

Национализация как способ изъятия из частной собственности

Yulia Dondubon

Всеобщая Декларация Прав Человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года, в ст. 17 провозглашает, что:

«Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими» и «никто не должен быть произвольно лишен своего имущества»¹. Переоценить значимость данного документа для международного сообщества практически невозможно. Закрепленное на международном уровне неприкосновенное право частной собственности, находит свое отражение и на уровне государства, в Конституции Российской Федерации:

1. Право частной собственности охраняется законом.
2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.
3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения².

Именно ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, регламентирующая, что принудительное отчуждение имущества всё-таки возможно, ставит под вопрос неприкосновенность (провозглашенную ст. 17 Конституции) такого священного права как право частной собственности.

Гражданский Кодекс РФ в ст. 235 «Основания прекращения права собственности» перечисляет основные случаи, когда и при каких условиях, право изъятия из частной собственности все-таки возможно, называя при этом и национализацию имущества³.

Под национализацией ГК РФ подразумевает следующее: обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц. При этом оговаривается, что производится она с возмещением стоимости такого имущества и других убытков.

¹ Всеобщая Декларация Прав Человека. Сайт Организации Объединённых Наций. [Электронный ресурс]: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

² Конституция Российской Федерации. Ст. 35. [Электронный ресурс]. <http://www.constitution.ru/index.htm>

³ Гражданский Кодекс РФ от 30 нояб. 1994 г. №51-ФЗ// Собр. Законодательства РФ. 1994 г. № 32. Ст. 3301.

Характеристика данного явления сравнительно коротка, а основания проведения самой процедуры национализации довольно расплывчаты. Зачастую в литературе указывается, что проводится национализация в «публичных интересах», «общенациональных потребностях», «интересах всего общества»⁴.

Вообще, в международном частном праве сложившегося и какого-либо четко определенного легального понятия национализации не существует. Статьи, посвященные данной теме, в основном, изобилуют личными, резко отрицательными или, наоборот, одобрительными, мнениями авторов на проводимую в каком-либо государстве национализацию как на определенную политическую меру.

На основании многочисленных определений, приводимых учеными в международном частном праве, выделим основные признаки национализации:

Во-первых, национализация есть обращение имущества частных лиц в государственную собственность. Формы национализации разнообразны: принудительное прекращение имущественных прав лиц, ограничение правомочий собственника и несобственника – владельца, не являющегося собственником имущества; передача прав и обязанностей по обязательствам частного лица к государству в принудительном порядке; принудительное введение государственного управления юридическим лицом и т.д.

Во-вторых, национализация осуществляется на возмездной основе. В 1973 г. Генеральная Ассамблея ООН, подтверждая этот принцип, приняла специальную Резолюцию № 3171/XXVIII о праве государств самостоятельно определять формы и размер компенсации⁵.

На данный момент единственным правилом, регламентирующим процедуру возмещения ущерба национализации, является скупое положение 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. Споры о возмещении убытков разрешаются судом.

В-третьих, перевод этот всегда осуществляется на основании закона. Национализация осуществляется в соответствии с внутренним законодательством и проводится на основании

⁴ Бублик В. А. Публично - и частноправовые начала в гражданско - правовом регулировании внешне-экономической деятельности. Автореф. на соиск. уч. стел. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 14. Дорофеева Ю.А. Национализация. Вопросы международного частного права. Автореф. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 2.

⁵ Резолюция 28-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН № 3171 (XXVIII) от 17 декабря 1973 г. Неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами. [Электронный ресурс]. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/285/45/IMG/NR028545.pdf?OpenElement>

суверенитета государства. Специального федерального закона о национализации в России не существует. Существуют, однако, законопроекты, предлагающие регулировать национализацию имущества социально неэффективных собственников, национализацию имущества физических и юридических лиц, отчужденного из государственной и муниципальной собственности в процессе приватизации и др. Стоит, всё же, заметить, что подобные законопроекты снимаются с рассмотрения с завидным постоянством, а отношение к национализации в обществе остается весьма негативным. Сказывается, видимо, неудачный исторический опыт перехода собственности из частной в государственную, осуществленный властями Советской России в 1917-1920 гг. Существует также распространенное мнение о превосходстве в плане эффективности частного собственника над государственным.

Противники данной точки зрения приводят в пример масштабную приватизацию, произошедшую в нашей стране в 90х гг. прошлого века, которая вылилась для населения в задержку заработной платы, а зачастую и в массовые увольнения. Также экономисты намекают на то, что федеральный закон не принимается именно потому, что олигархическое лобби собственников встает на защиту своих интересов.

То, что единого федерального закона не существует, не значит, что не принимаются отдельные нормативно-правовые акты. К примеру, в апреле 2013 г. Депутаты Государственной Думы приняли во втором и третьем чтении закон об упрощенном порядке передачи объектов, построенных для Олимпиады в Сочи в государственную и муниципальную собственность⁶.

Думается, что принятие отдельного федерального закона всё-таки было бы обоснованным решением в регламентации самой процедуры национализации; решилась бы насущная проблема создания методики расчета размера компенсации, подлежащей выплате при национализации, а также способы защиты вложений от мер национализации, например путем страхования.

Последним условием национализации является существование той самой общенациональной потребности. Национализация, и приватизация – как противовес ей, должны проводиться тогда и только тогда, когда это непосредственно требует экономика страны, те самые общенациональные интересы. Декларация об установлении нового международного экономического порядка 1974 г., в которой Генеральная Ассамблея ООН подчеркнула, что **для охраны своих ресурсов** «каждое государство имеет право осуществлять

⁶ «Госдума приняла закон о национализации Олимпийских объектов». Сайт Российского Национального Информационного Агентства «ФедералПресс». [Электронный ресурс]. http://fedpress.ru/news/society/news_society/1366871445-gosduma-prinyala-zakon-o-natsionalizatsii-olimpiiskikh-obektov

эффективный контроль над ними... включая право национализации или передачи владения своим гражданам, причем это право является выражением полного неотъемлемого суверенитета этого государства»⁷.

Думается, что публичным интересом, в целях которого и проводится национализация, выступает защита основ конституционного строя государства во всем многообразии – защита прав и интересов лиц, обеспечение обороны, безопасности государства, защита нравственности и здоровья населения страны.

Таким образом, **национализация** - это определенная мера регулирования экономики, процедура обращения имущества частных лиц в государственную собственность, осуществляемая на основании закона, на возмездной основе, и при наличии публичного интереса.

Говоря о национализации имущества, нельзя не упомянуть о смежных понятиях – экспроприации, реквизиции и конфискации. Под экспроприацией понимается принудительное безвозмездное или оплачиваемое отчуждение имущества, производимое государственными органами. Объектом экспроприации может быть как недвижимое (например, земля при проведении железных или грунтовых дорог), так и движимое имущество. В зависимости от того, выплачивается ли вознаграждение при экспроприации или нет, различают такие её формы, как реквизиция и конфискация. Отличительной чертой экспроприации от национализации является масштаб проводимых мер: если при экспроприации в собственность государства отходит какое-либо конкретное имущество, то при национализации в собственность государства могут отходить целые предприятия, составляющие основу какой-либо отрасли экономики. Стоит, однако, отметить, что данная точка зрения дискуссионна: классическая западная доктрина считает понятие экспроприации родовым по отношению к национализации, таким образом, национализация, наряду с конфискацией и реквизицией, является видом экспроприации.

Под реквизицией законодатель понимает изъятие имущества у собственника в интересах общества по решению государственных органов в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер. При этом производится выплата стоимости имущества собственнику (ст. 242 ГК РФ).

⁷ Декларация об установлении нового международного экономического порядка. Принята резолюцией 3201 (S-VI) Генеральной Ассамблеи ООН от 1 мая 1974 года. [Электронный ресурс]. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/econ_order.shtml

Конфискация же всегда мера есть мера ответственности за неправомерные действия. Конфискация осуществляется по решению суда и заключается в принудительном безвозмездном изъятии и обращении в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью лица, совершившего преступление или правонарушение.

Явлением, противоположным национализации, является приватизация. Согласно ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁸ под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в собственность физических и юридических лиц. Как и национализация, приватизация рассматривается как мера регулирования экономики, являясь противоположностью национализации, она некоторым образом создает баланс, на котором базируется равновесие и развитие экономики.

Проблема национализации представляет интерес и в международном частном праве: собственность, в отношении которой страной осуществляется национализация, может находиться не только на территории страны, но и за ее пределами. В таком случае встает вопрос: будет ли государство, осуществившее национализацию, признано собственником того имущества, которое во время национализации находилось за границей этого государства? То есть имеет ли закон национализации экстерриториальное действие?

Западная доктрина утверждает, что законы национализации такого действия не имеют. Основывается данное положение на использовании коллизионной привязки *lex rei sitae* – закон места нахождения вещи. В соответствии с этим подходом из-под действия законов о национализации изымается все права собственности на имущество, принадлежащее национализированным предприятиям.

В российской правовой доктрине сложился совершенно противоположный подход к решению данного вопроса. Судебная практика в Российской Федерации исходит из принципа личного закона лица, закрепленный в ст. 1202 ГК РФ. Таким образом, нахождение какой-либо части имущества национализируемого предприятия, за границей оно находится или нет, юридического значения не имеет, так как национализация распространяется на все имущество соответствующего юридического лица.

Думается, что если вещь по закону ее местонахождения правомерно перешла из рук одного собственника к другому лицу, она должна считаться таковой повсюду. Тогда право

⁸ О приватизации государственного и муниципального имущества: федеральный закон РФ от 21 дек. 2001 г. №178-ФЗ// Собр. Законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

собственности на национализированное в силу акта государства имущество должно признаваться и за пределами данного государства.

В последние годы в прессе активно обсуждается реституция национализированного имущества и культурных ценностей. Термин «реституция» используется в гражданском и международном праве как форма материального возмещения ущерба в результате неправомерного акта путем восстановления состояния, существовавшего до его совершения. Реституция может осуществляться различными способами: возвращение имущества в натуре, (если такое возможно), передача имущества, равноценного вывезенному-субституция. Примером возвращения культурных ценностей является возврат витражей церкви Мариенкирхе во Франкфурте-на-Одере в 2006 г., которые прежде находились в Государственном Эрмитаже.

Мировая история изобилует примерами национализации. Наибольшую известность получили случаи национализации предприятий газовой промышленности, черной металлургии, добычи угля и электроэнергетики в Великобритании (в период после Второй Мировой Войны), предприятий горнорудной промышленности в Чили (в 1970-х гг.), предприятий нефтяной промышленности в Венесуэле (в 1976 г). В 1956 г. правительство Египта утвердило закон о национализации Всеобщей компании Суэцкого морского канала, согласно которому все имущество, права и обязанности компании перешли в руки государства, а все организации и комиссии, которыми распоряжались данная компания, были упразднены. Закон Кубы № 890, принятый в мае 1959 г., национализировал компании, занимающиеся производством сахара, алкоголя, кофе, парфюмерной продукцией, химикатов, а также компании, занимающиеся морским и железнодорожным сообщением, вне зависимости от принадлежности данной компании какому-либо другому государству.

Основываясь на вышеизложенной информации, можно сделать вывод о том, что процесс национализации признан на международном уровне и, соответственно, подлежит применению во всех государствах. Несмотря на то, что национализация имеет конкретные условия осуществления, такие как осуществление на основании специального закона, возмещение ущерба и обязательное наличие общенациональных интересов, тем не менее, национализация ограничивает или прекращает право собственности лиц, изымая имущество в собственность государства. Таким образом, принцип национализации видится как некий концепт, все-таки нарушающий священное право частной собственности. Западная и российская доктрины имеют диаметрально расходящиеся точки зрения на экстерриториальное действие законов о национализации, а вопрос возмещения убытков

целиком и полностью находится в юрисдикции конкретного государства. В связи с этим, необходимо систематизировать и унифицировать правила проведения национализации как крайней меры регулирования экономики, как на международном, так и на внутригосударственном уровне.

Streszczenie

В статье описываются главные признаки и условия осуществления национализации, дается краткий анализ ключевых различий между национализацией и смежных ей понятий - экспроприации, конфискации и реквизиции. Также приводятся основные точки зрения на проведение национализации в контексте международного частного права с соответствующими примерами в различных странах.

Summary

The article describes basic traits and conditions of the nationalization. Short analysis of the key differences between nationalization and related phenomena such as expropriation, confiscation and requisition is provided. Main points of view on the nationalization under international private law rules are announced and followed by the examples of the nationalization in different countries.

O autorach

Izabela Bielka

Doktoranta na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych. Zainteresowania naukowe obejmują: spory i konflikty międzynarodowe, kwestię samostanowienia narodów i problematykę niemiecką.

Norbert Bociański

Doktorant historii Akademii im. Jana Długosza na Wydziale Filologiczno-Historycznym. Zajmuje się historią Dalekiego Wschodu.

Zbigniew Sperka

Doktorant historii Akademii im. Jana Długosza na Wydziale Filologiczno-Historycznym. Zajmuje się bronioznawstwem oraz historią polityczną i wojskowości Polski w okresie 1918-1945.

Mikołaj Kondej

Doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Katedrze Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego. Absolwent wydziału Ekonomii na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu oraz Prawa na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wchodzi w skład zarządu spółek z grupy Investment Opportunities Group, w których odpowiada m.in. za inwestycje kapitałowe oraz windykację należności. Kieruje działaniami Stowarzyszenia Mage.pl organizacji pożytku publicznego zajmującej się m.in. wypoczynkiem dzieci i młodzieży.

Yulia Dondubon

Absolwentka Uniwersytetu Państwowego w Irkucku (Rosja), specjalność prawoznawstwo, specjalizacja prawo międzynarodowe.