

**ПРИВАТИЗАЦИЯ И НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ:  
ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Вопрос о государстве как олицетворении публично-правового интереса, об его участии в гражданско-правовых отношениях и, как следствие, о признании его субъектом гражданского права, а также об особенностях его гражданско-правового статуса постоянно возникает в связи с дискуссиями о публичном и частном праве. Очевидно, что публично-правовая сущность государства не может не оказывать влияния на частноправовые отношения, субъектом которых оно выступает.

Отношения, возникающие между государством и прочими субъектами гражданского оборота, неоднозначны по правовой природе. Одни опосредуют властные полномочия, реализуемые органами государства в целях обеспечения на основе закона соответствующего регулирования (налогового, таможенного, валютного), носят субординационный характер и относятся к сфере публичного права; другие формируются в сфере гражданского оборота, построенного на началах равенства всех субъектов, в том числе государства.

Именно в государстве как частноправовом субъекте тесным образом переплетаются публичные и частные элементы. «...Всё, представляющее государственное единство, существует бок о бок с частными, приватными элементами, непрерывно с ними соприкасается и, действуя на них,

---

© Голубцов В.Г., 2007

\* Кандидат юридических наук, доцент юридического факультета Пермского государственного университета, докторант кафедры гражданского и семейного права МГЮА.

само, в свою очередь, испытывает на себе их действие», – писал дореволюционный цивилист К.Д. Кавелин<sup>1</sup>. Этот факт в значительной степени осложняет возможность получения однозначного ответа на вопрос о том, является ли и, что еще важнее, должно ли являться государство «олицетворением публично-правового интереса», субъектом частного права.

Гражданский кодекс РФ прямо указывает на государство как на субъект гражданского права; п. 2 ст. 2 гласит: «В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования».

Более 30 статей действующего ГК посвящены непосредственно государству, его участию в рыночном механизме. Тем самым деятельность государства в гражданском обороте вводится в нормальные рамки, и оно становится равноправным участником имущественных отношений. За пределами правил, установленных этими статьями, участие государства в гражданском обороте сводится к нормативному регулированию и контрольно-надзорным функциям. Наряду с этим следует отметить, что законодатель, употребив в ст. 124 ГК формулировку «особенности данных субъектов», указал на государство как на «особый» субъект права.

Властная (публично-правовая) сущность государства проявляется в гражданском праве. Она выражается в особом характере государства как субъекта гражданского права, поскольку оно, будучи организацией, не признается тем не менее юридическим лицом. В этом специфика правового положения государства в российском гражданском праве, где классификация субъектов представляется как трехчленная – физические лица, юридические лица и особое лицо – государство. Подчеркивая особенность государства как субъекта частного права, его тем самым выводят из общего ряда субъектов.

Вместе с тем конструкция «особое лицо» таит в себе и ряд проблем. Следуя этой трактовке, необходимо пояснить, в чем состоят особенности государства как субъекта гражданского права. Однако законодатель идет по иному пути, распространяя на государство действие норм, которые определяют участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК). Таким образом, как следует из анализа законодательства, государство приравнено к юридическому лицу, но не названо таковым.

В связи с этим проблемы, связанные с определением гражданско-правового статуса государства и его особенностями как частноправового субъекта, широко обсуждаются в современной науке гражданского права.

---

<sup>1</sup> *Кавелин К.Д.* Что есть гражданское право и где его пределы // Полное собрание сочинений. Том 4. Этнография и правоведение с примечаниями проф. Д.А. Корсакова. СПб., 1900. С. 775.

И это не случайно, так как в этом вопросе остается очень много неясного в теоретическом плане. Кроме того, положения законодательства, регулирующие данный вопрос, несомненно, нуждаются в развитии и комментариях.

Признавая государство субъектом гражданско-правовых отношений, его всё же нельзя ставить в один ряд с другими субъектами гражданского права. Целесообразно вспомнить в связи с этим высказывание Г.Ф. Шершеневича, который в свое время писал, что «государство и частное лицо могут быть только противопоставляемы, но не сопоставляемы друг с другом»<sup>2</sup>. При обращении к понятию «государство – субъект гражданского права» необходимы некоторые пояснения. Государство именуют «особым» субъектом права в силу множества особенностей его статуса: государство само может формулировать правила гражданского оборота, содержание и пределы своей правоспособности; может принимать административные акты, из которых возникают гражданско-правовые отношения, независимо от воли другой стороны; пользуется иммунитетом и т.д. Однако, как отмечается в литературе, особое положение государства как субъекта гражданского права должно проявляться не в его отношениях с другими субъектами – гражданами и юридическими лицами, а в природе его существования и образования. Особенность государства в том, что оно – суверен, носитель политической власти и, исходя из этого, определяет правосубъектность не только граждан и юридических лиц, но и свою собственную как участника гражданского оборота; в то же время «особые качества правосубъектности государства, проистекающие из объединения в одной структуре и политической организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования не должны изменить природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превратить их в смешанные отношения с элементами власти-подчинения».

Тем не менее, совершенно очевидно, что публично-правовая сущность государства как субъекта частного права диктует необходимость уделения самого пристального внимания защите интересов контрагентов государства.

Принципиальную значимость в этой связи приобретают проблемы государственной собственности, ее эффективного использования. Государство продолжает оставаться собственником колоссальных по размеру и значению активов. В то же время эффективность использования публичного имущества недостаточно высока, а его содержание требует достаточно серьезных вложений. Разработка эффективного механизма управления государственной собственностью является жизненно важной особенно сейчас, когда для государства все более насущным становится изыскание ре-

---

<sup>2</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс русского гражданского права. Введение. Т. 1. Вып. 1. Казань, 1901. С. 68.

сурсов, необходимых для несения «бремени социальных издержек», возложенного на него обществом.

Принципиальное значение имели в этой связи процессы приватизации, которые в начале 1990-х гг. имели хаотичный характер и множество недостатков, касающихся в первую очередь их законодательного регулирования. Законодательство отличалось непостоянностью, отсутствием внутреннего единства. Осуществление приватизации образца начала 1990-х гг. позволило решить лишь одну глобальную задачу – создать в России частную собственность на средства производства. Все прочие задачи: обеспечение интересов государства, вовлечение в процесс управления бывшей государственной собственностью широких слоев населения достигнуты не были. Практика применения законодательства о приватизации судами также вскрыла недостатки существовавших подходов к законодательному регулированию указанных процессов.

Все указанные обстоятельства сделали очевидной необходимость серьезного реформирования законодательства о приватизации. Изменение взглядов публичной власти на вопросы управления государственной собственностью предопределили законодательную активность в указанной сфере. В 2001 г. принят третий по счету за новейшую историю России закон, устанавливающий основы процесса приватизации<sup>3</sup>, который периодически дополняется и изменяется. Активно идет процесс регионального законотворчества в рамках, предоставленных законом о приватизации. Указанные тенденции необходимо расценивать как положительные, однако уже сегодня очевидно, что законодательство о приватизации «нового образца» еще далеко от совершенства.

Одновременно с реформированием законодательства о приватизации в России все настойчивей звучат предложения о полноценном реанимировании и развитии института национализации в гражданском праве России. Имеющееся регулирование ограничивается несколькими статьями действующего Гражданского кодекса, касающихся принудительного изъятия имущества для государственных нужд.

На протяжении 1997–2005 гг. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ неоднократно вносились проекты законов о национализации: «О национализации в Российской Федерации», «Об обращении имущества в государственную собственность (национализации)», «Об обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц в собственность Российской Федерации (национализации)», «О национализации имущества юридических и физических лиц, отчужденного из государственной или муниципальной собственности в процессе приватизации».

Однако ни один из внесенных законопроектов не был принят. Основные претензии ко всем законодательным инициативам сводились к то-

---

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

му, что концептуальные положения законопроектов противоречат Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу РФ, другим федеральным законам, а цели законопроектов выходят за рамки законодательства о национализации в системе законодательства Российской Федерации.

Так, в частности, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 55) законодательство о национализации относится к федеральным законам, ограничивающим права и свободы человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Национализация представляет собой особое основание прекращения прав собственности, не имеющее санкционирующей направленности (в отличие от конфискации) и требующее предварительного возмещения собственнику стоимости этого имущества и других убытков. Перечень же оснований для национализации в представленных законопроектах затрагивает иные основания прекращения гражданских прав, влекущие за собой последствия, которые не могут быть квалифицированы как национализация. В частности, проведение национализации в случае приватизации государственных и муниципальных предприятий с нарушением действующего законодательства или нарушения условий приватизационных сделок, систематического нарушения налогового законодательства и прав потребителей, наличия ходатайства трудовых коллективов предприятий, что предлагается авторами законопроекта «О национализации имущества юридических и физических лиц, отчужденного из государственной или муниципальной собственности в процессе приватизации» придает национализации именно характер санкции<sup>4</sup>.

В ряде законопроектов не учитывались требования законодательства Российской Федерации о порядке выплаты собственнику национализированного имущества предварительного и равноценного возмещения (и других убытков). В частности, предлагаемая неденежная форма возмещения в виде государственных облигаций с десятилетним сроком погашения противоречит Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 75), Гражданскому кодексу РФ (п. 2 ст. 817), которые предусматривают добровольность размещения государственных займов.

Статус предлагаемой разработчиками одного из законопроектов специальной государственной комиссии как органа, определяющего размер возмещения, не закреплен Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: официальный отзыв Правительства РФ от 5 сентября 2003 г. № 6064п-П5 на проект Федерального закона «Об обращении имущества, находящегося в собственности юридических и физических лиц в государственную собственность (национализация)» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

Положения еще одного законопроекта, предусматривающие выплату возмещения наряду с собственником иным лицам, обладающим правами на национализируемое имущество, противоречат ст. 235, 306 ГК, в соответствии с которыми возмещение убытков при национализации производится только собственнику имущества.

Практически все внесенные законопроекты получили вследствие вышеизложенных и иных причин отрицательные заключения и были сняты с рассмотрения Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Подобное положение дел нельзя признать соответствующим потребностям развитого гражданского оборота. Более того, неурегулированность указанного вопроса на законодательном уровне с необходимостью приведет к нарушению прав и законных интересов участников оборота, в отношении имущества которых осуществляется национализация, а также к произволу исполнительных и судебных органов в решении указанных вопросов.

Таким образом, становится очевидным, что на современном этапе необходимо уделить самое пристальное внимание регулированию вопросов, связанных с приватизацией и национализацией, поскольку указанная сфера требует значительной доработки. Достичь упомянутой цели можно только при условии проведения комплексного теоретического анализа указанных проблем, что позволит сформулировать основополагающие подходы, на которых должно строиться законодательное регулирование указанных процессов.

Принципиально важно при этом соблюдать баланс публичного и частного интересов в гражданско-правовом регулировании процессов приватизации и национализации, что позволит в должной мере защитить права и законные интересы частных лиц – участников подобных сделок и государства.

*Материал поступил в редакцию 18.05.07.*