

А. И. Коновалов*

АКТУАЛЬНОСТЬ НАЦИОНАЛИЗАЦИИ ИМУЩЕСТВА

Кризис активизировал действия российского государства по скрытой и открытой национализации проблемных предприятий. Но является ли такая стратегия правильной? Имеется ли необходимое правовое поле для таких экономических маневров, как национализация имущества предпринимателей?

Одним из наиболее популярных антикризисных лекарств в большинстве индустриальных стран становится полная или частичная национализация важнейших банков и предприятий. 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.¹ В России государство и раньше не прочь было вмешаться в дела частных предприятий. С кризисом же для национализации появился вполне благовидный повод.

В процессе национализации имущества граждан и юридических лиц есть как минимум три составляющие: экономическая, социальная и правовая.

По мнению ведущих экспертов, с экономической точки зрения национализация невыгодна государству. Как считает председатель совета директоров ОАО «Диалог Консалтинг» А. Таркаев, национализация предприятий «может прикончить наше государство, по крайней мере, его экономику. Потому что государство — неэффективный управленец, оно доказало это уже один раз по полной программе. Это шаг назад, шаг к потере конкурентоспособности».²

По словам экономиста С. Кораблина, «санация несостоятельных предприятий предусматривает их активную национализацию». Однако он подчеркивает, что при равномерном распределении денежных потоков помощь оказывается не только жизнеспособным предприятиям, но и банкротам, спровоцировавшим кризис, а это противоречит экономической логике, принципам конкуренции и общественной морали.³

За последние годы Правительство РФ по крайней мере несколько раз испытывало искушение решить проблемы банкротства градообразующих предприятий путем их национализации. Самый известный пример — Пикалево в Ленинградской области. В июне 2009 г. председатель комитета Госдумы по социальной политике Андрей Исаев и депутат Михаил Тарасенко внесли в парламент законопроект о национализации трех предприятий в Пикалево: ЗАО «Базэлцемент-Пикалево», ЗАО «Пикалевский цемент» и ЗАО «Метахим», принадлежащих соответственно «Базэлцементу», «Евроцемент групп» и «Севзаппрому». Стоимость проекта национализации в законопроекте оценивалась

* Коновалов Александр Иванович — доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Северо-Кавказского филиала ГОУ ВПО «Российская Академия правосудия», докторант кафедры коммерческого права СПбГУ.

© А. И. Коновалов, 2011

E-mail: konovalov54@yandex.ru

¹ www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/...(дата посещения 21.01.11).

² Там же.

³ Там же.

в 1,5 млрд руб., больше всех могли бы получить собственники «Базэлцемент-Пикалево» — 930 млн руб.

Рассмотрение законопроекта о национализации стазу натолкнулось на серьезные препятствия. В 2009 г., как и сейчас, не было закона, регламентирующего общие процедуры национализации. Возникли серьезные возражения против национализации предприятий как способа их оздоровления. Национализация как явление не встраивается в концепцию декларируемого демократического пути развития общества. По словам председателя Комитета по собственности В. Плескачевского, данный «закон концептуально не вписывается в существующую систему взаимоотношений». Министр экономического развития РФ Э. Набиуллина заявила, что даже в кризисе интересы частных компаний должны соблюдаться. «Тяжелая ситуация, в которую попадают некоторые предприятия, вынужденные отдавать свои активы госбанкам, ни в коем случае не должна использоваться для увеличения госсобственности, — заявила министр в интервью «Ведомостям». — Речь ни в коем случае не идет об огосударствлении экономики».⁴ В результате национализация в Пикалево не состоялась.

Возвращение крупных компаний под контроль государства, скорее всего, приведет к снижению их эффективности. Российское государство пока является одним из наименее реформированных институтов страны. По многим показателям эффективности государственного управления Россия находится на уровне африканских стран, и трудно надеяться, что в таких условиях удастся обеспечить европейское качество управления государственными предприятиями.

Кроме того, на масштабную национализацию проблемных градообразующих предприятий в России, которых насчитывается свыше 400, просто нет средств федерального бюджета. Но это вовсе не означает, что государство вообще отказалось от идеи национализации, особенно в оборонном комплексе. За время кризиса в оборонке появились три крупных примера национализации с элементами экспроприации, когда оказывалось силовое давление на владельцев НПО «Сатурн», Уфимского моторостроительного ПО и Амурского судостроительного завода.⁵

Социальный аспект национализации характеризуется следующими основными моментами:

— определенная часть населения считает национализацию предприятий пересмотром итогов несправедливой приватизации, лишением ненавистных олигархов экономического базиса. Ваучерная приватизация и залоговые аукционы решили задачу по созданию частной собственности, но эта собственность оказалась нелегитимной в глазах общества. Социологические исследования показывают, что население по-прежнему склонно считать, что этот «первородный грех» требует искупления, т. е. ренационализации;⁶

— экономисты и политики левого толка выступают за укрепление государственного сектора в экономике, что, по их мнению, позволит передавать в бюджет всю прибыль от сырьевых отраслей.

Известный политолог С. Г. Кара-Мурза доказывает, что 9/10 социалистической собственности в СССР было создано хозяйственной деятельностью в последующий за национализацией период. Согласно промышленной переписи на 31 августа 1918 г. были национализированы 3 тыс. крупных предприятий — практически все, какие были

⁴ [www.fsir.ru/Закон и право/ detail.php...](http://www.fsir.ru/Закон_и_право/detail.php...) (дата посещения 12.01.11 г.).

⁵ *Макеев В.* Национализация: угроза или спасение // Капитал. № 6.

⁶ *Дмитриев М.* В защиту национализации // Коммерсантъ. 2006. № 1.

в России. Большинство их было разрушено во время гражданской войны и потом восстановлено уже советским государством. Но за годы первой и второй пятилеток и частично третьей пятилетки до начала войны было построено 9 тыс. крупных предприятий. Разрушенные в войне предприятия опять восстанавливались государством. После войны за 45 лет была создана огромная по масштабам и стоимости промышленная система, крупницы когда-то национализированной собственности в ней полностью растворились.⁷ Таким образом, национализация промышленности является не только оправданной, но и справедливой.

Рассматривая национализацию как инструмент государственного регулирования рыночной экономики, необходимо сделать уточнение. Национализация на сегодняшний день — скорее потенциальный инструмент рыночной экономики, чем реальный.

В ч. 3 п. 2 ст. 235 ГК РФ дается понятие национализации как «обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц»; при этом устанавливается, что она производится на основании закона. К сожалению, до настоящего времени федеральный закон, регламентирующий процесс национализации, не принят.

Необходимо также иметь в виду и то обстоятельство, что национализация — не только инструмент государственного регулирования экономики, но и политическая категория, отношение к которой неоднозначно в современном российском обществе.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию «Россия на рубеже веков (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» отмечалось, что «в настоящее время чрезвычайно остро стоит проблема поиска внутренних источников пополнения федерального бюджета. Традиционно ими были доходы от сырьевых отраслей промышленности. Сегодня большая часть предприятий в этой сфере приватизирована. И у некоторых “горячих голов” возникает соблазн национализировать эту собственность, чтобы затем совершить новый передел. Это недопустимо. Конечно, те, кто завладел государственной собственностью с нарушением закона, должны быть привлечены к ответственности. Но тотальный пересмотр приватизации неразрывно связан с пересмотром основных конституционных положений, и это также следует иметь в виду».⁸ На экономическом форуме в Давосе (январь 2011 г.) Президент, как, впрочем, и другие члены российской делегации, заявляли, что Правительство в 2009–2010 гг. избежало «соблазна» национализации крупной собственности.

Правительство, Госдума, различные инициативные группы вот уже почти десять лет разрабатывают все новые и новые варианты законопроектов о национализации.

Все их можно разделить на три вида. Первый соответствует Гражданскому кодексу РФ, в котором об этом есть четыре строчки; в них говорится, что национализация — это возмездный, принудительный переход имущества из частной собственности в государственную. Здесь ключевое слово «возмездный»; такая национализация проводится государством исключительно для исполнения своих государственных функций. Второй вид — прокоммунистический, который предлагает просто экспроприировать любую частную собственность, как это было после переворота 1917 г. Третий вид носит социал-демократический характер; он предполагает проводить национализацию возмездно, но в любых целях, которые государство определяет произвольно. Иными

⁷ Кара-Мурза С. Г. Советская цивилизация. Т. 2 // www.kara-murza.ru/books/sc_b/sc_b131.htm.

⁸ Российская газета. 1999. 31 марта.

словами, любое предприятие в любой отрасли может быть национализировано без учета желаний собственника, что опять же открывает возможности для государственного произвола, или для передела собственности.

Все законопроекты о национализации имущества предпринимателей имеют серьезные недостатки, слишком декларативны. Рассмотрим, например, правительственный законопроект, представленный в Госдуме еще в 2002 г.⁹ Основаниями для национализации имущества предпринимателей названы (ст. 6) «обеспечение обороны страны», «безопасность», «защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации». Бросается в глаза то, что по этим основаниям имущество может быть отчуждено и в муниципальную собственность, что никак не вяжется с задачами местного самоуправления. Второе замечание к данной статье состоит в том, что защита нравственности и здоровья граждан вовсе не нуждается в таком инструменте, как принудительное отчуждение имущества.

Точно так же вызывает сомнения правомерность инициатив о национализации того или иного имущества со стороны органов местного самоуправления (ст. 4, 7, 9).

Основной недостаток законопроекта в том, что предлагаемая процедура национализации не учитывает п. 3 ст. 35 Конституции, где прямо указывается на то, что никто не может быть лишен имущества иначе, чем по решению суда. В законопроекте роль судебного решения о прекращении права частной собственности никак не обозначена.

Анализ норм об определении выкупной цены национализируемого имущества предпринимателей (ст. 10) не дает оснований полагать, что при определении комиссией стоимости имущества будут учтены его рыночная стоимость, упущенная выгода и другие аспекты понятия «справедливая оценка».

Еще при поступлении законопроекта в Госдуму у депутатского корпуса возникли обоснованные сомнения в необходимости принятия закона в предлагаемом варианте, тем более что под понятие стратегического (а именно им чаще всего оперируют представители власти, говоря о вероятных объектах национализации) подпадает и вертолетный завод, и федеральный телеканал, и кондитерская фабрика, которой вполне по силам производить сухой паек для армии. И именно поэтому важно не только то, каким выйдет документ из стен парламента, намного важнее определить те случаи, в которых власть может воспользоваться своим правом лишить собственника имущества.

Да, закон о национализации имущества предпринимателей действительно необходим как противовес заявленной приватизации государственных активов, как правовой инструмент решения экономических и социальных задач. Но какой закон? Думается, что будущий закон должен отвечать следующим требованиям:

- закон должен быть максимально конкретным и не порождать бесчисленное количество подзаконных актов, поскольку в них кроется питательная среда коррупции;
- закон должен регулировать только национализацию предприятий естественных монополий и оборонных предприятий. Для целей национализации оборонным целесобразно считать предприятие, 70 % продукции которого выпускается по государственному оборонному заказу;
- в качестве цели национализации следует закрепить обеспечение безопасности государства и его обороноспособности;

⁹ Проект федерального закона № 294272-3 «О национализации имущества юридических и физических лиц, отчужденного из государственной или муниципальной собственности в процессе приватизации» // www.pravoteka.ru.

— понятие национализации должно подразумевать возмездное отчуждение имущества из частной в федеральную собственность. Национализация может быть временной с возможностью реприватизации государственного имущества при изменении обстановки, отпадении условий, существовавших на момент национализации имущества;

— основанием для национализации имущества должно быть решение Арбитражного суда, которое может быть обжаловано в порядке, предусмотренном АПК РФ;

— оценка национализируемого имущества должна быть предварительной и проводится (ввиду значимости вопроса) зарубежными оценщиками. Размер оценки имущества может оспариваться, предприниматель должен иметь возможность представить суду альтернативную оценку национализируемого имущества;

— государство в лице уполномоченного органа и собственник национализируемого имущества должны пройти примирительные досудебные процедуры;

— предметом национализации могут быть только имущественные комплексы (предприятия), но никак не отдельные объекты недвижимости. Для таких объектов в ГК имеются нормы о принудительном выкупе имущества для государственных или муниципальных нужд.

Закон о национализации настолько важен, что потребуются всенародное обсуждение его проекта, как это было с Законом «О полиции».