

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М. Ю. Карпов\*

## НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ДОКТРИНЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Аннотация.** В статье рассматриваются обычно выделяемые черты национализации, в том числе цели, основания, объекты национализации, возмездный и производный характер данного основания прекращения права частной собственности, допустимость оспаривания решения о национализации. Показано, что эти признаки по-разному понимаются в современной гражданско-правовой доктрине (В. А. Белов, Е. П. Губин, В. Д. Мазаев, Л. В. Щенникова и др.), а иногда лишь называются без необходимого уточнения. Дан анализ действующего законодательства, в том числе актов, принятых Госсоветом Республики Крым в 2014 г. Уделено также внимание внесившимся в Государственную Думу РФ законопроектам, призванным урегулировать отношения по национализации. Хотя, по мнению автора, большинство из предложенных проектов имели существенные недостатки, анализ их представляет интерес для изучения конструкции национализации, в том числе различных подходов к основаниям и порядку изъятия имущества. Более подробно исследован проект Федерального закона «О защите прав собственников недвижимого имущества при обращении в федеральную собственность для нужд Российской Федерации недвижимого имущества», разработанный Министерством экономического развития РФ в 2014 г. В заключение автор делает вывод о том, что все предложенные за последние годы законопроекты о национализации (в том числе прямо не указывающие на данный термин) в той или иной степени создают угрозу правам и интересам собственников; подавляющее число потребностей публично-правовых образований в имуществе частных лиц следовало бы решать через институт закупок (если речь идет о движимых вещах), а при возникновении потребности в недвижимых вещах — путем установления сервитуты, «соседских прав» без прекращения права собственности. С применением реквизиции можно согласиться лишь в исключительных случаях при введении режима чрезвычайного положения, а от конструкции национализации следует отказаться.

**Ключевые слова:** право собственности, прекращение, национализация, реквизиция, реприватизация, экспроприация, изъятие земельных участков, государственные нужды, гражданское право.

**DOI:** 10.17803/1729-5920.2016.114.5.133-146

**Н**ационализация всегда была и является политическим инструментом, какие бы примеры ни приводились. Национализация становилась революционным лозунгом или волшебным рецептом достижения процветания, рассматривалась как единственный вариант восстановления

разрушенной войной экономики, преподносилась как источник пополнения государственного бюджета в кризис. Наконец, национализация, сопровождаемая лозунгами борьбы за эффективность и справедливость, часто была лишь законной формой передела собственности.

© Карпов М. Ю., 2016

\* Карпов Михаил Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

m.v.karpov@bk.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

В экономической литературе сущность национализации и ее реальные (а не мифические) последствия достаточно часто анализируются<sup>1</sup>. В то же время в большинстве юридических работ национализация рассматривается как нормальная и даже необходимая процедура, но, к большому сожалению пишущих авторов, так и не получившая ни должного регулирования, ни доктринального анализа.

Так, Л. В. Щенникова пишет, что «национализация объективно необходима уже только потому, что является *понятием, парным с приватизацией*»<sup>2</sup> (вероятно, автор имеет в виду право государства действовать в гражданском обороте по принципу «что дал, то и забрал»), «институт национализации нормальный, так как регулирует “нормальные экономические отношения” и *необходим для обеспечения поступательного экономического развития страны*» (только государство внушает автору надежду, только оно способно обеспечить поступательное развитие, пусть и ценой изъятия чужого имущества).

В. С. Белых во многих своих работах также призывает «не бояться национализации», активнее ее проводить, в том числе отнимать имущество у «неэффективных собственников»<sup>3</sup>.

Такие рассуждения цивилистов, безусловно, являются тревожным симптомом.

Оставляя в стороне экономическую и политическую проблематику, обратимся к опубликованным за последние несколько лет работам и попытаемся выявить юридические признаки национализации.

Во-первых, в работах, посвященных этой теме, обычно присутствует указание на «особые» цели национализации, при этом право на национализацию фактически становится «священным», суверенным правом государства. Цели национализации формулируются крайне неопределенно: это не только государственные нужды (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ), как стоило бы предполагать, но и «преодоление индивидуализма участников гражданско-правовых отношений и проведение идеи общественного интереса (общепольности, общего блага, публичного интереса)»<sup>4</sup>, «публичные интересы, удовлетворение которых невозможно иначе как путем национализации»<sup>5</sup>, общественные интересы, в том числе формирование в *необходимых* объемах имущественной базы государства для выполнения последним его *основных функций*<sup>6</sup>, и т.д. Достаточно популярны в

<sup>1</sup> К примеру, британский опыт в области национализации (который часто приводится в качестве примера в российской литературе) описан в работе: *Заостровцев А. П.* Национализация как провал государства: уроки британского опыта // *Экономическая школа*, 1999. Вып.5. С. 379—390. Негативные последствия национализации отмечались и в программах развития отдельных отраслей экономики РФ. К примеру, в Стратегии развития авиационной промышленности на период до 2015 года Минпромторга РФ отмечается невысокая вероятность достижения ожидаемого результата при выборе национализации как варианта развития отрасли, поскольку «государство не обладает ни мотивированными кадрами, ни технологиями управления предпринимательской деятельностью, ни возможностями по привлечению инвестиций, необходимых для реализации сложных бизнес-проектов» (см.: URL: [http://old.minpromtorg.gov.ru/ministry/strategic/sectoral/8/Strategiya\\_razvitiya\\_AVIA.doc](http://old.minpromtorg.gov.ru/ministry/strategic/sectoral/8/Strategiya_razvitiya_AVIA.doc) ).

<sup>2</sup> *Щенникова Л. В.* Гражданско-правовая наука о национализации // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2012. № 4. С. 179—186.

<sup>3</sup> См., например: *Белых В. С.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности : монография. М., 2008. С. 305—320.

<sup>4</sup> *Щенникова Л. В.* Указ. соч.

<sup>5</sup> См.: *Алтенгова О. Л.* Принудительное прекращение права собственности на недвижимое имущество : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 3—5. Отметим, что признак исключительности применения включен в определение национализации, данное в п. 2 ст. 54 Закона Республики Казахстан «О государственном имуществе»: «национализация является исключительным случаем (исключительной формой) отчуждения имущества, находящегося в собственности физических лиц и негосударственных юридических лиц, и осуществляется только после полного исчерпания всех иных возможных форм отчуждения имущества, предусмотренных Гражданским кодексом Республики Казахстан» (см.: Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 г. № 413-IV «О государственном имуществе» (по состоянию на 28 декабря 2014 г.) // URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30947363](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30947363) (дата обращения: 30 января 2015 г.)).

<sup>6</sup> *Губин Е. П.* Национализация как инструмент государственного регулирования рыночной экономики // *Рос. судья*. 2005. № 2. С. 44.

русской литературе примеры из «зарубежного опыта», когда якобы целью национализации является спасение конкретно компании (Northern Rock, GM и др.). При этом упускается из виду множество важных моментов: национализации имущества не происходит; то, что проводится, — реорганизация юридического лица в соответствии со специальными нормами (например, Chapter 11, Title 11, United States Code в случае с GM); наконец, приобретение государством акций является временным.

Второй упоминаемый признак — основание национализации. В соответствии с действующей ст. 235 ГК РФ основанием национализации конкретного имущества может быть только федеральный закон. Однако не все толкуют норму буквально либо предлагают изменить ее. К примеру, В. Д. Мазаев полагает, что «согласно конституционной логике федерализма» субъекты РФ «вправе осуществлять национализацию на своем уровне», «по аналогии с федеральным законодательством о приватизации субъекты РФ могут принимать региональные законы о порядке национализации имущества на основании федерального законодательного акта общего характера. По вопросу национализации отдельных имущественных объектов должны приниматься специальные законы субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup>. Л. В. Щенникова, видимо, не уверена, какой именно акт является основанием национализации: в своей статье она пишет, что таковым должен быть некий «государственно-властный акт, принятый на основании действующего в стране законодательства о национализации»<sup>8</sup>.

В-третьих, относительно объекта национализации высказаны различные мнения: от максимально широкого перечня, включающего любые объекты гражданских прав, до суже-

ния лишь до предприятий. К примеру, О. Л. Алтегова таковым называет любое «имущество, способное удовлетворить государственные нужды»<sup>9</sup>, В. А. Белов — «имущественные комплексы и (или) права частного участия в делах и капиталах организации»<sup>10</sup>, А. И. Коновалов отмечает, что «национализации должны подвергаться не имущественные комплексы (предприятия), как традиционно представляется авторам соответствующих законопроектов, а имущественные права», однако далее сам ограничивает объект национализации лишь имущественными комплексами естественных монополий и оборонных предприятий<sup>11</sup>. Разнятся предложения и по выбору конкретного объекта: от предоставления права выбора правительству до создания программ национализации или неких рамочных списков. В некоторых случаях предлагается создать механизм обсуждения планируемой национализации<sup>12</sup>.

Четвертый выделяемый признак — возмездность изъятия имущества. В современной доктрине не оспаривается, что национализация является возмездным основанием прекращения права частной собственности, при этом возмещение должно быть предварительным. Однако нет ясности в вопросе о том, как рассчитать это возмещение, какие убытки в него включить, как защитить права и интересы других лиц. Большинство авторов говорят лишь о соразмерности компенсации, что, на наш взгляд, недостаточно. Необходимо включение в состав компенсации не только рыночной стоимости имущества, а также реального ущерба и упущенной выгоды, но и справедливого вознаграждения собственнику.

В-пятых, по общему мнению, национализация, будучи принудительным основанием прекращения права собственности, не требует

<sup>7</sup> Мазаев В. Д. Национализация как конституционный фантом // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 95—105.

<sup>8</sup> Щенникова Л. В. Указ. соч.

<sup>9</sup> Алтегова О. Л. Указ. соч.

<sup>10</sup> Белов В. А. Национализация в российском гражданском праве: история и современность // Законодательство. 1999. № 2. С. 17.

<sup>11</sup> Коновалов А. И. Национализация имущества: перспективы правового регулирования // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 65—69.

<sup>12</sup> По всей видимости, даже если такие нормы и будут внесены в законодательство, реальным механизмом защиты прав собственника они не станут. Впрочем, нам еще предстоит оценить эффективность применения ст. 20 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривающей, по сути, рекомендательный характер обсуждения закупок.

согласия собственника на изъятие. То есть по критерию воли данное основание приобретения права собственности может быть отнесено к числу первоначальных. Однако это не исключает возможности заключения соглашений между государством и собственником о порядке исполнения акта о национализации, в том числе о способах и размерах выкупа.

В-шестых, нет единства в вопросе о допустимости оспаривания не только акта об оценке, но и самого акта о национализации<sup>13</sup>. Впрочем, при определении оснований национализации в общем виде оспаривание акта о национализации, даже если таковое будет возможным, сведется лишь к установлению процедурных нарушений.

В-седьмых, спорным остается вопрос о том, влечет ли национализация прекращение обременений, то есть является ли производным по критерию правопреемства основанием приобретения права публичной собственности. Опасно утверждение о том, что государство отвечает по всем долгам, обременяющим национализированное имущество, *если иное не будет установлено специальным законом*<sup>14</sup>. Как будет показано далее, предложенные законопроекты тяготеют к пониманию национализации как первоначального основания, что влечет нарушение интересов третьих лиц (залогодержателей, арендаторов и др.).

И последнее. Чем больше детальных признаков национализации выделяется, тем становится менее понятной грань между национализацией и другими основаниями прекращения права частной собственности с установлением права публичной собственности — реквизицией, изъятием земельного участка для государственных (муниципальных) нужд. Некоторые

авторы, соглашаясь с подобным разнообразием, даже предлагают ввести в законодательство родовое понятие «экспроприация»<sup>15</sup>. Едва ли появление нового термина (да еще с негативной окраской в историческом смысле) может принести какой-либо практический эффект. С другой стороны, его закрепление сможет оправдать внесение в закон разнообразных оснований изъятия имущества у собственников в будущем.

В отличие от доктрины, предлагающей нам как определения, так и признаки национализации, действующее законодательство лишь упоминает возможность национализации, что многими комментаторами воспринимается как пробел.

Согласно ст. 235 ГК РФ обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), производится на основании закона. В соответствии со ст. 306 ГК РФ в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, убытки, причиненные собственнику в результате принятия этого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством. Таким образом, Гражданский кодекс РФ не предполагает принятия законодательных актов, устанавливающих процедуру национализации, а предусматривает принятие федерального закона по каждому случаю. Не предусматривается и возможность национализации на основании закона субъекта РФ, в том числе делегирования законодательному органу субъекта полномочий на принятие такого акта.

Вместе с тем Гражданский кодекс устанавливает порядок изъятия (в редакции до Федерального закона от 31 декабря 2014 г.

<sup>13</sup> Для сравнения отметим, что п. 14 ст. 56.6 Земельного кодекса РФ допускает обжалование в суд решения об изъятии земельного участка для государственных нужд.

<sup>14</sup> Подобное допускается В. А. Беловым (см.: Белов. В. А. Указ. соч.).

<sup>15</sup> К примеру, в двух диссертациях необходимость введения экспроприации как новой гражданско-правовой конструкции указана в качестве положения, выносимого на защиту (см.: Алтенгова О. Л. Указ. соч.; Челышева Н. Ю. Основания и способы приобретения права публичной собственности в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008). Авторы предлагают понимать под экспроприацией все варианты принудительного возмездного прекращения права собственности на имущество физических и юридических лиц с последующим установлением на него права публичной собственности. Стоит отметить, что термин «экспроприация» и в данный момент употребляется в переводах иностранных и международных актов. В частности, А. А. Данельян анализирует соотношение терминов «национализация» и «экспроприация» в международном праве, понимая их как сходные понятия (см.: Данельян А. А. Проблемы национализации и экспроприации иностранной собственности в международном праве // Юрист. 2014. № 6. С. 42—46).



№ 499-ФЗ — выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд (ст. 279) и отчуждения недвижимого имущества в связи с этим изъятием (ст. 239), допускает возможность реквизиции (ст. 242). Такой подход порождает у законодателя желание отдельно урегулировать (в том числе под видом самостоятельных институтов) изъятие и иных объектов гражданских прав. Представляется, что изначально выбранный принцип разделения оснований возмездного принудительного перехода вещи из частной в публичную собственность не был достаточно продуман.

Говоря о действующем законодательстве, нельзя не упомянуть один из недавних примеров национализации, причем в классическом «военном стиле», с нарушением гражданско-правовых принципов защиты собственника. Речь идет о прекращении права частной собственности в Крыму после присоединения этой украинской территории к Российской Федерации.

Первая серия актов Госсовета Республики Крым едва ли требует юридических комментариев: в них без конкретизации процедуры, без предварительной выплаты возмещения, без возможности обжалования устанавливались перечни «имущества и имущественных прав», подлежащих немедленной национализации<sup>16</sup>.

Далее последовало принятие Закона Республики Крым от 8 августа 2014 г. № 47-ЗРК «Об особенностях выкупа имущества в Республике Крым»<sup>17</sup>. Закон не указывает перечня объектов, на изъятие которых он распространяется, следовательно, таковыми могут быть и земельные участки (в противоречии с нормами ст. 49 Земельного кодекса РФ<sup>18</sup>), и имущественные комплексы, а также любые другие вещи, находящиеся в частной собственности, вплоть до вещей личного пользования, расположенные (в том числе временно) на территории Республики Крым. Случаи допустимости выкупа сформулированы так, чтобы Закон можно было применять по желанию Совета министров тогда, когда это потребует: предотвращение

угрозы жизни, здоровью населения Республики Крым; обеспечение функционирования объектов жизнедеятельности; эвакуация людей вследствие чрезвычайных обстоятельств (ст. 1). В случае принятия Советом министров Республики Крым решения о выкупе собственник письменно уведомляется в течение *пяти дней*. Но изобретением крымских законодателей является возможность назначения на период до завершения процедуры выкупа *процедуры временной администрации по управлению организацией*, являвшейся собственником (ст. 5). Что это за «администрация», какими полномочиями она будет обладать в отношении самого юридического лица — собственника, неясно. По всей видимости, речь идет о возможности физического отобрания имущества до юридического оформления в сочетании с административным контролем за самим собственником (что противоречит принципу возможности ограничения прав только в соответствии с федеральным законом). Разумеется, Закон не устанавливает каких-либо сроков исполнения решения о выкупе и выплаты возмещения («выкуп имущества осуществляется в порядке и сроки, установленные Советом министров Республики Крым»). Как определяется размер этого выкупа — тоже неясно. С одной стороны, предполагается оценка, а акт оценщика можно даже обжаловать в судебном порядке. С другой стороны, размер возмещения устанавливается Советом министров и к показателям акта об оценке жестко не привязан (ст. 2).

В 2015 году Верховный Суд РФ, ссылаясь на нормы Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», констатировал непротиворечие указанного акта нормам гражданского законодательства<sup>19</sup>. Оставляя в стороне политические причины, предположим, что такой вывод действительно можно обосновать ввиду отсутствия в нашем законодательстве четких различий между реквизицией и национализацией.

<sup>16</sup> К ним относятся, в частности, постановления Государственного Совета Республики Крым от 17 марта 2014 г. № 1757-6/14, от 26 марта 2014 г. № 1872-6/14, от 26 марта 2014 г. № 1837-6/14, от 26 марта 2014 г. № 1871-6/14 // Официальный сайт Госсовета. URL: <http://crimea.gov.ru>.

<sup>17</sup> Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 2. Ч. 1. Ст. 104.

<sup>18</sup> Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>19</sup> См.: определения Верховного Суда РФ от 01.04.2015 № 127-АПГ15-1, от 03.06.2015 № 127-АПГ15-3 (в указанных судебных актах не дается анализ законов, принятых Госсоветом РК).

Теперь перейдем к некоторым *законопроектам*, разработанным за последние годы.

В прошедшие годы предлагались и проекты федеральных законов о национализации конкретных имущественных комплексов. К таковым можно отнести проекты федеральных законов № 97801402-2 «О национализации РАО «ЕЭС России»»<sup>20</sup>, № 97801403-2 «О национализации РАО «Газпром»»<sup>21</sup>. Эти проекты носили ярко выраженный политический характер и не предусматривали детального регулирования. Тем не менее они были разработаны в русле верного понимания нормы ст. 235 ГК РФ, требующей принятия специального федерального закона для каждого случая национализации.

Следующее направление законодательного творчества — разработка законопроектов, устанавливающих общие правила национализации. Среди этих проектов можно условно выделить несколько групп.

*Первая группа* — проекты с политической окраской, призванные установить упрощенный порядок национализации имущества, ранее находившегося в государственной или муниципальной собственности и затем приватизированного.

К числу таковых можно отнести *проект федерального закона № 294272-3 «О национализации имущества юридических и физических лиц, отчужденного из государственной или муниципальной собственности в процессе приватизации»*<sup>22</sup>. Из примечательных моментов законопроекта отметим возможность приобретения в силу национализации имущества не только в государственную, но и в муниципальную собственность (ст. 4 и др. проекта), что противоречит ст. 236 ГК РФ; отнесение, в противоречии с пунктом «о» ст. 71 Конституции РФ,

вопросов национализации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов (ст. 2). Как и в других проектах, основания национализации были определены в предельно общем виде: обеспечение обороны страны и безопасности государства, защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан (ст. 6). После национализации имущество не подлежало бы отчуждению из федеральной или муниципальной собственности в течение 10 лет (ст. 5 проекта). Процедура национализации предполагала подачу в Правительство РФ (орган субъекта РФ, орган местного самоуправления) обращения субъектом права законодательной инициативы, законодательным или исполнительным органом субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Далее орган в течение двух недель принимал бы решение о начале процедуры и назначал «комиссию в составе специалистов для изучения имущества» (п. 2 ст. 8 проекта). С этого момента для совершения сделок с недвижимым имуществом, а также с имуществом, балансовая стоимость которого составляет более 5 % балансовой стоимости активов, требовалось бы согласие «уполномоченного органа». Согласие требовалось бы также на выплату дивидендов, выход из состава участников, реорганизацию и создание филиалов. Таким образом, хотя национализации подлежало имущество, существенно ограничивалась дееспособность самого юридического лица.

Размер возмещения стоимости отчуждаемого имущества, подлежащего выплате собственнику, определялся разницей между стоимостью имущества на момент обращения в государственную или муниципальную собственность и его стоимостью на момент приватизации. При этом кредиторская задолжен-

<sup>20</sup> Снят с рассмотрения Государственной Думы 25 июня 2002 г. (см.: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=97801402-2&02>).

<sup>21</sup> Снят с рассмотрения Государственной Думы 25 июня 2002 г. (см.: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=97801403-2&02>).

<sup>22</sup> Снят с рассмотрения Государственной Думы 22 января 2004 г. (см.: URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a\\_dz\\_4.nsf/ByID/0D8A655E5F255311432571BB005C182B?OpenDocument](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/0D8A655E5F255311432571BB005C182B?OpenDocument)). Фактически новая редакция вышеуказанного текста — проект Федерального закона № 520056-5 «Об обращении в государственную и муниципальную собственность имущества юридических и физических лиц, отчужденного из государственной или муниципальной собственности в процессе приватизации». В отличие от проекта № 294272-3, для формального соответствия ст. 71 Конституции и ст. 236 ГК РФ термин «национализация» заменяется на «обращение имущества в государственную и муниципальную собственность» (см.: URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/0B13BB79BBF6E13C325785D0051853E/\\$File/%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82.rtf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/0B13BB79BBF6E13C325785D0051853E/$File/%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82.rtf?OpenElement)).

ность юридического или физического лица должна была удерживаться из возмещения, подлежащего выплате собственнику.

Наконец, в противоречии с ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, не предусматривалась выплата предварительного полного возмещения: средством платежа могли быть признаны государственные или муниципальные ценные бумаги (п. 2 ст. 12), что означало фактически понуждение бывшего собственника к вступлению в заемные отношения с государством.

Вторую группу могут составить сходные по направленности с предыдущими, но имеющие более широкую сферу действия проекты, устанавливающие порядок национализации имущества, используемого неэффективно или в противоречии с общественными интересами. В этой группе мы упомянем два законопроекта.

*Проект федерального закона № 340689-3 «Об обращении имущества, находящегося в собственности юридических и физических лиц, в государственную собственность (национализации)»<sup>23</sup>* фактически провозглашал национализацию высшей формой ответственности, не требующей установления правонарушения и применяемой не по решению суда, а по воле высшего законодательного органа. В качестве оснований в проекте указывались не только «государственные нужды, связанные с повышением общей эффективности и социальной ориентации экономики, обеспечением национальной безопасности, суверенитета, законности, социальных прав граждан и сохранения национального достояния», но и «систематическое нарушение прав работников приватизированных предприятий», «нарушение условий приватизационных сделок», «приобретение контрольных пакетов акций акционерных обществ, создаваемых на базе государственных предприятий — монополистов, иностранным капиталом» (ст. 1, п. 2 ст. 5). Право на принятие решений о национализации передавалось федеральными органами законодательной власти или органами законодательной власти субъектов Российской Федерации — в зависимости от того, в чью собственность

подлежала передача имущества. По замыслу разработчиков, национализации прежде всего подлежали ранее приватизированные объекты, объявленные «национальным достоянием и исключительной собственностью народа России», список которых определялся в ст. 6 («социально опасные виды производств» (термин не уточнялся), топливно-энергетический комплекс, железнодорожный, воздушный и иной магистральный транспорт, порты и коммуникации, связь и др.). Перечень объектов, подлежащих национализации, должен был определяться государственной программой национализации (ст. 8). В отличие от некоторых других законопроектов, предлагалось прекращать залоги, обременяющие национализируемое имущество, путем удержаний из выплаты, причитающейся собственнику (п. 3 ст. 12). Оригинальной была и методика определения возмещения государственной комиссией с последующим утверждением в программе национализации с учетом законности ранее произведенной приватизации (ст. 13). Обязательная независимая оценка проектом не предусматривалась. Право государственной собственности на национализированное имущество возникало бы с момента принятия закона о национализации (регистрации перехода права собственности на недвижимое имущество), а возмещение собственнику национализируемого имущества и лицам, обладающим правами на национализируемое имущество, предлагалось выплачивать государственными облигациями с окончательным сроком погашения в 10 лет (ст. 14).

Другой проект сходной направленности — *проект федерального закона № 500676-5 «О возмездном изъятии (национализации) имущества социально неэффективных собственников»<sup>24</sup>*. По этому проекту имущество организаций, предназначенное для производства продукции или оказания услуг, имеющих стратегическое значение для обеспечения безопасности государства или социальное значение, обращалось в собственность Российской Федерации, а имущество иных организаций и

<sup>23</sup> Текст законопроекта размещен на сайте ГД ФС РФ. Законопроект снят с рассмотрения 22 января 2004 г. (см.: URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a\\_dz\\_4.nsf/ByID/BD7FAF9428A262BF432571BB005D5F6C?OpenDocument](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/BD7FAF9428A262BF432571BB005D5F6C?OpenDocument)).

<sup>24</sup> Текст законопроекта размещен на сайте ГД ФС РФ (см.: URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&FBBEC360ABF3395DC325783700429B55](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&FBBEC360ABF3395DC325783700429B55)). Законопроект снят с рассмотрения постановлением ГД ФС РФ от 13.04.2012 № 273-6 ГД).

индивидуальных предпринимателей — в собственности субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 4 проекта № 500676-5). Проект предлагал понятие «социально неэффективный собственник», под которым понималось юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, действия или бездействие которого при использовании находящегося в его собственности имущества в предпринимательской деятельности вызвали угрозу массовых увольнений, необоснованное снижение более чем на 10 % заработной платы работникам, нарушение правил охраны окружающей среды (ст. 4 проекта № 500676-5). Кроме того, национализации подлежало бы имущество юридического лица, *признанного банкротом, в отношении которого введено конкурсное производство*, при наличии угрозы массовых увольнений (что, вероятно, неизбежно по смыслу процедуры банкротства). Таким образом, в проекте (несмотря на утверждение ст. 4 о том, что национализация санкцией не является) фактически речь также шла о применении ответственности без установления судом факта правонарушения.

Процедура национализации, по замыслу авторов проекта № 500676-5, начиналась с направления «инициативы о возмездном изъятии (национализации) конкретного имущества» в форме обращения в Правительство РФ (высший исполнительный орган субъекта РФ). Причем правом подачи такого обращения наделялись не только исполнительные органы, но и депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, законодательные органы субъекта РФ, конференции профессионального союза работников организации (ст. 7). В случае принятия Правительством РФ решения о поддержке инициативы в течение 10 дней на рассмотрение Государственной Думы должен был быть направлен проект постановления о национализации.

Существенные ограничения предлагалось вводить уже с момента получения собственником копии инициативы о возмездном изъятии (национализации). В частности, собственник изымаемого имущества должен был обеспечить сохранность имущества, *не допускать его отчуждения* или установления дополни-

тельных обременений. Сделки, совершенные собственником изымаемого имущества в нарушение этого требования, объявлялись ничтожными. Кроме того, со дня поступления в Правительство РФ (исполнительный орган государственной власти субъекта РФ) инициативы о национализации уполномоченный орган исполнительной власти приобретал беспрепятственный доступ к изымаемому имуществу и ко всей документации. Законопроект не упоминал о возможности выплаты компенсации в случае, если постановление о национализации не было бы принято.

После принятия постановления о национализации размер возмещения собственнику изымаемого имущества должен был устанавливаться арбитражным судом по иску федерального органа исполнительной власти (органа субъекта Российской Федерации). Размер возмещения устанавливался равным сумме рыночной стоимости изымаемого имущества и причиняемых собственнику в результате возмездного изъятия (национализации) убытков за вычетом суммы задолженности по выплате заработной платы, суммы расходов на возмещение вреда жизни и здоровью лиц, которым причинен вред, на восстановление поврежденного (разрушенного) изымаемого имущества, на возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде (ст. 10). В отличие от проекта № 340689-3, предусматривалось, что передача изымаемого имущества в публичную собственность происходит после выплаты возмещения собственнику изымаемого имущества (ст. 12). Таким образом, по своей сути данный законопроект относился скорее к сфере законодательства о банкротстве, чем о национализации.

*Третья группа законопроектов* — проекты, устанавливающие в качестве основания национализации общие нужды государства по обеспечению обороны и безопасности, в том числе при возникновении чрезвычайных ситуаций.

К этой группе можно отнести *проект федерального закона № 311559-3 «Об обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации (национализации)»*, внесенный Правительством РФ<sup>25</sup>. В данном проекте

<sup>25</sup> Текст законопроекта внесен распоряжением Правительства РФ от 25 марта 2003 г. № 371-р и размещен на сайте ГД ФС РФ. Снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 11 мая 2005 г. (см.: URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a\\_dz\\_4.nsf/ByID/7E0E0E98AD06D22D432571BB0056321B?OpenDocument](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/7E0E0E98AD06D22D432571BB0056321B?OpenDocument)).



в качестве основания национализации указаны «потребности в продукции (работах, услугах), непосредственно обеспечивающей обороноспособность и безопасность государства», сведения о которой должны были бы определяться секретной статьей закона о федеральном бюджете (ст. 1, п. 2 ст. 7). В качестве имущества, в отношении которого может быть принято решение о национализации, указан «комплекс технологически взаимосвязанных вещей или отдельная вещь, необходимые для удовлетворения потребности Российской Федерации в стратегической продукции, которая не может быть удовлетворена без проведения национализации», в т.ч. земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье и продукция, исключительные права, но кроме денег и ценных бумаг (ст. 4). В чем отличие предложенной конструкции национализации от реквизиции, предусмотренной ст. 242 ГК РФ, а также предполагалось ли принятие законодательных актов об иных видах национализации, оставалось неясно. Неясно было также и соотношение данного закона с уже имевшимися нормами Гражданского и Земельного кодексов об изъятии земельных участков для государственных нужд. Решение о национализации должно было бы приниматься в форме акта Правительства РФ (ст. 6 проекта), что предполагало внесение изменений в ст. 306 ГК РФ. При этом процесс национализации мог продлеваться на второй год в зависимости от достаточности ассигнований на национализацию в федеральном бюджете<sup>26</sup>. Предусматривалась оценка рыночной стоимости национализируемого имущества, а также других убытков, причиняемых собственнику.

При согласии собственника с предложенным размером возмещения заключалось бы соглашение (ст. 11), в противном случае спор о размере возмещения разрешался бы арбитражным судом в исковом производстве (обратим внимание на то, что само решение о национализации не оспаривается).

Проект федерального закона № 342362-3 «Об обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации (национализации)»<sup>27</sup> в большинстве положений дублировал правительственный проект № 311559-3. Одной из его особенностей стало предложение противоречащей ГК РФ конструкции национализации в форме временного изъятия у собственника имущества с последующим возвратом и возмещением ему убытков, причиненных в связи с временным ограничением его прав (ст. 3, 7), то есть, по сути, была заимствована неудачная конструкция реквизиции, предусмотренная п. 1 ст. 51 Земельного кодекса РФ<sup>28</sup>.

С 2014 года Министерством экономического развития РФ разрабатывается проект федерального закона «О защите прав собственников недвижимого имущества при обращении в федеральную собственность для нужд Российской Федерации недвижимого имущества и о внесении изменения в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе”»<sup>29</sup>.

Следует отметить, что в проекте отсутствуют упоминания терминов «национализация», «реквизиция», «изъятие» или «выкуп», а без каких-либо обоснований используется новое понятие «обращение имущества в федеральную собственность».

<sup>26</sup> В заключении комитета ГД ФС РФ было выражено пожелание ускорить процедуру в чрезвычайных условиях, в «угрожаемый период, обусловленный подготовкой к крупномасштабным военным действиям, в также в военный период». Однако механизм так и не был разработан. См. решение Комитета ГД ФС РФ по обороне от 15 мая 2003 г. № 133/4.1 // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a\\_dz\\_4.nsf/ByID/FA53050761D0975F432571BB005631DE?OpenDocument](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/FA53050761D0975F432571BB005631DE?OpenDocument).

<sup>27</sup> Текст законопроекта размещен на сайте ГД ФС РФ (см.: URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a\\_dz\\_4.nsf/ByID/392A74A0D111C5DA432571BB0057BAC1?OpenDocument](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/392A74A0D111C5DA432571BB0057BAC1?OpenDocument)).

<sup>28</sup> Согласно данной норме в случаях возникновения обстоятельств, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков (реквизиция) и выдачей ему документа о реквизиции.

<sup>29</sup> Законопроект разработан Минэкономразвития во исполнение Указания Президента РФ от 20 января 2014 г. № Пр-92, поручений Правительства РФ от 27 января 2014 г. № ИШ-П13-523, от 16 мая 2014 г. № ИШ-П13-3573, от 9 сентября 2015 г. № ИШ-П13-6197 (указанные поручения не опубликованы). Публичные консультации по проекту были проведены с 11 декабря 2015 г. по 21 декабря 2015 г. На момент написания статьи проект в ГД РФ не внесен. ID проекта: 00/03-16678/07-14/12-13-4. Доработанный текст см.: URL: <http://regulation.gov.ru/Files/GetFile?fileid=ee9b0575-eea7-4f93-8672-304d640e194a>.

Сфера действия предполагаемого закона после его неоднократного уточнения в 2015 г. не вполне ясна. Изначально он должен был распространяться на недвижимые вещи, в том числе единые недвижимые комплексы, за исключением земельных участков, и потому рассматривался многими как рамочный закон о национализации. В редакциях 2015 г. речь прежде всего идет о «производственно-техническом комплексе организации» (ст. 2), т.е. о совокупности движимого и недвижимого имущества, используемого в процессе производства, ремонта и утилизации вооружения, военной и специальной техники, а также производства продукции, необходимой для обеспечения обороноспособности и безопасности Российской Федерации. Если предположить, что авторы проекта не собирались вводить новый объект гражданских прав, а руководствовались исключительно нормами Гражданского кодекса, «производственно-технический комплекс организации» следует рассматривать как «единый недвижимый комплекс» (ст. 133.1 ГК РФ), который не совпадает по содержанию с «предприятием» (ст. 132 ГК РФ), в том числе потому, что из его состава исключены права требования, долги, а также исключительные права. Однако единый недвижимый комплекс, согласно ст. 133.1 ГК РФ, должен быть зарегистрирован как единая недвижимая вещь. Можно легко представить, что отсутствие такой регистрации или отличное описание комплекса в реестре от реального сделает «обращение имущества в федеральную собственность» невозможным.

При проведении доработки законопроекта список целей проведения «обращения имущества в федеральную собственность» существенно изменился. Если в первоначальных редакциях (ст. 2 проекта) в качестве таковых были указаны «случаи, связанные с необходимостью выполнения международных обязательств Российской Федерации; обеспечения обороноспособности и безопасности Российской Федера-

ции; эвакуации людей вследствие катастроф, аварий, несчастных случаев, эпидемий, эпизоотий и других чрезвычайных обстоятельств», то в редакции 2015 года осталась лишь «необходимость обеспечения обороноспособности и безопасности Российской Федерации». В одном из вариантов проекта в качестве основания было названо и ненадлежащее исполнение обязательств по оборонному заказу.

Следует отметить, что используемое в проектах выражение «основания обращения имущества в федеральную собственность» некорректно, поскольку основаниями приобретения права публичной собственности являются юридические факты (акт Правительства РФ и соглашение (решение суда)), а не случаи и потребности. Но, разумеется, более важна традиционная неопределенность этих потребностей. К примеру, «обеспечение обороноспособности», как и упоминавшиеся в прежнем законопроекте «другие чрезвычайные обстоятельства», не требуют установления в законном порядке (введения соответствующего режима), вероятно, как и по проекту № 311559-3, это могут быть некие «секретные статьи» и ведомственные решения.

Проект в редакциях как 2014 года, так и 2015 года содержит список случаев, когда его нормы не могут быть применены. Однако следует отметить, что при сужении сферы действия закона смысл этих ограничений теряется. Во-первых, в отличие от проектов № 311559-3, 500676-5, 340689-3 и др., целью применения закона не может быть так называемая «реприватизация»<sup>30</sup>. Во-вторых, не допускается обращение в федеральную собственность имущества, являющегося предметом залога, или «имущества, в отношении которого ведется спор о праве»<sup>31</sup>. Вероятно, данные ограничения могут использоваться для воспрепятствования обращению имущества в федеральную собственность, к примеру, путем предъявления вещно-правовых исков по надуманным основаниям. В-третьих, в отличие от проекта № 500676-5, нормы за-

<sup>30</sup> В пункте 3 ст. 1 проекта упоминается лишь «имущество, которое было приобретено в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», но не по Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»». Представляется, что речь должна идти о любом приватизированном имуществе. Представляется также возможным внесение специального указания на то, что закон не распространяется на приватизированные и в дальнейшем отчужденные комплексы.

<sup>31</sup> Впрочем, даже если вещь и была обременена залогом, согласно ст. 10 проекта он прекращается после заключения соглашения или вступления решения суда в законную силу и произведения выплат.

кона не будут распространяться на имущество физического или юридического лица, в отношении которого введена процедура, применяемая в деле о банкротстве, что следует признать верным. В-четвертых, исключается из сферы действия закона имущество, принадлежащее юридическому лицу, доля участия в котором Российской Федерации составляет не менее 10 %. Теоретически это могло положить конец призывам национализировать ОАО «Газпром», ОАО «Сбербанк» и др. Однако сомнительно, что такая норма уместна применительно к имуществу организаций, входящих в военно-технические холдинги, поскольку государство, как правило, является участником лишь некоторых из них, оказывая влияние опосредованно.

Механизм «обращения в государственную собственность» описан в законе не очень подробно и не предоставляет собственнику надлежащих гарантий. Право на подачу в Правительство РФ ходатайства об обращении имущества в федеральную собственность имеет не названный прямо федеральный орган исполнительной власти. С помощью запросов Правительство устанавливает наличие или отсутствие (по всей видимости, в федеральной собственности) имущества, которое может обеспечить нужды Российской Федерации (ст. 6 проекта в редакции 2015 г.). Механизм оценки достаточности имеющегося имущества не определяется, что делает невозможным какое-либо оспаривание обоснованности принятого решения в дальнейшем. Впрочем, возможность обжалования решения Правительства РФ в законопроекте и не предполагается. Не учтены и предложения о введении механизма обсуждения.

О проводимой подготовке изъятия собственник не уведомляется, он узнает лишь об уже принятом решении Правительства РФ. Регистрация решения Правительства РФ, внесение каких-либо данных в ЕГРП проектом не предусмотрены: согласно п. 7 ст. 6 проекта требуется лишь размещение на официальном сайте Правительства РФ, при этом объем публикуемой информации не определяется. Отметим для сравнения, что отношение законодателя к необходимости регистрации решения об изъ-

яти земельных участков для государственных нужд отличается. Так, согласно п. 17 ст. 15 ФЗ от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр» решение не подлежало государственной регистрации. Аналогичная норма содержалась и в проекте № 304493-5. Однако в итоговом варианте Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ норма была изменена. Согласно п. 10 ст. 56.6 Земельного кодекса РФ в редакции указанного закона копия решения об изъятии направляется в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, а также публикуется (а не только размещается на официальном сайте). При этом запись о решении вносится в ЕГРП в случаях и в порядке, которые установлены органом нормативно-правового регулирования в сфере государственной регистрации прав, а выписка из ЕГРП содержит указание на такое решение (ст. 7, п. 6.1 ст. 12 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). По всей видимости, такое внесение не обладает свойствами именно государственной регистрации, а внесение не влияет на его юридическую силу.

По общему правилу, закрепленному в п. 8 ст. 6 законопроекта, обращение имущества в федеральную собственность допускается только по соглашению с собственником такого имущества, а при недостижении соглашения — на основании решения суда. Однако уже с момента принятия решения Правительством РФ (а не с момента получения или хотя бы отправки копии этого решения) «собственник имущества может *владеть и пользоваться* имуществом по своему усмотрению и производить затраты, необходимые для использования имущества *в соответствии с его целевым назначением*» и несет риск отнесения на него при определении размеров выплат убытков, связанных с расходами на расширение, реконструкцию либо изменение функциональных свойств имущества (п. 10 ст. 6 законопроекта). При этом в законопроекте (видимо, не случайно) ничего не говорится о праве на отчуждение имущества<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> В ч. 5 ст. 32 Жилищного кодекса РФ прямо установлено, что собственник жилого помещения, подлежащего изъятию, до заключения соглашения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд либо вступления в законную силу решения суда о принудительном изъятии такого земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимого имущества может владеть, пользоваться и распоряжаться им по своему усмотрению. Согласно ст. 280 ГК РФ (в редакции ФЗ от 31 декабря 2014 г.

Недоумение вызывает норма п. 8 ст. 8 проекта, согласно которой «в случае если собственник не согласен с условиями соглашения об обращении имущества в федеральную собственность в части размера выплат, он вправе обратиться в суд с *иском об обжаловании данного соглашения*». Означает ли это, что соглашение необходимо подписать, а затем обжаловать отдельные его условия либо нужно обжаловать незаключенное соглашение? Поскольку оба варианта абсурдны, то, может быть, речь идет об обжаловании неупомянутого административного акта, принятого на основании акта оценки?

В случае если по истечении трех месяцев со дня получения собственником имущества проекта соглашения об обращении имущества в федеральную собственность не представлено подписанное соглашение или предложения о внесении изменений в данное соглашение, то уполномоченный орган обращается в суд с *иском об обращении имущества в федеральную собственность*. При этом суд не оценивает обоснованность принятого решения, а лишь устанавливает размер и порядок выплаты возмещения.

Согласно ст. 10 после того, как выплаты произведены, досрочно прекращаются любые обременения, а также «договоры с имуществом» (договоры аренды, безвозмездного пользования). На сегодняшний день предлагаемое правило противоречит норме п. 1 ст. 617 ГК РФ, устанавливающей, что переход права собственности на сданное в аренду имущество к другому лицу не является основанием для изменения или расторжения договора аренды. Впрочем, данная норма не стала препятствием и для принятия ч. 18 ст. 10 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>33</sup>, согласно ко-

торой при переходе к Российской Федерации или городу Москве права собственности на объекты недвижимого имущества в связи с их изъятием не сохраняются обременения указанных объектов (залог, аренда, право безвозмездного пользования и другое). В новой редакции ст. 279 ГК РФ и ст. 56.11 ЗК РФ также установлено, что со дня прекращения прав собственности на изъятый земельный участок прекращаются сервитут, залог, установленные в отношении такого земельного участка, а также договоры, заключенные данным правообладателем в отношении такого земельного участка, в том числе договоры аренды<sup>34</sup>. Таким образом, изъятие становится не просто основанием прекращения права собственности, но и основанием прекращения обязательственных прав.

Механизм компенсации понесенных третьими лицами потерь при прекращении указанных договоров (обременений) в законе не установлен. В законопроект можно было бы включить норму, аналогичную норме п. 2 ст. 56.8 ЗК РФ, включающую в состав выплачиваемого собственнику возмещения также убытки, возникающие в связи с невозможностью исполнения обязательств перед третьими лицами, и (или) установить четкую обязанность государства по выплате компенсации лицам, чьи права пользования или иные права в отношении имущества прекращаются, и сроки предъявления соответствующих требований. К примеру, арендатор должен получить право на возмещение разницы между средней ставкой аренды аналогичного имущества и размером арендной платы в прекращаемом договоре аренды, рассчитанной на период до истечения срока действия прекращенного договора.

Не установлены в законопроекте и последствия неисполнения заключенного соглашения. Так, неясно, что произойдет, если выплата на основании соглашения не будет произведена. По смыслу ст. 10 перехода права собственности не произойдет, однако ограничения бу-

№ 499-ФЗ) лица, права которых на земельный участок прекращаются в силу его изъятия для государственных или муниципальных нужд, до дня прекращения данных прав владеют, пользуются и распоряжаются в соответствии с законом таким земельным участком по своему усмотрению.

<sup>33</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1651.

<sup>34</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 12 янв.



дуг действовать уже с момента принятия акта Правительства РФ. Остается вопрос: может ли государство отказаться от приобретения при отпадении необходимости?

Недостаточно четко определен и порядок определения размера выплаты собственнику. Согласно ст. 9 проекта оценщиком определяется рыночная стоимость и размер убытков. Представляется, что состав убытков (точнее, выплачиваемой компенсации) нуждается в конкретизации, прежде всего путем прямого указания упущенной выгоды, а также, как было отмечено выше, убытков, понесенных в связи с невозможностью исполнения или необходимостью досрочного исполнения ими обязательств перед третьими лицами (к примеру, ввиду необходимости досрочного исполнения обязательства, обеспеченного прекращающимся залогом).

***Подводя итог сказанному выше, отметим следующее:***

Все предложенные за последние годы законопроектные о национализации (в том числе прямо не использующие данный термин) в той или иной степени создают угрозу правам и интересам собственников. Причина тому — не только несовершенство законодательной техники, но и объективное противоречие самой конструкции национализации идее юридического равенства субъектов. Представляется, что подавляющее число потребностей публично-правовых образований в имуществе частных лиц следует решать через институт закупок (если речь идет о движимых вещах),

а при возникновении потребности в недвижимых вещах — путем установления сервитутов, «соседских прав» без прекращения права собственности. Реквизиция могла бы остаться основанием прекращения права собственности при условии изменения регулирующих ее норм Гражданского кодекса. В частности, необходимо однозначно установить, что реквизиция применяется как исключительная мера при введении режима чрезвычайного положения в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». Реквизиция не должна выражаться в уничтожении вещи или наложении такой обязанности на собственника. Реквизиция не должна заключаться в понуждении к передаче вещи во временное пользование либо выражаться в ограничении правомочий собственника по пользованию (распоряжению).

К сожалению, продолжая традиции Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр» и аналогичных, законодательство пошло по пути административного по своей сути изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд (ст. 279 ГК РФ) и отчуждения недвижимого имущества в связи с этим изъятием (ст. 239.2 ГК РФ). Потому можно прогнозировать, что и нормы рассматриваемого выше закона с доработками, но все-таки станут законом.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Белов В. А. Национализация в российском гражданском праве: история и современность // Законодательство. — 1999. — № 2.
2. Губин Е. П. Национализация как инструмент государственного регулирования рыночной экономики // Российский судья. — 2005. — № 2.
3. Данельян А. А. Проблемы национализации и экспроприации иностранной собственности в международном праве // Юрист. — 2014. — № 6.
4. Коновалов А. И. Национализация имущества: перспективы правового регулирования // Российская юстиция. — 2012. — № 3.
5. Мазаев В. Д. Национализация как конституционный фантом // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 5.
6. Щенникова Л. В. Гражданско-правовая наука о национализации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — № 4.

*Материал поступил в редакцию 27 января 2015 г.*

## NATIONALIZATION: TRENDS IN THE DEVELOPMENT, DOCTRINES AND LEGISLATION

**KARPOV Mikhail Valeryevich** — Ph.D. in Law, Associate professor of The Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

m.v.karpov@bk.ru

125993, Ruzaia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**Review.** The author considers commonly distinguished elements of nationalization, including purposes, reasons, objects of nationalization, refundable and derivative character of this ground to terminate the private property right, admissibility of contesting the nationalization decision. The article demonstrates that all these elements are differently understood in the modern civil law doctrine. (Belov, V.A., Gubin, E.P., Mazaev, V.D., ShChennikova, L.V., etc.), and sometimes they are just named without any necessary clarifications being given. The author analyses the existing legislation including the rulings enacted by The State Council of the Republic of Crimea in 2014. Special attention is given to the draft laws introduced in the State Duma of the Russian Federation that were aimed at regulating relations with regard to nationalization. Although the majority of the introduced draft laws had significant shortcomings, their analysis of their of interest for studying the structure of nationalization, including different approaches to the grounds and procedure of property seizure. The draft of the Federal Law "On Protection of property rights in real property when transferring to federal property for the needs of the Russian Federation" developed by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation in 2014 is subjected to thorough analysis. To sum up the author concludes that all draft laws with regard to nationalization that have been developed in the recent years (including those that do not have direct references to this term) to some extent threaten the rights and interests of owners. The author states that the overwhelming majority of the demands for individuals' private property of public law institutions should be dealt with by means of procurements (in case of movable things), and when public law institutions are in need of immovable property the problem can be decided by establishing easements, "neighbor's rights" without terminating property rights or ownership. Requisitions can be approved only in exceptional cases when the state of emergency is declared, and nationalization should be abandoned.

**Keywords:** property right (ownership), termination, nationalization, requisition, re-privatization, expropriation, confiscation of land, public needs, civil law.

## BIBLIOGRAPHY

1. Belov, V. A. Nationalization in Russian Civil Law: History and Contemporaneity // Legislation. 1999. № 2.
2. Gubin, E. P. Nationalization as the instrument of state regulation of market economy // Russian Judge. 2005. № 2.
3. Danelyan, A. A. Problems of nationalization and expropriation of foreign property in international law // Jurist. 2014. № 6.
4. Konovalov, A. I. Property nationalization: perspectives of legal regulation // Russian Jurisprudence. 2012. № 3.
5. Mazaev, V. D. Nationalization as constitutional phantom // Comparative Constitutional Review. 2013. № 5.
6. ShChennikova, L. V. Civil Law Science with regard to nationalization // Perm University Herald. Legal Sciences. 2012. № 4.