

А. И. Коновалов*

ОБРАЩЕНИЕ В СОБСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА, ИЛИ НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ

Дискуссия о национализации имущества граждан и юридических лиц, продолжавшаяся с середины 90-х годов прошлого века, становится особенно актуальной именно сейчас, в период масштабной реформы гражданского законодательства. Проект изменений в ГК РФ¹ (далее — Проект), так же как и действующая редакция Кодекса, содержит специальную норму (ст. 270), призванную урегулировать отношения, возникающие в связи с национализацией имущества.

Авторы Проекта понимают под национализацией прежде всего «обращение в собственность Российской Федерации имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц». Если по поводу объекта национализации у научного сообщества вопросов не возникает, то понятие «обращение в собственность» требует отдельного толкования. По смыслу ст. 270 Проекта обращение в собственность РФ имущества граждан и юридических лиц освобождает его от всякого рода обременений (очевидно, имеются в виду права аренды, ограниченные вещные права пользования, право залога).

Проект по-прежнему увязывает возможность национализации с принятием специального закона, которого пока нет. Как и ранее, национализация не допускается без предварительного полного возмещения убытков собственникам имущества. Тут ничего нового нет.

Остается неясным один, но очень важный момент. Каким образом или какими способами будет осуществляться «обращение в собственность РФ» имущества граждан и юридических лиц в рамках национализации? Попытаемся рассмотреть возможные варианты.

Итак, что есть «обращение в собственность»? Это понятие уже используется в ГК РФ (например, ст. 211) и действующем законодательстве. Например, обращение в собственность возможно в случаях, когда в соответствии с законом, общим разрешением, данным собственником, или в соответствии с местным обычаем на определенной территории допускаются сбор ягод, добыча (вылов) рыбы и других водных биологических ресурсов, сбор или добыча других общедоступных вещей и животных.

В силу п. 1 ст. 226 ГК РФ движимые вещи, брошенные собственником или иным образом оставленные им с целью отказа от права собственности на них (брошенные вещи), могут быть обращены другими лицами в свою собственность.

* Коновалов Александр Иванович — канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой, Северо-Кавказский филиал ФБГОУВПО «Российская Академия правосудия» (г. Краснодар).

© А. И. Коновалов, 2013

E-mail: konovalov54@yandex.ru

¹ Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Гарант». 2012.

Понятие «обращение в собственность» используется также в Налоговом кодексе РФ (п. 8 ст. 39), ФЗ «О таможенном регулировании»² (ст. 186–188). Понятие «конфискация», используемое в КоАП РФ³ (ст. 3.7), разъясняется как принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей.

Порядок обращения имущества в собственность государства (выморочное, изъятое, конфискованное и брошенное имущество) регулируется подзаконными актами.⁴

Полагаем, что понятие «обращение в собственность» — понятие родовое, которое гораздо шире, чем выкуп, конфискация, изъятие, поскольку содержит в себе возможность присвоить не только принудительно отчужденное имущество, но и то, которое передается предыдущим собственником добровольно или от которого предыдущий собственник отказался. Думается, что следует говорить об обращении в государственную собственность имущества как основном способе приобретения права государственной собственности. Действительно, что такое налогообложение, как не обращение части денежных средств граждан и юридических лиц в собственность государства? Можно продолжить в том же духе.

Таким образом, можно говорить о межотраслевом институте обращения имущества в собственность государства как важнейшем из способов возникновения права государственной собственности. Существующие нормы об обращении имущества в собственность государства предполагают как безвозмездность приобретения государством права собственности (например, на выморочное имущество), так и его выкуп. Отметим, что понятие «национализация» по своему содержанию уже. Его определение может быть дано в рамках заданной законодателем возмездности прекращения права частной собственности. Другими словами, национализация имущества — всего лишь частный случай обращения имущества в собственность государства, и в этом смысле формулировка ст. 270 Проекта не вполне корректна.

Кроме того, в некоторых случаях для обращения в собственность государства движимых и недвижимых вещей необходимо решение суда (конфискация, изъятие), в других — достаточно властного решения органа исполнительной власти. Что касается национализации, то Проект (ст. 270) ничего об основаниях национализации не говорит. По-видимому, предполагается два варианта:

1. Принимается общий рамочный закон, определяющий объекты возможной национализации и ее процедуру. Затем в каждом отдельном случае уполномоченный орган исполнительной власти обращается с иском о применении закона.

2. В каждом случае предполагаемой национализации принимается отдельный закон (как это было с государственными корпорациями), на основании которого

² *Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.*

³ *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Там же. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.*

⁴ *Постановление Правительства РФ от 29 мая 2003 г. № 311 «О порядке учета, оценки и распоряжения имуществом, обращенным в собственность государства» (с изменениями и дополнениями) // Там же. 2003. № 22. Ст. 2171; Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2002 г. № 260 «О реализации арестованного имущества, реализации, переработке (утилизации), уничтожении конфискованного и иного имущества, обращенного в собственность государства» (с изм. и доп.) // Там же. 2002. № 1. Ст. 1677.*

производится передача имущества по акту в распоряжение специального органа исполнительной власти.

Порочность такой конструкции состоит в том, что она дает широкое поле «усмотрения» чиновникам, а значит, в ней весьма высока коррупционная составляющая. Нам представляется необходимым закрепить законодательно (для начала — в тексте ст. 270 Проекта) способы национализации имущества, пределы и ограничения национализации. Это тот минимум, без которого механизм национализации работать не будет. При этом целесообразно использовать зарубежный опыт правового регулирования, адаптируя его к непростым отечественным реалиям. Собственно, в мире известно не так много способов прямой (выкуп) и косвенной (обретение полного контроля путем скупки активов) национализации имущества, в том числе предприятий как имущественных комплексов.

Наиболее распространенным способом национализации имущества на Западе является скупка активов проблемных банков и предприятий в форме покупки ценных бумаг на открытых площадках (биржах) или предоставления финансовой помощи в обмен на акции. В США и Великобритании под контроль государства перешли уже целые отрасли экономики. Правительство Барака Обамы намерено получить даже 60 % акций такого автомобильного гиганта, как «General Motors». Правда, Барак Обама пояснил, что «не собирается управлять» GM, и подчеркнул, что национализация концерна носит временный характер. Однако понятие «временно» весьма растяжимо.⁵ Напомним, что в США и Великобритании никакого специального закона о национализации имущества не существует. Государство просто решает свои оперативные антикризисные задачи, выступая в качестве обычного субъекта гражданского права, способного покупать интересующий его товар, причем в условиях рыночной конкуренции.

Скупка акций банков и предприятий — вовсе не цель государственной политики. Она носит частичный характер, не затрагивает основных принципов организации кредитных систем и не влечет за собой существенных изменений в их политике, структуре, характере коммерческих связей. В советах директоров и на руководящих постах остаются крупные акционеры, тесно связанные с финансовым капиталом. Национализируются, как правило, только эмиссионные банки; коммерческие банки, за редким исключением, остаются в частном секторе. Так, в Великобритании при национализации Английского банка в 1946 г. коммерческие банки не были национализированы. Во Франции, которая имеет наиболее развитый государственный сектор в банковской системе, в 1945 г. наряду с Банком Франции были национализированы лишь 4 коммерческих банка из более чем 300.

Не менее популярным за границей является такой способ национализации, при котором имущественный комплекс (предприятие) или даже целая отрасль экономики выкупается у собственников целиком. Вопрос о цене может варьироваться от смехотворной до вполне приемлемой. Выкуп имущества государством — явление вполне естественное, если государство озабочено защитой своих стратегических интересов. При этом лозунги национализации (разумеется, в интересах народа) чаще всего написаны на знаменах политических партий левого толка.

В связи с этим нельзя обойти вниманием и процесс национализации в начале 70-х годов в Чили. Пришедшая к власти в результате выборов левая коалиция во главе

⁵ Эл. ресурс: www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article (вхождение — 13 января 2012).

с президентом С. Альенде принялась активно исполнять свои предвыборные обещания, в которых главным пунктом была национализация промышленности, прежде всего медной, находившейся в руках крупных иностранных ТНК. Ответом на столь рьяные попытки возврата государственной собственности явился государственный переворот, проведенный военными во главе с генералом Пиночетом и поддержанный многими ТНК, результатами которого явились убийство президента Альенде, установление военной хунты и пересмотр результатов национализации. Так что национализация не всегда и не всеми воспринимается позитивно, а в некоторых случаях может привести и к смене существующего политического режима.

В связи со всем выше сказанным прослеживается и то, что правые партии, формируя правительство, как правило, стремятся осуществить иной процесс — денационализацию (приватизацию) национализированных левыми силами отраслей. Показателен пример британской черной металлургии: национализированная правительством Аттли в 1949–1951 гг., она была денационализирована правительством консерваторов в 1953–1955 гг. (затем ренационализирована в 1967 г.). Масштабную приватизацию национализированного левыми партиями в 1982 г. имущества осуществили в 1986 году правые партии Франции, одержав победу на выборах и сформировав правительство.⁶

Третий способ национализации, большевистский, можно было бы не рассматривать, поскольку в рамках заданного ст. 270 Проекта алгоритма бесплатная национализация имущества в России не планируется. Все законопроекты, внесенные в Государственную Думу, все же предусматривали возмездную национализацию имущества граждан и юридических лиц.⁷ Тот факт, что все законопроекты о национализации были отклонены, вовсе не свидетельствует о невозможности в дальнейшем возврата к рассмотрению Федеральным Собранием РФ новых инициатив в указанной области.

Но если посмотреть на проблему отчуждения имущества в пользу государства с другой стороны, приходим к выводу, что очередные задачи государства в сфере защиты его стратегических интересов можно вполне решать и без принятия закона о национализации. Существующие правовые механизмы позволяют на добровольной и принудительной основе обращать имущество граждан и юридических лиц в собственность государства.

⁶ Аналитическая записка «Опыт проведения национализации в некоторых зарубежных странах: правовой аспект» / Фонд развития парламентаризма в России, июнь 2003 г. // <http://www.legislature.ru>.

⁷ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 294272-3 «О национализации имущества юридических и физических лиц, отчужденного из государственной или муниципальной собственности в процессе приватизации» // СПС «Гарант»; Письмо Правительства РФ от 10 февраля 2003 г. № 781п-П5 «Официальный отзыв на проект федерального закона “О национализации имущества юридических и физических лиц, отчужденного из государственной или муниципальной собственности в процессе приватизации”, вносимый в Государственную Думу депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Арефьевым Н. В.» // Там же; Письмо Правительства РФ от 5 сентября 2003 г. № 6064п-П5 «Официальный отзыв на проект федерального закона “Об обращении имущества, находящегося в собственности юридических и физических лиц, в государственную собственность (национализации)”, вносимый в Государственную Думу депутатом Государственной Думы Шандыбиным В. И.» // Там же; Письмо Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 5936п-П13 «Заключение на проект федерального закона № 500684-5 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О возмездном изъятии (национализации) имущества социально неэффективных собственников”», внесенный депутатами Государственной Думы А. Л. Бурковым, О. Л. Михеевым, а также С. М. Мироновым в период исполнения им полномочий члена Совета Федерации» // Там же.

Право частной собственности прекращается в результате совершения сделок, исполнения денежных обязательств перед государством, отказа от имущества и по другим основаниям (ст. 235 ГК РФ). Принудительно, на основании судебного решения, имущество может быть обращено в государственную собственность при:

- 1) обращении взыскания на имущество по обязательствам (ст. 237 ГК РФ);
- 2) отчуждении имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (ст. 238 ГК РФ);
- 3) выкупе земельного участка для государственных нужд (ст. 279 ГК РФ);
- 4) отчуждении недвижимого имущества в связи с изъятием участка (ст. 239 ГК РФ);
- 5) выкупе бесхозяйственно содержимых культурных ценностей, домашних животных (ст. 240 и 241 ГК РФ);
- 6) реквизиции (ст. 242 ГК РФ);
- 7) конфискации (ст. 243 ГК РФ);
- 8) отчуждении имущества в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 252, п. 2 ст. 272, ст. 282, 285, 293, п. 4 и 5 ст. 1252 ГК РФ.

Широкий спектр способов обращения имущества в государственную собственность, приведенный в ст. 235 ГК РФ, в какой-то мере компенсирует отсутствие закона о национализации, хотя, по сути, ни одно из указанных нами оснований прекращения права собственности, закрепленных в п. 2 ст. 235, национализацией не является.

Во-первых, национализация не является карой за правонарушения. Таким образом, из возможных способов национализации исключаются обращение взыскания на имущество и конфискация (в том числе предусмотренная ст. 1252 ГК РФ).

Во-вторых, национализация не может быть основана на чрезвычайных обстоятельствах. Поэтому реквизиция не рассматривается в качестве способа национализации.

Нормы ст. 240 и 241 ГК РФ, по нашему мнению, являются просто курьезом. Всерьез их почти никто не воспринимает, для их применения никогда нет денег и желания органов власти. На простой вопрос — куда девать и чем кормить выкупленных домашних животных — следует пожатие плечами.

Наиболее близки к содержанию понятия «национализация» нормы ст. 239 и 279 ГК РФ, предусматривающие принудительный выкуп государством земельных участков и объектов недвижимости на них. Но дело в том, что такое обращение объектов недвижимости в собственность государства назвать национализацией сложно. Господствующая в науке гражданского права точка зрения на содержание понятия «национализация» такова, что национализация может быть осуществлена только законом парламента (а не иным правовым актом). Она должна иметь отраслевой характер (т. е. в отношении определенной группы объектов).⁸ Некоторые авторы предлагают ввести в законодательство вместо принудительного выкупа и национализации понятие «экспроприация», под которой понимается принудительное возмездное отчуждение права собственности, которое производится по требованию государственных или муниципальных органов в общественных интересах в судебном порядке и не связано с обстоятельствами чрезвычайного характера.⁹ В целом же, большинство авторов разделяют понятия «принудительный выкуп имущества для государственных нужд» и «национализация

⁸ Чиркин В. Е. Конституционные социально-экономические права человека и гражданина: Россия и зарубежные страны // Гражданин и право. 2010. № 10.

⁹ Аксюк И. В. Изъятие недвижимости как основание принудительного прекращения права собственности // Право и экономика. 2006. № 7.

имущества».¹⁰ В. А. Белов убедительно доказывает, что выкуп имущества государством и его национализация — разные способы приобретения права собственности, ссылаясь при этом на авторитетное мнение С. М. Корнеева, исследовавшего в середине 60-х годов прошлого века проблемы права социалистической собственности.¹¹

Авторы законопроектов о национализации, уделяя внимание процедурным вопросам перехода права собственности, не дают ответов на вопрос о том, какие способы национализации имущества предполагается применять. Может ли быть национализация добровольной, основанной на соглашении или только принудительной? Например, один из законопроектов предполагает законодательную инициативу Правительства РФ в принятии Федерального закона о национализации конкретного имущества.¹²

Другой законопроект не исключает безвозмездной национализации в форме конфискации и реквизиции, причем решение о национализации должен принимать суд.¹³ Еще один законопроект понимает под национализацией принудительное возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности частных физических и юридических лиц (частной собственности), в пользу государства (Российской Федерации или субъектов Российской Федерации).¹⁴

С учетом Проекта изменений ГК РФ и приведенных соображений представляется возможным определить два основных способа национализации имущества граждан и юридических лиц:

- 1) основанная на решении суда и федеральном законе принудительная покупка (выкуп) государством предприятия (имущественного комплекса) или группы предприятий;
- 2) основанная на соглашении сторон и Федеральном законе возмездная уступка (продажа) государству контрольного пакета акций или доли уставного капитала юридического лица, объекта недвижимости, а равно имущественного комплекса (предприятия).

Впрочем, многие цивилисты сходятся в том, что широкомасштабное применение национализации в России в современных условиях (учитывая, что национализация должна опираться на нормы федерального закона) невозможно.

Статья поступила в редакцию 28 сентября 2012 г.

¹⁰ См., напр.: *Дамбиева Т. В.* Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Адвокат. 2006. № 10.

¹¹ *Белов В. А.* Национализация в российском гражданском праве: история и современность // Законодательство. 1999. № 2, 3; *Корнеев С. М.* Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 86.

¹² *Проект федерального закона № 98093726-2 «Об обращении имущества в собственность Российской Федерации (национализации)»* (внесен депутатами ГД П. Г. Буничем, В. И. Головлевым, П. М. Веселкиным, М. В. Емельяновым, Л. М. Канаевым, В. Ю. Кузнецовым, В. Е. Ларицким, В. И. Сергиенко) (снят с рассмотрения) // СПС «Гарант».

¹³ *Проект Федерального закона № 97034630-2 «О национализации в Российской Федерации»* (внесен депутатом ГД В. В. Жириновским, депутатами ГД второго созыва С. Н. Абельцевым, В. А. Лисичкиным, И. М. Братищевым) (снят с рассмотрения) // Там же.

¹⁴ *Проект федерального закона № 98091828-2 «Об обращении имущества в государственную собственность (национализации)»* (внесен депутатами ГД И. М. Братищевым, В. И. Шандыбиным, В. А. Лисичкиным, А. Ф. Потапенко, Ю. К. Севенардом, К. А. Цику) (снят с рассмотрения) // Там же.