

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации**  
**и совершенствованию гражданского законодательства**  
**по проекту федерального закона № 388113-7 «Об основах**  
**национализации в Российской Федерации»**

Проект федерального закона № 388113-7 «Об основах национализации в Российской Федерации» (далее – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 30 марта 2018 г. № А6-3393).

Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и находится на стадии предварительного рассмотрения.

**I. Концептуальные замечания к Проекту**

1. Проект предлагает введение института гражданского права, который существенно покушается на право частной собственности и не является актуальным.

В частности, в Проекте констатируется, что его целью является обеспечение государственных нужд Российской Федерации, связанных с повышением общей эффективности и социальной ориентации экономики, обеспечением национальной безопасности и суверенитета Российской Федерации, обеспечением законности, социальных прав граждан и сохранения национального достояния (пункт 1 статьи 1).

Практически аналогичное основание национализации предлагается в подпункте 7 пункта 3 статьи 9 Проекта. Вместе с тем, очевидно, что такое основание страдает нечеткостью и может быть использовано для произвольного лишения права собственности практически любого

собственника при возникновении кризисных явлений в экономике или при изменении государственной экономической политики. Неясно также и то, кем будет констатировано наличие целей, ради которых требуется провести национализацию. В этой связи закрепление подобного основания на уровне закона может привести к значительному сужению права собственности.

Ряд иных оснований национализации не связан напрямую с целями национализации, и проведение национализации по этим основаниям также будет ущемлять право собственности (более подробно по этому поводу см. пункт 2 раздела II настоящего Экспертного заключения).

Что касается актуальности одобрения Проекта, то пояснительная записка к Проекту констатирует, что национализация в России всегда относилась к актуальным вопросам, не решенным в законодательстве (стр. 1).

Вместе с тем данная фраза является единственным объяснением, приведенным в пояснительной записке в части актуальности Проекта. Никаких иных положений, которые бы могли так или иначе подтвердить необходимость принятия Проекта, в сопроводительных материалах не имеется.

Представляется, что такой подход разработчиков Проекта сам по себе показывает, что Проект в случае его принятия в качестве федерального закона окажется либо очередным мертворожденным законом, не применяемым на практике, либо законом, который самим фактом своего принятия и возможностью применения на практике может ухудшить деловой климат и затруднить приход инвесторов, в том числе иностранных, в российскую экономику.

Неактуальность закона об основах национализации еще более подчеркивается тем обстоятельством, что в позитивном праве уже имеются институты, способные эффективно достигать аналогичные цели. Например, в Земельном кодексе Российской Федерации имеется

работающая на практике глава VII.1, которая допускает возможность изъятия земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости из частной собственности в публичную при наличии публичных нужд. В Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» также установлены нормы, допускающие истребование в публичную собственность имущества, отчужденного в рамках приватизации, если частный собственник не выполнил условия об инвестиционных обязательствах в отношении приватизируемого имущества, сохранении его назначения и т.п. (пункт 4 статьи 30, пункт 12 статьи 30.1, пункт 9 статьи 30.3). В Федеральном законе от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», установлено, что сделки об инвестировании в уставной капитал, совершенные без согласования в установленном порядке, являются ничтожными (статья 15). Действующее законодательство о хозяйственных обществах также не препятствует государству входить в уставной капитал корпораций и банков, которые являются системно значимыми для экономики.

2. В пояснительной записке к Проекту упоминается, что он основан на зарубежном опыте регулирования национализации и учитывает лучшие зарубежные практики (стр. 1).

Вместе с тем в пояснительной записке ссылки на зарубежный опыт не встречаются вообще (это невыгодно отличает ее от объяснительной записки к проекту Гражданского уложения Российской империи, не принятого в результате революции 1917 года, из которой следует, что разработчики изучили и учли опыт не только России, но и ведущих зарубежных стран). В этой связи при изучении положений Проекта складывается впечатление, что его разработчики при предложении того или иного института вовсе не учитывали зарубежные аналоги.

3. Проект, по сути, не является законом прямого действия. Он предполагает, что при выявлении оснований национализации (статья 9) происходит разработка и принятие специального федерального закона о национализации в отношении конкретного имущества (статья 13). При этом в самом законе устанавливается состав национализируемого имущества (подпункт 1 пункта 4 статьи 13).

Приведенные положения показывают, что разработчики Проекта предлагают отойти от общепринятых правил законопроектной техники, которая предполагает, что в законе должны содержаться абстрактные положения, рассчитанные на неопределенное количество случаев (см., например, главу VII.1 Земельного кодекса Российской Федерации). Далее эти абстрактные положения реализуются на уровне подзаконных актов, принимаемых органами исполнительной власти.

Более того, такая техника законодательной работы приведет к тому, что будет нарушен баланс исполнительной и законодательной власти, которые отделены друг от друга (статья 10 Конституции Российской Федерации) и выполняют свойственные им функции (законодательная ветвь власти принимает законы, исполнительная ветвь власти обеспечивает их исполнение). В этой связи предлагаемая редакция Проекта может противоречить базовым конституционным принципам.

## **II. Замечания к содержанию Проекта**

1. К числу объектов, которые могут быть национализированы, Проект относит земельные участки, природные ресурсы (недра, леса, водоемы), объекты ЖКХ и пр. (пункт 1 статьи 5). При проведении национализации происходит прекращение права частной собственности в отношении объекта национализации (статья 3).

Наибольшие вопросы вызывает отнесение к возможным объектам, которые могут быть национализированы, природных ресурсов. Это объясняется тем, что до момента индивидуализации (например, при рубке

деревьев) данные объекты не являются объектами с точки зрения гражданского права, а значит, не могут принадлежать кому-либо на праве собственности, что означает невозможность национализации. Невозможность национализации данных объектов связана также с тем, что лесные участки (в составе земель лесного фонда), водные объекты (за исключением прудов и обводненных карьеров), участки недр и так находятся в публичной собственности (статья 8 Лесного кодекса Российской Федерации, статья 8 Водного кодекса Российской Федерации, статья 1.2 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»), а частные лица могут получить права пользования ими лишь на временной основе.

Сомнение вызывает отнесение к перечню объектов, которые могут быть национализированы, «имущества, находящегося в собственности физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц» (пункт 1 статьи 5 Проекта), если толковать эту норму в связке с нормой об основаниях национализации (пункт 3 статьи 9 Проекта). Указанные положения могут быть буквально истолкованы таким образом, что, если организация фактически перестает функционировать, что может нанести ущерб российской экономике, могут быть национализированы лишь ее отдельные активы, приносящие максимальную прибыль (например, только здания или оборудование), но не все предприятие в целом. В результате такой избирательной «национализации» данная организация тем более лишится шансов на выход из сложной экономической ситуации; в свою очередь, передача ее активов государству может не предотвратить ущерб российской экономике, так как данные активы не будут связаны с имущественным комплексом, который не подвергся национализации.

2. Ряд из предусмотренных Проектом оснований осуществления национализации (статья 9) вызывает возражения.

Так, одним из предлагаемых оснований национализации является монопольное или доминирующее положение организации, которое не

может быть преодолено вследствие естественной монополии или иных причин при наличии достаточных оснований (подпункт 4 пункта 3 статьи 9 Проекта).

Как представляется, национализация по этому основанию может не соответствовать основному своему критерию – преследование полезных для общества и государства целей, без которых ни общество, ни государство не могут существовать<sup>1</sup>, тем более что перечень таких целей закреплен в части 1 статьи 1 Проекта и данное основание им никак не соответствует.

Кроме того, данное основание национализации может быть использовано для обращения в федеральную собственность ПАО «Газпром», ОАО «РЖД», а также иных субъектов естественных монополий, что может дезорганизовать управление ими, и, как следствие, создаст угрозу экономической стабильности Российской Федерации.

Такое основание как «приватизация государственных и муниципальных предприятий, проведенная с нарушением законодательства Российской Федерации или по заведомо заниженным ценам» (подпункт 5 пункта 3 статьи 9 Проекта) также не представляется обоснованным. В отношении будущих сделок приватизации решение данной проблемы должно осуществляться не через национализацию, а через институт оспаривания сделок (статьи 166, 168 Гражданского кодекса Российской Федерации). Если же имеется в виду национализация приватизированных в 90-е годы XX в. предприятий, то данное основание способно разрушить весь гражданский оборот и в очередной раз нанести удар по праву собственности, что также не может быть поддержано. Неслучайно в статье 180 Гражданского кодекса Российской Федерации в 2005 году внесли изменения, сократив десятилетний срок исковой

---

<sup>1</sup> См., например, высказывание выдающегося дореволюционного цивилиста и государственного деятеля К.П. Победоносцева, который утверждал, что при экспроприации «речь идет об удовлетворении постоянных потребностей общественных, о насущном, без чего общество существовать не может, о разрешении вопросов, существенных для целостности и безопасности общественной» (Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. – М.: «Статут», 2002. С. 496).

давности по ничтожным сделкам до трехлетнего срока; данные изменения были мотивированы тем, что десятилетний срок исковой давности «используется в целях передела собственности» и «это негативно отражается на инвестиционном климате и экономическом развитии страны»<sup>2</sup>.

Неприятие вызывает такое основание национализации как «приобретение контрольных пакетов акций акционерных обществ, создаваемых на базе российских государственных организаций-монополистов, нерезидентами с иностранным капиталом» (подпункт 6 пункта 3 статьи 9 Проекта). Во-первых, нет правовой определенности применительно к терминам «монополист» и «нерезидент с иностранным капиталом». Во-вторых, данное основание, как и основание национализации, предложенное в подпункте 4 пункта 3 статьи 9 Проекта, прямо не предполагает, что интересам Российской Федерации и общества такое приобретение нерезидентами с иностранным капиталом может навредить. В-третьих, с политико-правовой точки зрения данное основание существенно снизит инвестиционную привлекательность акций российских компаний в глазах иностранных инвесторов, а значит, повлечет снижение капитализации компаний.

3. Сомнительной является возможность приостановления процедуры национализации в том случае, если после принятия федерального закона о национализации собственник национализируемого имущества представляет план мероприятий по устранению обстоятельств, являющихся основанием национализации (статья 17 Проекта).

Представляется, что в данном случае механизм национализации будет использоваться в качестве средства давления на собственников предприятий, что может привести к злоупотреблениям по отношению к частным собственникам. Кроме того, такое предложение не соответствует

---

<sup>2</sup> См. пояснительную записку к проекту федерального закона № 174138-4 «О внесении изменения в статью 181 Гражданского кодекса Российской Федерации».

представлению о том, что национализация является актом окончательным и бесповоротным, и частное лицо не может против него возражать<sup>3</sup> (ср., например, с процедурой изъятия земельных участков в соответствии с главой VII.1 Земельного кодекса Российской Федерации).

х х х

Вывод: проект федерального закона № 388113-7 «Об основах национализации в Российской Федерации» не может быть поддержан ввиду возражений концептуального характера.

*Проект заключения подготовлен  
в Исследовательском центре частного  
права имени С.С.Алексеева  
при Президенте Российской Федерации*

---

<sup>3</sup> Победоносцев К.П. Указ. соч. С. 497.