

УДК 347.2/3

СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА О НАЦИОНАЛИЗАЦИИ

Н.Б. Алёнкина

Дан обзор процесса национализации имущества, произошедшего в Кыргызстане после событий 2010 г. Анализируются гражданско-правовые признаки национализации, коллизии правового регулирования и спорные вопросы правоприменения, выявившиеся в процессе осуществления национализации.

Ключевые слова: национализация; изъятие собственности; обращение в собственность; экспроприация; принудительное отчуждение частной собственности; компенсация.

Отсутствие уважения права собственности исторически присуще всем постсоветским странам. Особенно выпукло эта черта проявляется в кризисные, переходные периоды, когда обостряются противоречия частных и публичных интересов. Сложность и масштабы задач, с которыми предстояло справиться Временному Правительству после событий 2010 г., подвигли его к принятию непопулярных решений по перераспределению собственности.

Анализ института национализации в свете произошедших в Кыргызстане событий заслуживает, на наш взгляд, особого внимания по следующим причинам¹:

Во-первых, в Кыргызстане до политических событий 7 апреля 2010 г. термин “национализация” казался устаревшим и ассоциировался большей частью с Октябрьской революцией 1917 г.² Новейшая

же история Кыргызстана предоставила богатую пищу для размышлений, и, с одной стороны, показала скудность правового материала, регулирующего данный институт, с другой – продемонстрировала узкие места в действующем законодательстве.

Во-вторых, национализация – институт, в котором сочетаются частноправовые и публично-правовые начала. С одной стороны, национализация представляет собой метод воздействия на экономику, который позволяет обратить в собственность государства целые отрасли промышленности, оздоровить проблемные предприятия, а некоторых случаях оказать международное давление, а с другой – является угрозой для института собственности. Законодательно необходимо найти баланс частных и публичных интересов, включая и применимые в процессе ее правового регулирования методы.

В-третьих, национализация – сложная, комплексная процедура, в которой взаимодействуют различные субъекты. Поэтому для урегулирования института национализации важны не только материальные, но и процедурные нормы. Вопрос о законности национализации, а соответственно и право на оспаривание ее результатов, во многом зависит от соблюдения государством процедуры осуществления процесса национализации.

Основные вехи национализации 2010 г. После апрельской революции 2010 г. Временным Правительством Кыргызской Республики было принято 37 декретов о национализации 47 объектов собственности³. Под национализацию попали

¹ В настоящей статье анализируются гражданско-правовые аспекты национализации. Оценку национализации через призму защиты прав человека см. в статье автора “Легализация результатов национализации в Кыргызстане: анализ и оценка постнационализационных мер”, опубликованную в журнале “Сравнительное конституционное обозрение” № 3 за 2012 г. и подготовленную в рамках проекта “Сравнительное конституционное право: теория и методология в контексте конституционных реформ”, осуществляемого Институтом права и публичной политики (Москва) в сотрудничестве с Центрально-Европейским университетом (Будапешт).

² Между тем вопрос о национализации трижды поднимался в Жогорку Кенеше. В 2007 г. Правительством был инициирован законопроект “О национализации акционерного общества открытого типа “Кристалл”, в том же году вносился проект “О национализации СП “Кумтор оперейтинг компани”, а 2008 – “О национализации золоторудного месторождения «Кумтор»”. Законопроекты не были приняты Жогорку Кенешем.

³ Национализация была осуществлена декретами Временного Правительства КР от 20 мая 2010 г. № 42–51, от 27 мая 2010 г. № 54, 55, от 3 июня 2010 г. № 56–61, от 19 июня 2010 г. № 74, от 21 июня 2010 г. № 78, от 19 июля 2010 г. № 95, 96, 98–101, 104–106, от 12 августа 2010 г. № 119, 121, от 3 ноября 2010 г. № 141–146.

недвижимость, транспорт, земельные участки, доли участия и акции компаний, а также другие объекты. Национализации подверглось имущество, принадлежащее бывшему Президенту КР К. Бакиеву, членам его семьи и приближенным лицам, а также имущество, незаконно приватизированное за годы его правления.

Основанием для принятия декретов послужили результаты проведенных Генеральной прокуратурой КР проверок, на которые имелись ссылки в тексте декретов. Предмет проверки прокуратуры и сами результаты так и не стали достоянием широкой общественности.

Национализация была проведена без выплаты бывшим собственникам компенсации. В семи декретах предусматривалось возмещение средств, внесенных ими за национализированный объект за вычетом убытков, причиненных государству¹.

Согласно Программе по эффективному управлению и распоряжению национализированными объектами, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша от 8 июля 2011 года № 941-V, часть национализированного имущества подлежала приватизации.

Правовые основы национализации. Термин «национализация» в Конституции КР в редакции 1993 г., действовавшей на момент осуществления национализации, не употреблялся. Однако она устанавливала гарантии неприкосновенности частной собственности от ее незаконного изъятия: закреплены цели изъятия, основанием изъятия служил закон, предусматривалась необходимость предварительного и равноценного возмещения собственнику.

В Конституции, принятой после событий 2010 г., вопросу национализации было уделено особое внимание: наряду с общими нормами об изъятии имущества были закреплены специальные положения о национализации. Принимая во внима-

¹ Декреты Временного Правительства КР от 20 мая 2010 г. ВП № 42 «О национализации земельного участка в селе Кара-Ой Иссык-Кульского района Иссык-Кульской области», ВП № 45 «О национализации земельного участка общества с ограниченной ответственностью «Терра-Нова», ВП № 46 «О национализации земельного участка общества с ограниченной ответственностью «Санвей»; от 3 июня 2010 г. ВП № 57 «О национализации кинотеатра «Чатыр-Куль», ВП № 59 «О национализации малого терминала открытого акционерного общества «Международный аэропорт «Манас», ВП № 60 «О национализации общества с ограниченной ответственностью «Ташкомур»; от 21 июня 2010 г. ВП № 78 «О национализации топливозаправочного комплекса закрытого акционерного общества «Манас Аэрофьюэлс»».

ние различных масштаб воздействия на институт собственности, в Конституции эти категории были разграничены.

Основой для оценки условий национализации на уровне отраслевого законодательства является ст. 288 Гражданского кодекса (ГК), которая устанавливает законные основания национализации и возмещение собственникам стоимости этого имущества и других убытков, причиняемых его изъятием.

Гарантии защиты от экспроприации инвестиций и возмещение убытков инвесторам закреплены Законом КР «Об инвестициях» № 66 от 27 марта 2003 года и в соглашениях о защите и поощрении инвестиций Кыргызской Республики с рядом иностранных государств².

Анализ нормативно-правовой базы, действующей в период проведения национализации, характеризует ее следующими признаками:

- общественно полезные цели национализации;
- законные основания для национализации;
- выплата предварительного и равноценного возмещения бывшим собственникам³.

Коллизии гражданско-правового регулирования института национализации. Процесс национализации, его итоги и постнационализационные меры, предпринимаемые в Кыргызстане, заставили посмотреть на нормы действующего законодательства о национализации под другим углом и более взвешено подойти к оценке практики их применения:

1. Национализацию можно охарактеризовать как способ трансформации частной собственности в государственную: она влечет прекращение отношений частной собственности и возникновение

² Такие соглашения заключены с США, Беларусью, Казахстаном, Финляндией, Узбекистаном, Таджикистаном, Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой, Латвией, Литвой, Украиной, Монголией, Индией, Турцией, Великобританией, Ираном, Индонезией, Швейцарией, Швецией, Республикой Корея.

³ Примеры национализации из мировой истории нередко демонстрируют отступления от данных принципов. Профессор Чиркин, к примеру, отмечает, что в условиях революционных ситуаций национализация проводилась актами Правительства – Совета Народных Комиссаров (Россия), актами чрезвычайных органов (Восточная Европа), актами президента в развивающихся странах. Необходимость выплаты компенсации и отсутствие карательной направленности национализации опровергаются примерами действий государств Европы после освобождения от фашистской оккупации в отношении лиц, сотрудничавших с фашистами, и в отношении компрадорской буржуазии в некоторых развивающихся странах [1, С. 5–13].

государственной собственности¹. В отличие от национализации 1917 г., современная национализация не повлекла за собой установление монополии государства на изымаемое имущество. Более того, сразу вслед за национализацией государство объявило о приватизации части национализированного имущества². Случаи обращения частной собственности в муниципальную (муниципализация) национализацией, в строгом смысле этого слова, не являются.

2. Национализация как способ установления права государственной собственности на имущество характеризуется в законодательстве КР следующими терминами: “отчуждение имущества”³, “обращение в собственность”⁴, “изъятие имущества”⁵.

Между тем не все эти термины можно признать удачными применительно к национализации. *Отчуждение имущества* (отчуждать, т. е. делать чужим) в широком смысле слова означает переход имущества в пользу другого лица. Говоря об отчуждении имущества в узкоспециальном смысле, закрепленном в гражданском законодательстве, приходим к выводу, что оно возможно в двух случаях:

- если отчуждатель владеет имуществом – является собственником или уполномочен собственником на отчуждение. На это, в частности, указывает п. 3 ст. 222 ГК, согласно которому собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, в том числе *отчуждать свое имущество*

в собственность другим лицам, и ст. 280 ГК, в силу которой право собственности прекращается при *отчуждении собственником своего имущества* другим лицам;

- отчуждение чужой вещи помимо воли собственника в случаях установленных законом. К таким случаям ГК относит принудительное отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (ст. 283), отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится (ст. 284), отчуждение бесхозяйственно содержимого жилого помещения (ст. 250).

Национализация не подпадает ни под один из указанных случаев, поскольку государство не является владельцем изымаемого в процессе национализации имущества и не уполномочено собственником на отчуждение. Случаи же принудительного отчуждения объединяет общее основание отчуждения – решение суда; собственнику, как правило, предоставляется срок для устранения нарушения или добровольного отчуждения имущества; принудительное отчуждение возможно как в государственную, так и муниципальную собственность. Национализация указанным критериям не отвечает.

“Обращение в собственность” и “изъятие” являются более общими терминами по отношению к национализации. Так, термин “обращение в собственность” означает присвоение (завладение) собственности⁶. Национализация в данном случае выступает *способом* присвоения собственности. Об этом свидетельствует использование законодателем связки “путем национализации” в ст. 288 ГК. Указанный вывод также подтверждается другими примерами обращения в собственность, закрепленными в Гражданском кодексе:

- обращение в собственность общедоступных для сбора вещей путем их сбора и добычи (ст. 254);
- обращение в собственность движимых вещей, от которых собственник отказался, путем их использования или признания бесхозяйными (ст. 258).

Термин “изъятие” в некоторых юрисдикциях именуется “экспроприацией”. Случаи принудительного изъятия у собственника имущества регламентированы ст. 281 ГК, согласно которой национализация является одним из видов изъятия. Следовательно, понятие “изъятие” является родовым по отношению к понятию “национализация”. Раз-

¹ В этой связи нелепыми выглядят призывы населения Таласской области национализировать все месторождения, разрабатываемые инвесторами в этом регионе. Нельзя обратить в государственную собственность посредством национализации то, что и так является государственным.

² Андреева рассматривает национализацию и приватизацию как последовательно сменяющие друг друга циклы, позволяющие государству сманиеврировать и, в зависимости от обстоятельств, перейти от жесткой к гибкой экономике [2, С. 324]. Однако столь частая смена методов в Кыргызстане, на наш взгляд, свидетельствует об отсутствии большой надобности у государства в национализированном имуществе, а следовательно, превращает в фикцию декларируемые цели национализации.

³ Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. Ст. 4.

⁴ Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 г. № 15. Ч. I. Ст. 288.

⁵ Гражданский кодекс Кыргызской Республики № 15 от 8 мая 1996 г. Ч. I. Ст. 281, 288.

⁶ Д. Генкин при рассмотрении случаев обращения имущества в собственность использует термин “оккупация” [3, С. 132–133]

личные виды принудительного изъятия объединяет отсутствие воли собственника на отторжение имущества, при этом они могут различаться по своим видовым признакам: по основаниям изъятия (судебный акт, закон), целям изъятия (экономические, карательные), способам изъятия (передача, продажа). Изъятие может быть осуществлено не только для общественных нужд, но для муниципальных или даже частных. Оно может быть временным (реквизиция) или постоянным (конфискация).

3. Доктрина гражданского права различает первоначальные и производные способы приобретения права собственности. Решение вопроса об отнесении национализации к тому или иному способу зависит от выбранного критерия: критерия правопреемства или критерия согласования воли. Если руководствоваться критерием правопреемства, то следует признать, что национализация производна, поскольку основывается на праве предшествующего собственника. Если же руководствоваться критерием воли, то национализация первоначальна, ибо государство приобретает собственность независимо от воли предшествующего собственника.

Несмотря на убедительные доводы, приведенные Д. Генкиным о недостатках использования волевого критерия [3, с. 126], разброс мнений в современной литературе относительно отнесения национализации к тому или иному способу приобретения права собственности сохраняется¹. Это, в свою очередь, оставляет актуальным вопрос о переходе к государству обязательств бывших

¹ К производным способам возникновения права собственности национализация отнесена в следующих работах: "Гражданское право": учебник. Т. I / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О.Н. Садикова. Юридическая фирма "Контракт": М.: ИНФРА-М, 2006; Лихачев Г.Д. "Гражданское право. Общая часть": курс лекций. ЗАО Юстицинформ, 2005. Первоначальные способы отражены в учебнике "Гражданское право" / под ред. Е.А. Суханова: в 2-х т. Т. 1. М.: Изд-во БЕК, 1993.

Профессор О. Садилов объясняет разницу во мнениях следующим образом: "В юридической литературе советского периода национализацию, конфискацию и реквизицию имущества относили к первоначальным способам приобретения права собственности. Это мнение основывалось на безвозмездном характере приобретения имущества независимо от воли собственника и на отсутствии правопреемства. Б.Б. Черепяхин обосновал отнесение национализации, конфискации и реквизиции к производным способам по критерию правопреемства. Новое регулирование этих отношений в ГК не оставляет сомнений в том, что они относятся к производным способам приобретения права собственности" [4].

собственников. По свидетельству Д. Генкина, при производном способе приобретения имущества в собственность "правопреемство происходит в праве собственности как таковом, а не в содержании правомочий, которыми обладал предшествующий собственник" [3, с. 127]². Из этого следует, что недостатки в праве собственности при указанном способе приобретения собственности переходят на нового собственника (заклад, аренда, эвкция и пр.).

4. Правильный выбор формы акта о национализации и нормотворческого органа, принимающего этот акт, влияет на законность самого процесса и на возможность его последующего оспаривания. Нарушение процедурных вопросов может привести к квалификации действий государственных органов как незаконных с правом требования возмещения убытков у государства по ст. 998 ГК³.

Между тем, вопрос об основании национализации по-разному решается в Конституции и ГК. Конституция в ст. 12 предусматривает, что национализация производится на основании закона. ГК в ст. 288 акцентирует внимание на том, что национализация допускается только на основании принятого в соответствии с Конституцией закона о национализации *этого имущества*.

Приведенные формулировки Конституции и ГК позволяют прийти к нескольким выводам. Во-первых, о необходимости принятия специального закона о национализации. ГК не может предложить достаточную регламентацию этого института уже ввиду того, что урегулированию подлежат процедурные вопросы (порядок и условия национализации), которые относятся к публичному праву.

Во-вторых, закон о национализации должен носить общий характер и регулировать порядок и условия национализации. Он по своей природе не может касаться индивидуального лица, так как является актом общеобязательного характера. А потому формулировка ГК, свидетельствующая о необходимости принятия закона о национализации конкретного имущества, представляется не совсем удачной. Необходимо устранить двусмысленность в ст. 288 ГК и регламентировать принятие закона, который устанавливает процедуры и будет являться основанием для национализации и принятия на его основе актов органов исполнительной власти в отношении конкретного имущества и собственников.

² При этом сам Д. Генкин относит национализацию к первоначальным способам приобретения права собственности.

³ К аналогичному выводу приходит проф. К.И. Скловский, анализируя дело о признании Русским географическим обществом права собственности на национализированное в 1926 г. здание [5, с. 240].

5. Объектом национализации выступает *имущество*¹. Этим современная модель национализации отличается от национализации 1917 г., когда национализировалось как имущество (земля, железные дороги), так и виды деятельности (банковская, внешняя торговля).

Сущность национализации, как принудительного прекращения права собственности в целях обеспечения экономической политики предполагает изъятие не просто отдельных имущественных объектов, а имущественных комплексов. С этой точки зрения национализация в 2010 г. самолета, яхты, коттеджей, гостевых домов и других индивидуальных объектов не отвечает целям данного института.

При национализации акций (долей, паев) не происходит трансформации организации из частной собственности в государственную. Профессор В. Белов предлагает использовать для аналогичных случаев термин *“огосударствление”* [6].

6. Национализация предполагает *возмещение* бывшему собственнику стоимости национализированного имущества и других убытков. Компенсация в рамках процесса национализации смягчает негативный эффект от потери собственности и свидетельствует о том, что имущество бывшего собственника вследствие национализации не уменьшилось². Между тем отсутствие компенсации поднимает вопрос о переходе к государству долгов, обременяющих национализированное имущество.

Статьей 17 Закона Кыргызской Республики “О залоге” № 49 от 12 марта 2005 г. установлено, что “если право собственности залогодателя на имущество, являющееся предметом залога, прекращается ... вследствие... национализации, залогодатель предоставляется ... соответствующее возмещение в соответствии с законодательством Кыргызской Республики ... залогодержатель приобретает право преимущественного удовлетворения своих требований из суммы причитающегося залогодателю возмещения”. Аналогичное правило содержится и в п. 4 ст. 339 ГК.

Выплата компенсации бывшим собственникам исключает ответственность государства, вытекающую из договора залога национализированного

¹ Попытка национализировать субъект права, а не объект – одна из причин несостоятельности идей о национализации в 2007 г. ОАО “Кристалл” и СП “Кумтор оперейтинг компани”.

² Компенсация играет роль не только средства сохранения имущественной массы собственника, но является также и сдерживающим фактором для властей. Необходимость ее уплаты побуждает власти к применению национализации в исключительных случаях [7, с. 46, 47].

имущества. Потому что обременение в этом случае распространяется на полученную бывшим собственником национализированного имущества компенсацию. Соответственно в случае незаконной национализации государство отвечает по всем долгам, обременяющим национализированное имущество.

Решение вопроса о выплате компенсации собственнику означает определение срока и размера выплат. Компенсация, как правило, бывает предварительной, что предполагает следующую последовательность действий в процессе национализации: решение о национализации, оценка имущества, возмещение собственнику стоимости и убытков от изъятия, изъятие имущества. Между тем, специальная норма о национализации в Конституции больше не указывает на предварительность выплаты компенсации.

Используемая законодателем формулировка о “возмещении лицу, имущество которого изъято, стоимости этого имущества и других убытков” представляется не вполне удачной еще и потому, что относит возмещение стоимости имущества к убыткам, а значит, требует доказывания причинной связи между изданием акта о национализации и причиненными убытками³. Полагаем, что национализация должна предоставлять право бывшим собственникам на равноценное возмещение стоимости имущества и сверх этого право требовать возмещения других причиненных убытков⁴.

В целом, анализируя основные характеристики прошедшей национализации, следует признать, что она только по своему наименованию соответствовала данному институту⁵, по содержанию же национализация была ближе к другому виду принудительного изъятия – конфискации. Политические мотивы скорейшего обращения имущества, имевшего отношение к бывшему президенту, под государственный контроль оказались выше принципа законности и прав собственников⁶. Политическая

³ Любопытно, что в других статьях ГК, требование о возмещении стоимости имущества не относится к возмещению убытков. См., например, ст. 895 “Размер ответственности хранителя”, ст. 1032 “Возмещение стоимости неосновательного обогащения”.

⁴ См. об этом подробнее: *Белов В.А.* Указ. соч.

⁵ Омонимами юридический советник ЦИСП Р. Абдыкеримов называет национализацию, проведенную Временным правительством, и национализацию по смыслу ст. 288 ГК [8].

⁶ Вопросы национализации всегда будут иметь так называемое “политическое звучание”. К примеру, Суханов и Маттеи применительно к решениям конституционных судов по делам о национализации приходят к выводу, что “они не могут быть вне политики, кто бы и как этого ни желал” [9, с. 57–59].

ангажированность национализации, в частности, прослеживалась в игнорировании действующего законодательства и активном влиянии на формирование новой нормативной правовой базы: термин “национализация” был закреплен в Конституции; постфактум принимались нормативные акты, регулирующие порядок принудительного изъятия имущества и корректирующие понятийный аппарат; из принятых Временным Правительством декретов о национализации исключались ссылки на ст. 288 ГК; предпринимались попытки принять закон, лишавший бывших собственников права обжаловать итоги национализации в суде. Между тем, прошедшая национализация позволила выявить спорные вопросы применения гражданского права о национализации и извлечь из этого опыта уроки. Выводы по результатам национализации (положительные и негативные) должны быть зафиксированы, осмыслены и внедрены в виде разработки нового или пересмотре действующего законодательства или, по крайней мере, распространены для дальнейшего использования.

Литература

1. *Чиркин В.Е.* Возможности и пределы публично-правовых инструментов в условиях финансово-экономического кризиса / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2009. № 10.
2. *Андреева Г.Н.* Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации / Г.Н. Андреева. М.: Норма, 2009.
3. *Генкин Д.М.* Курс советского гражданского права. Права собственности в СССР / Д.М. Генкин. М., 1961.
4. Гражданское право: учебник. Т. I. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О.Н. Садикова. Юридическая фирма “Контракт”. М.: ИНФРА-М, 2006.
5. *Скловский К.И.* Собственность в гражданском праве / К.И. Скловский. 5-е изд., перераб. М.: Статут, 2010.
6. *Белов В.А.* Национализация в российском гражданском праве: история и современность / В.А. Белов // Законодательство. 1999. № 2, 3.
7. *Шайо А.* Общественный интерес и изъятие имущества // Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства: проблемы реализации: сб. докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2010.
8. *Абдыкеримов Р.* Проблемные аспекты продажи национализированных объектов Кыргызской Республики. <http://www.freemarket.kg/publications/nationalization-fails>
9. *Маттеи У., Суханов Е.А.* Основные положения права собственности / У. Маттеи, Е.А. Суханов. М.: Юристь, 1999.