

А. И. Коновалов*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛИЗАЦИИ ИМУЩЕСТВА

Актуальность проблемы гражданско-правового регулирования национализации заключается, прежде всего, в том, что обществом неоднозначно восприняты итоги приватизации государственного имущества. Дискуссия в печатных и электронных СМИ выявила как несколько аспектов проблемы национализации имущества, так и несколько основных точек зрения на цели и задачи национализации. Государственная Дума РФ начиная с 1999 г. рассматривала на уровне комитетов и комиссий несколько (по крайней мере, пять) законопроектов о национализации имущества. Политики крайне левого и правого толка акцентируют внимание общественности на необходимости национализации, правда, выдвигают противоположные политические аргументы, и в этом проявляется общественно-политический аспект проблемы правового регулирования национализации имущества. Экономисты, со своей стороны, указывают на финансово-экономические предпосылки и возможные последствия национализации крупных имущественных комплексов — предприятий. Несомненно, экономический аспект национализации требует самого пристального внимания. Юристы в лице представителей цивилистической науки, отстаивая принцип защиты собственности, соглашались с необходимостью национализации части имущества, находящегося в частной собственности, исходя из интересов государства и общества. Развернувшаяся и активно продолжающаяся дискуссия по комплексу проблем национализации является наилучшим подтверждением актуальности разработки концептуальных подходов к решению задач правового регулирования национализации имущества.

Вместе с тем у представителей цивилистики, экономической науки и политологии нет единого понимания определения понятия «национализация». Отталкиваясь от законодательного определения национализации как обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (ст. 235 ГК РФ), одни авторы указывают на принудительный и возмездный характер национализации,¹ другие — толкуют понятие национализации расширительно, понимая под национализацией любую, даже безвозмездную, передачу имущества из частной в государственную собственность.²

* Коновалов Александр Иванович, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Северо-Кавказского филиала ГОУ ВПО «Российская академия правосудия».

© А. И. Коновалов, 2010

E-mail: Kononov54@yandex.ru

¹ См., напр.: Белов В. А. Национализация в российском гражданском праве: история и современность // Законодательство. 1999. № 2, 3.

² Водолагин С. С. Конституционно-правовая защита частной собственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 11; Новоселова Л. Некоторые проблемы определения круга объектов права собственности в Конституции и гражданском законодательстве России // Роль конституционных судов в обеспечении права собственности. М., 2001. С. 29.

Наиболее взвешенной представляется позиция А. Н. Гueva,³ который выделяет следующие признаки национализации имущества: она не является безвозмездной санкцией за правонарушение, не связана с авариями и катастрофами, предусматривает компенсацию причиненных убытков, осуществляется только на основании специального закона.

Хотя национализация в отсутствие соответствующего закона невозможна, многие видные общественные деятели уверены, что она уже идет. Так, М. Дмитриев, президент фонда «Центр стратегических разработок», утверждает, что в России идет процесс национализации крупной собственности.⁴

В апреле 2005 г. В. Путин, выступая перед инвесторами на открытии Ганноверской ярмарки, опроверг «любые домыслы о якобы готовящемся в России пересмотре или ревизии итогов приватизации». «Напротив, для стабилизации отношений собственности и недопущения каких-либо возвратов к теме о ее переделе мы готовим лишь сейчас решение об уменьшении срока давности по приватизационным сделкам с 10 до 3 лет»,⁵ — заявил он.

Это заявление подтверждает полную справедливость вывода в недавнем исследовании Н. Зоркой, которая утверждает: сегодня за устойчивым и достаточно широко распространенным отрицательным отношением к последствиям приватизации и к итогам всего периода реформ мы часто обнаруживаем раздраженное ожидание «социального реванша различных групп», парадоксальным образом сочетающееся с практически полным отсутствием надежд на восстановление «социальной справедливости».⁶

Широко известный благодаря Интернету законопроект Е. П. Ищенко № 194102-37 в ст. 2 «Понятие национализации» дает следующее определение: «Под национализацией понимается принудительное возмездное обращение имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляемое на основании федерального закона о национализации конкретного имущества, постановления Правительства Российской Федерации о национализации конкретного имущества или нормативного правового акта субъекта Российской Федерации о национализации конкретного имущества». Здесь, как мы видим, основания национализации размываются так, что ее можно будет проводить на основании распоряжения губернатора.

Ю. Плахотнюк считает, что «национализацию можно определить как процесс передачи (возврата) в государственную собственность объектов негосударственной собственности (в том числе ранее приватизированного имущества) с целью их дальнейшего использования с учетом реализации национальных интересов. Передача (возврат) может быть как принудительной, так и компромиссом (договоренностью) между собственником и государством. Формы национализации предполагают использование таких механизмов, как выкуп, банкротство, добровольная передача, вступление в пра-

³ Гueva А. Н. Постатейный комментарий к части первой Гражданского кодекса РФ (комментарий к ст. 235 ГК) // СПС «Гарант».

⁴ Дмитриев М. В защиту национализации // Коммерсантъ. 2006. 30 янв.

⁵ Шишинуова Е., Чайка Ф., Кравченко Е. «ЮКОС» и «Сибнефть» чуть не национализировали // Известия. 2005. 22 сент.

⁶ Зоркая Н. Приватизация и частная собственность в общественном мнении в 1990–2000-е годы // Полит.ру. 2005. 3 ноября; Опубликовано: Отечественные записки. 2005. № 1.

⁷ www.pravoteka.ru/pst/98/48953.html

ва собственности по решению суда и приобретение контрольного пакета акций».⁸ Нетрадиционной для отечественной науки гражданского права в данном случае является точка зрения о механизмах национализации имущества.

Многое из написанного и сказанного в последнее время о национализации лежит в плоскости политики. Национализация крупных промышленных предприятий представляется некоторым публичным политикам средством практической реализации народолюбия. Следует согласиться с тем, что национализация имущества предпринимателей — процесс настолько же закономерный, насколько и приватизация государственного имущества. Если в ходе приватизации ставилась задача передать государственное и муниципальное имущество в руки эффективных собственников, равным образом национализация призвана решить задачу восстановления эффективности производства, устранить монополию частных лиц в отдельных секторах экономики, снять социальную напряженность вокруг отдельных предприятий и иных имущественных комплексов.

С момента вступления в силу ГК РФ 1994 г. законодатель не нашел нужным обратить внимание на разработку полноценного нормативного акта, регулирующего национализацию имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц. В самом общем виде возможность национализации закрепляется п. 2 ст. 235 и ст. 306 ГК РФ. Возможность национализации имущества предпринимателей закреплена Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»⁹ (ст. 8), а также Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»¹⁰ (ст. 13). Однако существующего закрепления в нормативных актах термина «национализация» оказалось явно недостаточно.

Несмотря на использование законодателем категории «национализации имущества» в федеральных законах, не относящихся к гражданскому законодательству,¹¹ до настоящего времени отсутствует легальное определение понятия национализации, не разработаны наукой признаки национализации, не закреплены в законе ее основания и процедура.

Вместе с тем развитие гражданского, предпринимательского, жилищного и природоохранного законодательства заставляет задуматься о необходимости активизации исследований в указанной области.

Важным Федеральным законом, содержащим санитарные нормы и положения о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, является Закон об охране окружающей среды. Ввиду взаимосвязанности таких категорий, как «окружающая среда» и «среда обитания человека», чрезвычайно актуальными для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия представляются нормы Закона об охране окружающей среды, определяющие требования к разработке нормативов качества окружающей среды. В главе VII Закона об охране окружающей среды содержатся требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной

⁸ Плахотнюк Ю. Национализация или реприватизация? // Управление финансами. 2008. № 3.

⁹ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

¹⁰ Там же. 1998. № 2. Ст. 226.

¹¹ См., например, ст. 53 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; ст. 8 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности» // Там же. 1998. № 31. Ст. 3813.

деятельности. Указано, что требования в области охраны окружающей среды должны соблюдаться при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов, в том числе и при национализации имущества. Совершенно ясно, что опасные в экологическом отношении объекты должны находиться под контролем государства и, лучше всего, в его собственности. Следовательно, необходим правовой механизм национализации объектов (имущества), угрожающих экологической безопасности населения.

Отсутствие общего или общепринятого понимания понятия национализации, разные точки зрения по поводу оснований и механизмов национализации, политически окрашенные призывы к национализации — все это настоятельно требует комплексной научной разработки концепции гражданско-правового регулирования отношений национализации. Изложенное свидетельствует об актуальности проблем правового регулирования национализации имущества граждан и юридических лиц.