Национализация в экономической политике субъектов Российской Федерации (конституционно-правовой аспект)

МАЗАЕВ Владимир Дмитриевич, профессор департамента дисциплин публичного права Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор

Россия, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20

E-mail: vmazaev9@mail.ru

Автор ставит вопрос о совершенствовании правовых условий деятельности субъектов Российской Федерации в экономической сфере. Одним из факторов благоприятного инвестиционного климата является правовая определенность рыночных институтов. Несмотря на то что в России закреплен институт национализации, выступающий в качестве инструмента решения экономических задач органов публичной власти и гарантии защиты прав частной собственности, его правовое содержание и механизм реализации законодательно не определены. Национализация — это необходимое средство решения важных задач по экономическому развитию субъектов Федерации, обеспечивающее изъятие имущества у неэффективных собственников в пользу государства для создания перспективных инвестиционных проектов и новых возможностей для регионального рыночного хозяйства. На ряде примеров показана потребность использования национализации крупных производственных комплексов. Рассмотрен пример региональной национализации в новых субъектах Российской Федерации (в Республике Крым, г. Севастополь). И хотя политико-экономическая необходимость использования этого института в настоящий период несомненна, однозначную оценку конституционно-правовой определенности полномочий субъектов по данному вопросу дать нельзя. Федеральному законодателю следует разрешить эту проблему посредством принятия федерального закона о национализации, в котором необходимо определить понятие, содержание и основные параметры механизма национализации. Также требует решения вопрос о наделении субъектов Федерации полномочиями по регулированию отдельных вопросов процедуры национализации, определению национализировуемых объектов, необходимых для решения задач региональной экономической политики.

Ключевые слова: инвестиции, экономическая политика, субъекты Российской Федерации, национализация, полномочия.

Для цитирования: Мазаев В. Д. Национализация в экономической политике субъектов Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 22—32. DOI: 10.12737/jrl.2020.002

Economic Policy Nationalization of Russian Constituent Entities (Constitutional Aspect)

V. D. MAZAEV, National Research University “Higher School of Economics”, Moscow 101000, Russian Federation

E-mail: vmazaev9@mail.ru

The article raises an issue of improving legal conditions for economy within Russian constituent entities. One of the factors of favorable investment climate is the legal certainty of market institutions. In Russia, the nationalization institution is a tool to solve economic problems afflicting public authorities and as a guarantee for protection of private property rights. But its legal content and mechanism of implementation are not defined by law. Nationalization is a necessary instrument to solve important tasks for economic development of Russian constituent entities. It ensures the withdrawal of property from inefficient owners to the state to create promising investment projects, new opportunities for a regional market economy. There is a number of examples of a need to nationalize (withdrawal of property from private persons into state ownership) large industrial complexes. An example of regional

nationalization in the new constituent entities of the Russian Federation (the Republic of Crimea, Sevastopol) is singled out. While recognizing the political and economic necessity to use this institution for the transitional period, the ambiguous assessment of the constitutional and legal certainty of regional authorities on this issue is also recognized. It is proposed that the Federal legislator solves this problem through the adoption of the Federal law on nationalization, which defines the concept, content and main parameters of the nationalization mechanism. At the same time, it is necessary to resolve the issue of empowering the constituent entity of the Federation to regulate certain issues of the nationalization procedure and the definition of nationalized objects for solving the problems of regional economic policy.

Keywords: investments, economic policy, constituent entities of the Russian Federation, nationalization, powers.

For citation: Mazaev V. D. Economic Policy Nationalization of Russian Constituent Entities (Constitutional Aspect). *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 1, pp. 22—32. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.002

В современных российских реалиях обеспечение инвестиционного процесса предопределяет решение задач социально-экономической политики Федерации и ее субъектов. Несмотря на улучшение делового климата¹, в том числе по позициям инвестиционной привлекательности, общий процент инвестиций в экономику страны уменьшается². В этих условиях задача привлечения инвестиций, как внешних, так и внутренних, является приоритетной для федеральных и региональ-

ных органов публичной власти. Для ее решения в последние годы делается немало: принимаются законодательные и организационные меры по продвижению современных стандартов совершенствования механизма поддержки и сопровождения инвестиционных проектов, корректируется организационно-правовой механизм инвестиционной деятельности, проводится регулярный мониторинг инвестиционной привлекательности регионов³.

Вместе с тем позитивная оценка конкретных организационно-правовых мер (согласование различных позиций по разрешительной документации, необходимой производственной инфраструктуры и т. д.)⁴ дополняется рядом негативных моментов в харак-

¹ Всемирный банк сделал заявление о том, что в своем рейтинге «ведение бизнеса» за 2020 г. Россия вышла на 28-е место из 190 стран, в то время как в 2019 г. она занимала 31-е место. URL: <https://finance.rambler.ru/other/43044305-cnbc-ssha-rossiya-podnimaetsya-na-28-e-mestov-mirovom-reytinge-vsemirnogo-banka-vedenie-biznesa/>.

² По данным Минэкономразвития России, приток иностранных инвестиций за январь—сентябрь 2018 г. сократился в 10,7 раза: с 25,8 до 2,4 млрд долл. В 2018 г. вырос и уровень оттока капитала из страны. По данным Банка России, чистый отток капитала в январе — октябре 2018 г. составил 42,2 млрд долл., увеличившись в 3,5 раза. См.: Крошный И. Придут ли инвестиции в Россию в 2019 г. URL: <https://betafinance.ru/blogs/pridut-li-investicii-v-rossiyu-v-2019-godu.html>; URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/19700/bulletin_19-03.pdf (дата обращения: 07.09.2019).

³ См.: Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России по итогам 2018 г. URL: <http://www.ra-national.ru/ru/node/63076>; Национальный рейтинг. Агентство стратегических инициатив. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/>.

⁴ Качество предоставления государственных услуг — показатели эффективности оказания различных государственных услуг для бизнеса: время прохождения, количество процедур и удовлетворенность предпринимателей типовыми административными процедурами (например, регистрация юридических лиц, выдача разрешений на строительство, выдача лицензий, регистрация прав собственности на недвижимость, подключение к электросетям). URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/>.

теристике делового климата. Так, наиболее уязвимыми являются оценка неполноты (и неэффективности) правовой базы защиты частной собственности, значительное присутствие административного потенциала в решении экономических споров и т. д.⁵

Примером неполноты правовой защиты права собственности, на наш взгляд, выступает отсутствие законодательного регулирования института национализации. В развитии конституционной гарантии защиты права частной собственности (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ) ГК РФ закрепляет общее понятие национализации и необходимость принятия закона о национализации (ст. 235 ГК РФ). В ряде федеральных законов также закрепляется существование подобного государственного инструмента. Так, «при национализации иностранному инвестору или коммерческой организации с иностранными инвестициями возмещаются стоимость национализируемого имущества и другие убытки»⁶; «государство в целях обеспечения своих интересов в области развития авиации вправе на основании федерального закона национализировать имущество, находящееся в собственности физических и юридических лиц»⁷.

⁵ По мнению ФАС России, важным критерием оценки уровня инвестиционной привлекательности страны является уровень защищенности и гарантии прав иностранных инвесторов. См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 г. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685806> (дата обращения: 02.11.2019); *Ястребова С.* Плохой инвестиционный климат не дает России подняться в рейтинге конкурентоспособности стран. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/10/09/813189-plohoi-investitsionnii-klimat> (дата обращения: 03.10.2019).

⁶ Статья 8 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

⁷ Статья 13 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации».

Однако до сих пор правовое содержание и механизм реализации данного института не имеют необходимой ясности, выступают некой фигурой умолчания, которая в любой момент может подвергнуть инвестора непредсказуемым рискам⁸. Это не исключает потребность государства в принудительном изъятии определенных частных активов посредством учреждения иных правовых институтов, так или иначе затрагивающих порядок обращения частного имущества в государственное (в частности, отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка ввиду его ненадлежащего использования; отчуждение недвижимого имущества в связи с принудительным отчуждением земельного участка для государственных или муниципальных нужд (например, в ст. 235 ГК РФ)), или посредством административных практик. Поэтому нельзя не согласиться с авторами, выступающими за принятие закона о национализации хотя бы для того, чтобы исключить правовую неопределенность в использовании смежных инструментов для изъятия имущества у частных собственников и, как следствие, для защиты их прав и интересов⁹.

Несомненно, национализация ассоциируется с политико-экономическим инструментом передела (изъятия) собственности, диктатурой государственного сектора экономики. Но за 30 лет постсоветского времени пора уходить от страхов перед формой и видеть в ней содержательное

⁸ См., например: *Коновалов А. И.* Национализация имущества. Проблемы правового регулирования: монография. М., 2012. С. 7—9; *Мазаев В. Д.* Национализация как конституционный фантом // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 95—105.

⁹ Подробнее см.: *Оболонкова Е. В.* Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / отв. ред. А. В. Габов. М., 2014. § 5 гл. 2.

практическое начало. Тем более, что за последние 15 лет объем государственного сектора вырос до 70%¹⁰, и при этом предусмотренная правовая форма национализации в ее «чистом виде» не используется.

Значение института национализации недооценено и применительно к полномочиям субъектов РФ по осуществлению экономической политики регионов. Согласно ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям субъекта относятся: а) организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований (подп. 29 п. 2); б) организация и осуществление стратегического планирования (подп. 81 п. 2); в) резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных нужд субъекта РФ (подп. 10¹ п. 2); г) осуществление полномочий в сфере промышленной политики (подп. 83 п. 2).

В рамках реализации полномочий в социально-экономической сфере субъекты Федерации должны обеспечивать поступательное экономическое развитие, надлежащий уровень социального благополучия населения, пополнение бюджета, создание рабочих мест и освоение новых технологий. Субъекты РФ также самостоятельно должны содействовать привлечению инвестиций и созданию благоприятного локального инвестиционного климата.

В выборе направлений, форм и методов экономической политики субъекты наделены различными правовыми инструментами. Например, приватизация используется для наполнения бюджета, избавления от нецелевых или неприбыльных активов. Не менее важным инструментом в экономической деятельности субъектов является обращение в государственную собственность имущества частных лиц (в данном случае имеются в виду различные формы перехода права собственности от частных лиц к государству: купля-продажа, выкуп (принудительный), национализация).

Национализация традиционно относится к исключительным случаям принудительного обращения частной собственности в государственную. Насколько этот исключительный случай целесообразно и правомерно применять на уровне решения экономических задач субъекта Федерации? На наш взгляд, национализация является действенным инструментом решения локальных стратегических задач социально-экономического развития региона и муниципальных образований. Так, в любом большом промышленном городе имеются крупные имущественные комплексы, находящиеся в частной собственности, но имеющие минимальный экономический потенциал, мизерную налоговую отдачу и трудовую занятость. С точки зрения экономической политики региона данные объекты относятся к отрицательному активу. Вместе с тем эти имущественные комплексы при реорганизации могут стать перспективными в решении важных социально-экономических проблем субъекта Федерации. Например, история завода «ЗИЛ» в г. Москве, тракторных заводов Липецка и Волгограда демонстрирует успешность промышленного развития страны в определенный период. Однако приватизация этих громадных комплексов не принесла ожи-

¹⁰ В 2017 г. он мог превышать уже 60—70%. В 2018 г. ситуация существенно не изменилась. См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год. С. 12. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685806> (дата обращения: 02.11.2019).

даемого экономического и социального эффекта, в результате чего они обанкротились, а регионы потеряли потенциал градообразующих предприятий, значительную налоговую базу, трудовую занятость, в центре городов оказались огромные (равные отдельным районам) территории застройки¹¹.

Правительство г. Москвы приняло решение о преобразовании территории производственного комплекса завода «ЗИЛ»¹², и в рамках гражданско-правовых сделок был приобретен контрольный пакет акций ЗИЛа у частных собственников¹³. По видимости, выкуп акций был обеспечен мощным административным ресурсом и финансовой базой. Однако в Липецкой и Волгоградской областях таких возможностей не имеется. И в подобной ситуации национализация может стать реальным средством изъятия у малоэффективных собственников экономически значимого для региона имущественного комплекса.

Другой пример касается более сложной ситуации, связанной с решением социально-экономических задач новых субъектов РФ — Рес-

публики Крым и г. Севастополя. Государственный Совет Республики Крым (далее — ГС РК) 8 августа 2014 г. принял Закон № 47-ЗРК «Об особенностях выкупа имущества в Республике Крым»¹⁴, который определяет механизм выкупа для нужд Республики Крым имущества, расположенного на территории Республики Крым и принадлежащего на праве собственности физическим или юридическим лицам. В статье 1 данного Закона устанавливается перечень оснований, по которым может осуществляться принудительный выкуп имущества: необходимость предотвращения угрозы жизни, здоровью населения Республики Крым; необходимость обеспечения функционирования объектов жизнедеятельности; необходимость эвакуации людей вследствие катастроф, аварий, несчастных случаев, эпидемий, эпизоотии и других чрезвычайных обстоятельств. Выкуп имущества предусматривается при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости имущества (ст. 2, 3 Закона). В рамках этого процесса были приняты постановление ГС РК от 26 марта 2014 г. №1836-6/14 «О национализации имущества предприятий, учреждений, организаций агропромышленного комплекса, расположенных на территории Республики Крым»¹⁵; постановление Правительства г. Севастополя от 28 февраля 2015 г. № 118-пп «О некоторых вопросах национализации имущества», согласно которому национализация производится в целях восстановления социальной справедливости, обеспечения безопасности, бесперебойного функционирования предприятий, имеющих важное стратегическое значение для г. Се-

¹¹ В 2005 г. решением Арбитражного суда Волгоградской области Волгоградский тракторный завод был признан банкротом. Правопреемников у ОАО «ВГТЗ» нет; на июль 2009 г. производственные цеха не функционируют.

¹² По мнению С. Собянина, «комплексное развитие территории ЗИЛа — крупнейший проект реорганизации промзон не только в Москве и в России, но и в Европе. URL: <https://stroimsk.ru/renovaciya-promzon/proekt-planirovki?from=cl> (дата обращения: 10.10.2019).

¹³ См.: Более 50% акций владеет Департамент имущества г. Москвы (64,77% уставного капитала). URL: <http://www.amo-zil.ru/about/shareholder/>; Моржаретто И. История российского автопрома: АМО ЗИЛ — именем мэрии. URL: https://www.zr.ru/content/articles/416056-istorija_rossijskogo_avtoproma_amo_zil_-_imenem_merii/ (дата обращения: 03.11.2019).

¹⁴ URL: <http://www.rg.ru/2014/08/08/krim-proekt-vikup-reg-dok.html> (дата обращения: 20.05.2019).

¹⁵ URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31546967 (дата обращения: 30.09.2018).

вастополя, защиты трудовых прав работников данных предприятий, а также надлежащего использования и развития объектов городской инфраструктуры¹⁶.

Причины принятия таких актов понятны: политико-экономическая необходимость обращения в государственную собственность активов недружественных собственников¹⁷ и требование правовой ясности отношений собственности в переходный период. Политическая целесообразность использования в данной ситуации института национализации вполне оправдана. Вместе с тем до сих пор имеются доктринальные сомнения в конституционно-правовой определенности (чистоте) решения этого вопроса прежде всего с позиции конституционности полномочий субъектов РФ.

Законодательство субъектов о национализации не раз обжаловалось в судах. Так, интересен подход Арбитражного суда г. Севастополя от 30 июля 2015 г. по делу № А84-594/2015 о признании недействительным постановления Правительства Севастополя от 28 февраля 2015 г. № 18-пп «О некоторых вопросах национализации имущества Югсевморсервис»¹⁸. Суд признал действительность постановления, указав, что исключительный вопрос ведения Российской Федерации (гражданское законодательство) может быть передан г. Севастополю на основании того, что данный субъект в силу ряда норм Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ обладает особым статусом и наделен осо-

бенностями регулирования имущественных отношений.

Арбитражный суд Республики Крым (дело № А83-2309/2014) не признал правомерность акта принудительного выкупа Ялтинской киностудии, основанного на Законе Республики Крым от 8 августа 2014 г. № 47-ЗРК «Об особенностях выкупа имущества в Республике Крым»¹⁹. Однако Верховный Суд РФ отменил решение Апелляционного суда Республики Крым от 2 декабря 2014 г. и прекратил производство по делу, указав, что проверка конституционности закона может осуществляться лишь Конституционным Судом РФ²⁰. Конституционный Суд РФ не раз рассматривал обращения в связи с конституционностью отношений собственности, установленных законодательством новых субъектов Федерации. Так, в обращении ООО «Промхолдинг» оспаривается конституционность Закона Республики Крым от 31 июля 2014 г. № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» в части регулирования отношений по принудительному прекращению права частной собственности. Согласно позиции КС РФ, «принятие в Российскую Федерацию Республики — особый случай, требующий специальных мер, в том числе направленных на обеспечение реализации имущественных прав участников гражданских правоотношений». Особенность правового случая обуславливается пере-

¹⁶ URL: <https://sevastopol.gov.ru/docs/253/3903/> (дата обращения: 02.10.2018).

¹⁷ См.: Как прошла национализация украинских объектов в Крыму. URL: <http://ria.ru/economy/20150227/1050081202.html#ixzz3vVrD7Tkz> (дата обращения: 05.08.2017).

¹⁸ URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/JOsvdZbouAхn/> (дата обращения: 23.11.2015).

¹⁹ См., например: Меркулова С. Крымская национализация дошла до ВС РФ. URL: http://pravo.ru/court_report/view/117408/ (дата обращения: 24.11.2015).

²⁰ См. определение ВС РФ от 1 апреля 2015 г. № 127-АПГ15-1 «Об отмене решения Апелляционного суда Республики Крым от 2 декабря 2014 г. и прекращении производства по делу об оспаривании Закона Республики Крым от 8 августа 2014 г. № 47-ЗРК «Об особенностях выкупа имущества в Республике Крым»».

ходным периодом для урегулирования вопросов интеграции новых субъектов РФ в ее экономическую, финансовую и правовую системы до 1 января 2015 г.²¹ То есть конституционность полномочий органов государственной власти субъектов по регулированию отношений собственности, в том числе национализации, обосновывается особенностями переходного периода.

В итоге получается, что институт национализации, установленный новыми субъектами России, соответствует Конституции РФ, но применительно к переходному, временному периоду, а затем указанное регулирование должно быть скорректировано федеральным законодательством. На наш взгляд, данная позиция требует дополнительного доктринального осмысления, так как сохраняющаяся спорность в оценке конституционности полномочий субъектов по вопросам национализации, в том числе границ, объема, понятий и т. д., приводит к нестабильности гражданского оборота, повышенным рискам для инвесторов.

Насколько региональное законодательство соответствует конституционному уровню решения проблемы и как быть дальше с институтом национализации? Выделим три подхода к этой проблеме: 1) формально-юридический; 2) социально-экономический; 3) политический. Политический аспект нами не затрагивается, хотя для решения задач передела собственности в интересах политической власти (в том числе на региональном уровне) национализация (экспроприация) имеет существенное значение.

Формально-юридический подход предполагает, что национализация

должна приобрести правовую определенность. В рамках данной задачи можно выделить три варианта:

1) согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ гражданское законодательство относится к исключительному предмету ведения России. Разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Более того, норма ч. 3 ст. 11 гл. 1 Конституции РФ выступает гарантом целостности государства, где исключительные предметы ведения Федерации являются важной составляющей этой целостности и не предполагают передачу на уровень субъектов. Институт национализации может быть наполнен правовым содержанием только федеральным законом;

2) внесение в Конституцию РФ поправки о том, чтобы закрепить за вновь образованными субъектами Федерации права осуществлять некоторые исключительные полномочия Федерации на определенный срок²². Этот вариант является наименее привлекательным, так как он связан с нарушением важнейшего принципа федеративного устройства России — равноправия субъектов (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ), который закреплен в гл. 1 Конституции РФ и не может быть изменен внесением поправок;

3) принятие базового (модельного) федерального закона о национализации и на его основе принятие законов субъектов Федерации о порядке обращения отдельных имущественных объектов в государственную собственность. На наш взгляд, этот вариант имеет наилучшую законопроектную перспективу. В качестве дополнительного аргумента этой по-

²¹ См. постановление КС РФ от 7 ноября 2017 г. № 26-П по делу о проверке конституционности положений абзаца первого ч. 2 ст. 2, абзаца третьего ч. 1 и ч. 3 ст. 2-1 Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

²² См., например: Плотникова И. Н. Особенности правового регулирования и защиты конституционного права частной собственности в республике Крым и городе Севастополе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5 (106). С. 48—49.

зиции отметим следующее. Согласно ГК РФ национализация и приватизация являются разновидностями оснований прекращения права собственности (ст. 235 ГК РФ) и требуют регламентации специальными федеральными законами. О приватизации был принят и действует соответствующий федеральный закон. Причем институт приватизации действует на всех уровнях публичной власти (федеральном, региональном, муниципальном) и обеспечивается соответствующими уровнями правового регулирования. При этом приватизацию выделили в особый правовой институт, в котором приоритет регулирования закрепляется за приватизационным законодательством (ч. 2 ст. 217 ГК РФ).

О национализации такой закон не принят. Вопрос о национализации на муниципальном уровне не рассматривается. Отсутствует определенность и в вопросе об использовании национализации на уровне субъектов Федерации, тем более о полномочии субъектов регулировать отдельные вопросы обращения имущества в государственную собственность. По сути приватизация и национализация обладают общими конституционно-правовыми свойствами: являются инструментами решения экономических вопросов публично-властными органами; с их помощью достигаются публичные интересы; осуществляется переход права собственности между разными формами собственности; в процессе их использования содержится значительный потенциал нарушения прав собственников (как частных, так и публичных), а также весомая коррупционная составляющая. Основным принципиальным отличием этих институтов является то, что при национализации происходит изъятие (принудительное) имущества, находящегося в частной собственности. То есть в этом институте программируется повышенная степень публичного произвола по отношению к частной собственности.

Отсюда возникают дополнительные опасения в использовании данной правовой формы. В то же время главной идеей национализации является решение общественных задач при условии защиты права частной собственности.

Учитывая указанные общие черты, можно предложить модель регулирования национализации по некой аналогии с приватизацией. Для решения проблемы конституционно-правовой обеспеченности национализации в России необходимо принять соответствующий федеральный закон. На основании федерального законодательного акта общего характера субъекты Федерации должны получить, во-первых, право осуществлять национализацию на своем уровне, во-вторых, полномочие по регулированию процедуры (порядка) проведения изъятия имущества для государственных и (или) публичных интересов на своей территории.

Рассматривая социально-экономический аспект, следует учитывать, что национализация — это прежде всего инструмент экономической политики государства. В нашей стране до сих пор существует представление, что в рыночной экономике национализация является неким постсоветским атавизмом, пугалом для частной собственности. В сравнении с наиболее рыночной страной (США) мы отстаем по пониманию и использованию возможностей национализации в экономической политике, в том числе регионов, муниципальных образований. Сравнение российского и американского законодательства, практики применения публичных изъятий свидетельствует о том, что в США понимание института публичных изъятий меняется, постепенно приоритет все чаще стал отдаваться экономической целесообразности²³.

²³ См.: Агафонова С. Д. Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: срав-

В последние десятилетия происходит расширение роли национальных государств, государственной собственности в экономике. Главной целью национализации становится экономическая целесообразность (чаще всего национализируются капиталоемкие и малорентабельные предприятия), а также сбалансирование социальной политики. Национализация приносит положительный эффект, когда выступает как инструмент экономической политики, а не в качестве способов достижения идеологических целей²⁴.

Выводы.

1. Для современного правового поля рыночной экономики необходимо закрывать лакуны неопределенности, механизм национализации должен быть закреплен законодательно. Федеральный законодатель не принял вовремя закон по этой проблеме²⁵ и тем самым поста-

нительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 10—11.

²⁴ См., например: Тамбовцев В. Л. Права собственности, приватизация и национализация в России. М., 2009; Национализация. Комментарии // Большая российская энциклопедия. URL: <https://www.histrf.ru/articles/article/show/natsionalizatsiia>.

²⁵ В Государственной Думе ФС РФ находится на рассмотрении семь проектов закона о национализации.

вил в сложное положение субъекты, которые должны решать сложнейшие экономические задачи, делая выбор между жесткой политической или экономической целесообразностью и правовой неопределенностью.

2. Субъекты Федерации должны быть наделены полномочиями по регулированию порядка обращения в государственную собственность имущества частных лиц на базе общего федерального закона о национализации. В федеральном законе о национализации должны быть ясно определены: а) цели национализации. В качестве основных приоритетов должны закрепляться общественное благо, общественные интересы. При этом каждый случай национализации должен иметь признаки исключительности; б) критерии выбора объектов, основанные на рамочном списке хозяйственных объектов, которые могут быть национализированы при определенных условиях; в) критерии справедливости возмещения стоимости имущества и возможности обжалования решений исполнительных органов по данному вопросу; г) дополнительные условия защиты интересов собственников, например фиксирование цены общественного объекта; д) круг полномочий субъектов по проведению национализации на региональном уровне.

Библиографический список

Агафонова С. Д. Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

Более 50% акций владеет Департамент имущества г. Москвы (64,77% уставного капитала). URL: <http://www.amo-zil.ru/about/shareholder>.

Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год. С. 12. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685806> (дата обращения: 02.11.2019).

Как прошла национализация украинских объектов в Крыму. URL: <http://ria.ru/economy/20150227/1050081202.html#ixzz3vVrD7Tkz> (дата обращения: 05.08.2017).

Коновалов А. И. Национализация имущества. Проблемы правового регулирования: монография. М., 2012.

Крошный И. Придут ли инвестиции в Россию в 2019 г. URL: <https://betafinance.ru/blogs/pridut-li-investicii-v-rossiyu-v-2019-godu.html>.

Мазаев В. Д. Национализация как конституционный фантом // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5.

Меркулова С. Крымская национализация дошла до ВС РФ. URL: http://pravo.ru/court_report/view/117408/ (дата обращения: 24.11.2015).

Моржаретто И. История российского автопрома: АМО ЗИЛ — именем мэрии. URL: https://www.zr.ru/content/articles/416056-istoriya_rossijskogo_avtoproma_amo_zil_-_imenem_merii/ (дата обращения: 03.11.2019).

Национализация. Комментарии // Большая российская энциклопедия. URL: <https://www.histrf.ru/articles/article/show/natsionalizatsiia>.

Национальный рейтинг. Агентство стратегических инициатив. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/>.

Оболонкова Е. В. Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / отв. ред. А. В. Габов. М., 2014. § 5 гл. 2.

Плотникова И. Н. Особенности правового регулирования и защиты конституционного права частной собственности в республике Крым и городе Севастополе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5 (106).

Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России по итогам 2018 г. URL: <http://www.ra-national.ru/ru/node/63076>.

Тамбовцев В. Л. Права собственности, приватизация и национализация в России. М., 2009.

Ястребова С. Плохой инвестиционный климат не дает России подняться в рейтинге конкурентоспособности стран. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/10/09/813189-plohoi-investitsionnii-klimat> (дата обращения: 03.10.2019).

References

Agafonova S. D. Constitutional and legal Institute of seizure of land plots for public needs: comparative analysis of the experience of the Russian Federation and the United States of America. Cand. diss. thesis. Moscow, 2015. Pp. 10—11. (In Russ.)

Bolee 50% aktsiy vladeet Departament imushchestva goroda Moskvy (64,77% ustavnogo kapitala). Available at: <http://www.amo-zil.ru/about/shareholder>.

How was the nationalization of Ukrainian objects in the Crimea. Available at: <http://ria.ru/economy/20150227/1050081202.html#ixzz3vVrD7Tkz> (accessed 05.08.2017). (In Russ.)

Konovalov A. I. Nationalization of property. Problems of legal regulation. Moscow, 2012. Pp. 7—9. (In Russ.)

Kroshnyy I. Will investments Come to Russia in 2019. Available at: <https://betafinance.ru/blogs/pridut-li-investicii-v-rossiyu-v-2019-godu.html>. (In Russ.)

Mazaev V. D. Nationalization as a constitutional phantom. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2013, no. 5, pp. 95—105. (In Russ.)

Merkulova S. Crimean nationalization reached the Supreme court of the Russian Federation. Available at: http://pravo.ru/court_report/view/117408/ (accessed 24.11.2015). (In Russ.)

Morzharretto I. History of the Russian automotive industry: АМО ЗИЛ. Available at: https://www.zr.ru/content/articles/416056-istoriya_rossijskogo_avtoproma_amo_zil_-_imenem_merii/ (accessed 03.11.2019). (In Russ.)

Nationalization. Comments. *Big Russian Encyclopedia*. Available at: <https://www.histrf.ru/articles/article/show/natsionalizatsiia>. (In Russ.)

Natsional'nyy reyting. Agentstvo strategicheskikh initsiativ. Available at: <https://asi.ru/investclimate/rating/>.

Obolonkova E. V. State and business in the system of legal coordinates. Ed. by A. V. Gabov. Moscow, 2014. (In Russ.)

Plotnikova I. N. Peculiarities of legal regulation and protection of the constitutional right to private property in the Republic of Crimea and Sevastopol. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 2015, no. 5 (106), pp. 41—49. (In Russ.)

Report on the state of competition in the Russian Federation for 2018. Available at: <https://fas.gov.ru/documents/685806> (accessed 02.11.2019). (In Russ.)

Reyting investitsionnoy privlekatel'nosti regionov Rossii po itogam 2018 goda. Available at: <http://www.ra-national.ru/ru/node/63076>.

Tambovtsev V. L. Property rights, privatization and nationalization in Russia. Moscow, 2009. (In Russ.)

Yastrebova S. Bad investment climate does not allow Russia to rise in the ranking of competitiveness of countries. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/10/09/813189-plohoi-investitsionnii-klimat> (accessed 03.10.2019). (In Russ.)