

**Принято на заседании Совета
23 апреля 2018 г.
№ 175-4/2018**

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
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.

Проектом предлагается урегулировать общие основы национализации имущества, под которой авторами Проекта понимается принудительное изъятие имущества из частной собственности в собственность Российской Федерации: основания и способы национализации, круг объектов, которые могут быть национализированы, порядок национализации. При этом для каждого случая национализации предусматривается необходимость принятия конкретного федерального закона, инициатива в принятии которого может исходить только от Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В настоящее время в статье 235 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) предусмотрено, что национализация, под которой понимается обращение в государственную собственность

имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном статьей 306 Кодекса. Из данной нормы следует, что для осуществления процедуры национализации конкретного имущества должен быть принят специальный закон. При этом национализация не включена в перечень оснований прекращения права собственности, содержащихся в пункте 2 данной статьи, в отношении которых предусматривается общее регулирование в Гражданском кодексе Российской Федерации или необходимость их регулирования в иных федеральных законах.

При законодательном оформлении вопросов национализации следует иметь в виду указание статьи 35 Конституции Российской Федерации, согласно части 2 которой «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда».

Представленный Проект вызывает замечания как концептуального характера, так и применительно к его отдельным положениям.

1. Замечания концептуального характера

1.1. Проект предлагает урегулировать национализацию как правовое явление путем создания общего закона об основаниях, условиях и порядке национализации. Такой закон не будет исключать принятие конкретных законов в случае необходимости осуществления национализации определенного имущества, а наоборот, предусматривает необходимость принятия в каждом конкретном случае федерального закона. Обоснованность такого подхода к институту национализации разработчиками Проекта не доказана. Системой правового регулирования оснований прекращения права собственности, заложенной в Гражданском кодексе Российской Федерации, не предусматривается принятие «рамочного» закона о национализации. Кроме того, актуальность принятия закона об основах национализации разработчиками Проекта не подтверждена.

В пояснительной записке к Проекту констатировано, что национализация в России всегда относилась к актуальным вопросам, не решенным в законодательстве (стр. 1). Однако 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.

В позитивном праве уже имеются институты, способные эффективно достигать аналогичные цели. Так, в Земельном кодексе Российской Федерации содержится работающая на практике глава VII.1, которая допускает и регулирует возможность изъятия земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости из частной собственности в публичную собственность 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.

В этой связи разработчикам Проекта следовало бы представить дополнительные обоснования актуальности принятия Проекта.

1.2. Оценивая Проект с политико-правовой точки зрения, следует обратить внимание на ожидаемые негативные последствия принятия его в качестве закона. Участие государства в регулировании экономики в настоящее время и так сильно возросло, и «вмешательство» в частноправовые отношения посредством изъятия имущества из частной собственности стало далеко не самым последним из инструментов такого регулирования. Помимо использования общего механизма изъятия земельных участков для государственных (муниципальных) нужд в соответствии со специальными федеральными законами осуществлялось изъятие имущества, находящегося в частной собственности, при подготовке саммита АТЭС 2012 года; Олимпиады 2014 года в Сочи; чемпионата мира по футболу 2018 года.

Даже Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве» (Закон о реновации) фактически предусматривает изъятие жилых помещений у граждан, дома которых включены в программу реновации, но которые голосовали против такого решения, в результате чего юридическая общественность и граждане разделились на принимающих и отрицающих данный закон.

В этом контексте принятие Проекта будет означать, что национализация как таковая рассматривается как нормальная, а не как экстраординарная мера. Такой подход может быть воспринят как то, что государство отказывается от курса на построение нормальной рыночной экономики, основанной на таких образцах, где основополагающей

является идея невмешательства в частные отношения без необходимости защиты интересов всего общества. В этом смысле, как представляется, Проект не соответствует долгосрочным политико-правовым и социально-экономическим целям развития Российской Федерации.

1.3. 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.

1.4. 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.

1.5. Положения Проекта показывают, что он направлен на национализацию исключительно для реализации публично-правовых нужд Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 1).

Вместе с тем не вполне очевидно, почему Проектом не допускается национализация, исходя из государственных нужд субъектов Российской Федерации, коль скоро из статей 235 и 306 ГК РФ следует, что имущество в результате национализации поступает в государственную собственность, к которой относится не только собственность Российской Федерации, но и собственность субъектов Российской Федерации (статья 214 ГК РФ).

2. По содержанию Проекта имеется значительное число замечаний, некоторые из которых приводятся в настоящем Заключении.

2.1. 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 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.

2.2. Основания осуществления национализации (статья 9 Проекта) требуют дополнительной проработки, а многие из них вызывают возражения.

Национализация, будучи мерой государственной экономической политики, применимой на определенных этапах развития государства, требует решения ключевого вопроса – какие основания могут быть положены в основу национализации. Очевидно, что такие основания должны быть связаны с угрозами существованию государства и общества, общественной безопасностью и т.п. Однако так же очевидно, что такой критерий национализации является сильно размытым и потому возможны необоснованные ущемления права частной собственности. Более того, поскольку экономическая политика государства не является чем-то

неизменным, а претерпевает изменения, задача выработки исчерпывающего перечня общих оснований национализации (а при такой постановке задачи перечень должен быть исчерпывающим) может не иметь надлежащего решения.

В этой связи, а также с учетом анализа предложенных в Проекте оснований национализации следует признать, что вопрос о надлежащих основаниях национализации в Проекте решается неудовлетворительно.

При выработке оснований национализации следовало бы использовать имеющийся зарубежный опыт, который никак не представлен разработчиками Проекта ни в тексте Проекта, ни в пояснительных материалах к нему.

Что касается предложенных в Проекте оснований национализации, то они вызывают следующие возражения.

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 существовать¹, 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

¹ 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 целости и безопасности общественной» (Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. – М.: «Статут», 2002. С. 496).

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 статью 180 ГК РФ в 2005 году были внесены изменения, сократившие десятилетний срок исковой 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»².

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

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

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.

2.3. 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 представлению о том, что национализация является актом окончательным и бесповоротным и частное лицо не может против него возражать³ (ср., например, с процедурой изъятия земельных участков в соответствии с главой VII.1 Земельного кодекса Российской Федерации).

2.4. Не согласуются с понятием национализации, определенным в статье 3 Проекта как возможность принудительного изъятия из частной собственности и обращение в федеральную собственность, те способы национализации, которые предложены в статье 6 Проекта. Предусматриваемое в пункте 2 статьи 6 Проекта увеличение за счет федерального бюджета стоимости имущества, находящегося в частной собственности, за счет чего государство приобретет контрольный пакет акций или доля государства в праве общей долевой собственности превысит 50 процентов, не имеет ничего общего с принудительным выкупом частного имущества в государственную собственность. То же относится и к «передаче контрольного пакета акций национализируемой

³ Победоносцев К.П. Указ. соч. С. 497.

организации» (пункт 3 статьи 6) и к «иным способам, не запрещенным законодательством Российской Федерации» (пункт 4 статьи 6).

2.5. Статья 10 Проекта посвящена крайне важному элементу процесса национализации – выявлению собственника имущества. При этом на случай, когда собственник неизвестен или не установлены границы земельного участка, или имеется спор о границах, не предлагаются какие-либо механизмы установления собственника, определения границ, решения спора о границах и т.п., а лишь содержится указание на то, что эти факторы не являются препятствием для принятия закона о национализации. Такое решение может затронуть права многих третьих лиц, что является недопустимым.

Предоставление неким «лицам, у которых отсутствует информация о правах собственности на национализируемое имущество» права обратиться в арбитражный суд «с заявлением об установлении факта владения и пользования указанным имуществом» с установлением шестимесячного срока исковой давности по таким заявлениям (пункты 6 и 7 статьи 10 Проекта) одновременно нарушает права собственников имущества, предполагаемого к национализации, чьи права на имущество не зарегистрированы, и изменяет подсудность целой категории споров. Эта норма также предполагает возникновение категории лиц, в отношении которых будет установлен факт владения и пользования национализированным имуществом, но права которых нигде более в Проекте не рассматриваются.

Приведенные замечания свидетельствуют о том, что сложные механизмы национализации, затрагивающие одновременно публично-правовые и частноправовые интересы, в представленном Проекте недостаточно проработаны и не смогут служить основой для осуществления национализации конкретного имущества.

Вывод: проект федерального закона № 388113-7 «Об основах национализации в Российской Федерации» в представленном виде не может быть поддержан.

Председатель Совета

В.Ф.Яковлев