выражается в предварительном установлении критериев справедливости возмещения и возможности обжаловать решения административных органов по данному вопросу; 4) возможность судебного обжалования решения данного вопроса¹.

В иностранных государствах по-разному представлена правовая база законодательства о национализации. Например, во Франции существует Кодекс об экспроприации, в ФРГ имеются ряд законодательных актов (общего и специального характера) об изъятии того или иного имущества, в Англии правовую основу этого вопроса составляют ряд специальных актов, в том числе, Акт о национализации угольной промышленности 1946 г., Акт о Банке Англии 1946 г., Акт о национализации железной и стальной промышленности 1951 г. и др.¹ В США Пятая поправка к Конституции США является основой принятия решений об изъятии имущества для общественных нужд. При оценке принятия решений об основаниях изъятия частного имущества преобладающее значение имеет судебная практика, свободное усмотрение американских судей¹.

Следует особо выделить в зарубежных конституциях определение целей национализации через общественные интересы, общественное благо¹.

Зарубежный конституционный опыт показывает, что основные вопросы национализации регулируются на конституционно-правовом уровне.

3. *Национализация как реальность.* При отсутствии законодательной базы национализация в России реально осуществляется¹. Следует оговориться, что под национализацией в основном понимается фактическое обращение (приобретение) имущества частных собственников государством.

Проявление фактической национализации можно видеть по трем направлениям: а) административной практики по вопросам экономической политики; б) законодательной деятельности; в) судебной практики.

В практике исполнительной власти фактические элементы национализации происходят в общем русле расширения государственного участия в экономике, государственного сектора, расширения различных способов государственного воздействия на промышленный и финансовый капитал.

Показательно, в российских СМИ в качестве примеров фактических актов национализации приводятся следующие эпизоды:

В отсутствии адекватного правового обеспечения решения задач национализации, по мнению ряда экспертов, государство использует набор различных методов государственного присвоения частных активов (национализации), включая не совсем правовые, не вполне справедливые и не вполне открытые для общества. Например: 1) давление правоохранительных органов — возбуждение уголовного дела, арест руководителей); 2) предъявление налоговых претензий); 3) использование кризисов и покупка по символической цене с последующей господдержкой либо установлением госконтроля («Кит-финанс», Связьбанк, «Глобэкс»); 4) организация финансовых ловушек и покупка по символической цене (Гута-Банк, «Донстрой»); 5) косвенная национализация — дело «Газпрома» (косвенная национализация «Славнефти», Газпромбанка и др.); 6) финансовое усиление госкомпаний (народные IPO, массивная поддержка во время последнего кризиса) и т.д.¹

Формально юридически эти экономические действия в полной мере нельзя назвать национализацией. Но их совокупность отражает существующую государственную потребность в национализации как инструменте социально-экономического развития и проблемы существующей административной практики в этой области.

Реальность процесса национализации видна и в законодательных актах последних лет. Разновидностью отчуждения имущества для государственных нужд (родственные национализации) являются такие институты как выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд (ст.279 ГК РФ) и отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка (ст. 239 ГК РФ). Общая процедура изъятия земельных участков для публичных нужд регламентирована ст. ст. 279 - 283 ГК РФ и ст. ст. 49, 55, 57, 63 ЗК РФ и отличается сложностью и длительностью процесса. В целях решения задач реализации крупных федеральных проектов законодатель пошел по пути принятия ряда законов, существенно упрощающих данную процедуру и условия изъятия частной собственности в собственность государства. На сегодняшний день принято четыре таких акта: Федеральный закон от 05.04.2013 N 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, Федеральный закон от 01.12.2007 N 310-ФЗ "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"¹, Федеральный закон от 08.05.2009 N 93-ФЗ. "Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума "Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество" в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного

сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"¹ и Федеральный закон от 07.06.2013 N 108-ФЗ "О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"¹. В этих законах более детально регламентируется и в тоже время упрощается процедура изъятия собственности и прекращения иных вещных прав, сокращаются сроки реализации изъятия земельных участков и прекращения прав собственности на изымаемое недвижимое имущество.

Судебная практика Конституционного Суда РФ также накопила определенный багаж по вопросам защиты прав собственников при изъятии имущества для государственных нужд. Нарушения конституционных норм в законодательстве и практике досудебного и внесудебного изъятия имущества (чрезмерные налоговые выплаты, административные штрафы, конфискация предметов контрабанды и т.д.) были и встречаются в настоящее время. В ряде своих решений Конституционный Суд РФ выработал правовые позиции по защите от незаконных или необоснованных изъятий имущества, нарушения права собственности. Например, в Постановлении КС РФ от 12 октября 1998 г. №24-П Конституционный Суд РФ заявил, что повторное взыскание с добросовестного налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов (бесспорное списание средств путем выставления на инкассо платежных поручений) нарушает часть 3 статьи 35 Конституции.

Таким образом, национализация в России фактически осуществляется, имеет определенную нормативную базу и практику административного и судебного применения. Вместе с тем правовые контуры этого процесса в полной мере не конкретизированы и не обеспечены конституционно-правовым уровнем регулирования.

4. Нужен ли закон о национализации?

А. Национализация в России может иметь достаточный потенциал для существенного корректирования сегодняшней экономической основы как в сторону оптимизации экономических отношений и форм собственности, так и в сторону огосударствления экономики, возврата к старым социальным постулатам. Вопрос в том, каким содержанием может быть наполнен механизм национализации. Российский законодатель отклонил 18 законопроектов о национализации, не приняв ни одного. Это показывает сложность политического выбора концепции закона. Все множество внесенных в Государственную Думу ФС РФ проектов законов о национализации можно объединить в три основные модели. Первая (социальная) сводится к тому, что национализация рассматривается средством восстановления социальной справедливости, нарушенной в процессе массовой приватизации, ограничения олигархического капитала. Вторая (государственная, технологическая) модель рассматривает национализацию как инструмент обеспечения экономических задач государства путем перераспределения экономических ресурсов. Третья (либеральная) модель представляет национализацию как способ ограничения вмешательства государства в перераспределение собственности, как средство защиты частной собственности от притязаний публичного интереса. На наш взгляд, при разработке концепции национализации следует учитывать элементы всех названных моделей.

Б. В России существует правовой институт национализации, но не имеется законодательного механизма его осуществления. Поэтому государство использует квазиправовые или косвенные правовые конструкции для достижения фактических целей национализации: поставить под контроль стратегические отрасли производства (сырьевую, атомную, авиационную) обеспечить конкурентоспособность отдельных направлений национальной промышленности (судостроение) и т.п. Закон о национализации поможет

укреплению каркаса правового государства.

В. Национализацию обычно представляют как приращение общественного блага в виде государственной собственности. Но на самом деле национализация есть очень затратное мероприятие.

Предложения по концепции проекта закона о национализации:

1) *общая установка.* Основными задачами федерального закона «Об обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации (национализации)» являются определение четких принципов и оснований национализации, обеспечение гарантий защиты прав физических и юридических лиц при проведении национализации, определение целей и объектов национализации;

2) *цели национализации.* Более точно обозначенные в конституционном законодательстве цели национализации ограничивают свободу усмотрения чиновников и иных представителей публичных властей. На наш взгляд, сведение целей национализации к государственным нуждам, что предлагается в ряде проектов федерального закона «О национализации», внесенных в Государственную Думу ФС РФ, ограничивает природу и содержание национализации рамками только государственных потребностей. Общественное благо, общественные интересы в качестве целей национализации характеризуют национализацию, во-первых, как более качественное явление, природа которого связана не только с нуждами органов государства, но с обеспечением общих интересов общества; во – вторых, указанные цели менее формализованы и привязаны к ведомственным формулировкам исполнительной власти, что ориентирует законодателя на исключительность каждого конкретного случая национализации отдельных объектов;

3) *основания национализации (критерии выбора объектов).* Для российских условий этот вопрос требует законодательного урегулирования. В противном случае все сведется к устоявшейся в приватизационном

процессе схеме выделения стратегических предприятий, список которых утверждает Президент РФ по представлению Правительств РФ. Выделение объектов национализации также может быть отдано на откуп исполнительной власти и Президента РФ без должной доли публичности в оценке критериев такого отнесения. В законе должен быть установлен перечень критериев выбора объектов для национализации, а может быть рамочный список хозяйственных объектов, которые могут быть национализированы при определенных условиях;

4) *форма регламентации.* Национализация в нормально функционирующей экономике является инструментом экстраординарного вмешательства. Поэтому в качестве основной нормативной базы национализации следует принимать и использовать закон общего характера и ряд специальных законов. Например, должен приниматься специальный закон по каждому отдельному объекту, который обладает ключевыми позициями на определенном рынке товаров или в отдельных отраслях или стоимостью свыше 50-100 млн. долл.¹

5) *справедливое возмещение стоимости имущества.* Необходимо законодательное установление критериев справедливости возмещения и возможности обжаловать решения исполнительных органов по данному вопросу;

6) *защита интересов публичной собственности.* Создание условий для открытого, гласного обсуждения необходимости национализации тех или иных объектов (по ряду объектов возможно обсуждение с выявлением мнения населения). Создание гарантий адекватной оценки национализируемого объекта, фиксирование его цены от произвола рынка в процессе национализации, расширение форм контроля за процедурой национализации;

7) *уровни национализации.* Субъекты Федерации обладают имуществом на праве собственности и отвечают за социально-экономическую политику на своей территории. Согласно конституционной логике федерализма они

вправе осуществлять национализацию на своем уровне на основании федерального законодательного акта общего характера.