

РЕСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ: ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ДЛЯ УКРАИНЫ

Надежда МОСКАЛЮК

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой безопасности, правоохранительной деятельности и финансовых расследований
Тернопольского национального экономического университета, Украина

В статье анализируется прекращение прав государственной собственности через механизм реституции. Автор утверждает, что проводить в государстве приватизационные процессы без предварительных процессов реституции было грубой ошибкой, поскольку раздавать гражданам то, что было отнято в других нелогично и социально несправедливо. Изучив опыт таких стран как Эстония, Латвия, Литва, Чехия, Польша, Сербия, ФРГ и других, автор последовательно «примеряет» возможность использовать его в Украине. Ввиду национальных реалий, современного состояния развития Украины и законодательных особенностей, автор статьи делает вывод об обязательном решении данного вопроса. Им предлагается установить период, на протяжении которого собственники и их наследники смогут заявлять о реституции. Изучив какая именно собственность им принадлежала и что они получили в процессе приватизации, соответствующий государственный орган примет решение о компенсации разницы или в случае сохранения собственности – передачи ее первоначальному собственнику и отмене приватизации.

Ключевые слова: *реституция, право государственной собственности, национализация, компенсация, деприватизация.*

RESTITUTIONAL ISSUES OF STATE PROPERTY RIGHTS TERMINATION: FOREIGN PRACTICE FOR UKRAINE

Nadezhda MOSKALYUK

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Security, Law Enforcement and Financial Investigations
Ternopil National Economic University, Ukraine

The article analyzes the termination of state property rights through the mechanism of restitution. The author asserts that it was a great mistake to carry out privatization processes in the state without preliminary restitution processes, since it is illogical and socially unfair to give out to citizens what was taken away from others. Having studied the experience of such countries as Estonia, Latvia, Lithuania, Czech Republic, Poland, Serbia, Germany and others, the author consistently “tries on” the possibility of using it in Ukraine. Taking into consideration the national realities, the current state of development of Ukraine and legislative features, the author of the article concludes that this issue must be resolved. Individuals are asked to set a period when the owners and their heirs will be able to claim restitution. Having examined what kind of property they owned and what they received in the process of privatization, the relevant state body can make a decision to compensate for the difference or, in cases of preserving the property, transfer it to the original owner and cancel privatization.

Keywords: *restitution, state property right, nationalization, compensation, renationalization.*

PROBLEME RESTITUȚIONALE PENTRU ÎNCETAREA DREPTURILOR DE PROPRIETATE A STATULUI: PRACTICA INTERNAȚIONALĂ PENTRU UCRAINA

Articolul analizează încetarea drepturilor de proprietate ale statului prin mecanismul de restituire. Autorul susține că a fost o greșeală gravă efectuarea proceselor de privatizare în stat fără procese de restituire prealabilă, întrucât este illogic și nedrept social să ofere cetățenilor ceea ce a fost luat de alții. După ce a studiat experiența unor țări precum Estonia, Letonia, Lituania, Republica Cehă, Polonia, Serbia, Germania și altele, autorul „încearcă” în mod constant posibilitatea utilizării sale în Ucraina. Având în vedere realitățile naționale, starea actuală de dezvoltare a Ucrainei și caracteristicile legislative, autorul articolului concluzionează că această problemă trebuie soluționată. Li se cere să stabilească o perioadă în care proprietarii și moștenitorii lor vor putea solicita restituirea. După ce a examinat ce fel de proprietate au deținut și ce au primit în procesul de privatizare, organismul de stat relevant va lua o decizie de a compensa diferența sau, în caz de conservare a proprietății, de a transfera proprietarului inițial și de a anula privatizarea.

Cuvinte-cheie: *restituire, drept de proprietate de stat, naționalizare, compensație, deprivatizare.*

Постановка проблемы. Конституция Украины устанавливает, что «Никто не может быть противоправно лишен права собственности. Право частной собственности является нерушимым» [1]. Утверждая этот принцип, государство должно признавать и защищать не только современное право частной собственности лиц, но и то, которого был лишен владельцев во времена коммунистического режима. Национализация, коллективизация, военные действия Советского Союза и Холокост лишили собственности много миллионов украинский. Все имущество перешло государству, сформировав пласт господствующей более 70 лет формы собственности.

С обретением Украиной независимости и построением рыночной экономики, государственная собственность потеряла господствующее влияние, уступая таким формам как частная и коллективная собственность. Переход форм собственности из одной в другую сопровождался большими трансформационными процессами в обществе и, к сожалению, не до всех этих процессов наше общество было готово. Так, вступая в процессы приватизации, как основной формы разгосударствления, законодатели и чиновники не подумали о возможности реституции собственности. Вернее такие вопросы звучали, однако значительный промежуток времени, потеря большинства архивов и отсутствие у государства средств на компенсации стали основой для отказа от реституции. Так приватизационные процессы было принято решение проводить, обнулив отношения собственности. И это стало очень большой проблемой Украины, ведь государство «отобрала» сначала собственность от одних лиц, а раздала в дальнейшем совершенно другим. Сомнительная справедливость, по нашему мнению.

Актуальность темы исследования. На сегодняшний день роль государственной собственности в корне изменена - она с господствующей формы собственности и основы экономики превратилась в собственность, обеспечивает экономическую безопасность нашего государства и используется для осуществления социальных функций. Следовательно, правовое регулирование приобретения, реализации и потери права государственной собственности должно отражать концепцию уважения всех форм собственности и обеспечения социальной справедливости.

В 90-х годах XX века, проводя приватизационные процессы, законодателям удалось несколько снять социальную напряженность. Так, все, кто были нанимателями государственного квартирного фонда, получили право на приватизацию; все,

кто работал в колхозах, получил право на земельный пай, кто работал на заводах и фабриках - право на долю в имущественном фонде своего предприятия. Каждый будто получил право получить долю государственной собственности, однако это была не та доля, которой лишились лица вследствие коммунистического режима в прошлом. Поэтому социальная справедливость не была восстановлена.

Утверждение Украине своего желания стать членом Европейского Союза вновь актуализирует этот вопрос, поскольку все государства-члены прошли путь возвращения утраченных прав собственности или компенсации за их утрату. Для каждой страны это также был путь, который требовал значительных финансовых затрат и огромной политической воли. Так что если мы хотим в будущем стать частью сообщества, мы просто вынуждены решить Реституционный вопрос. Для Украины все усугубилось тем, что собственность государства, которое можно было передать в частные руки, благодаря приватизационным процессам, уже фактически розданы. Поэтому в ученых и практиков вполне логично возникает вопрос: что теперь возвращать? И компромиссное решение все же надо искать, на что и направлено наше исследование.

Состояние исследования. Вопросам изменения формы собственности посвящались научные исследования таких известных ученых как С. Белой, В. Гейца, Т. Воронковой, Я. Жалило, И. Малого, С. Мочерного, А. Пасхавера, А. Рудченко, А. Рябченко, А. Святоцкого В. Семенюк-Самсоненко, М. Чечетова, Л. Чуба, А. Чухно и многих других ученых. Непосредственно вопрос реституции изучали такие ученые как С. И. Вольнянский, М. В. Гордон, А. В. Дзера, Н. С. Кузнецова, Р. Майдалик, В. П. Маслов, А. Пушкин, Н. А. Саниахметовой, Е. А. Харитоновой, Я. М. Шевченко и многих других.

Стоит отметить, что вопрос реституции в трудах указанных авторов в большинстве рассматривается исключительно с позиции гражданско-правового механизма возврата положения, существовавшего до недействительной сделки. С позиции основы к потере права государственной собственности реституция в трудах указанных ученых не рассматривается, а потому требует глубокого научного анализа.

Целью и задачей статьи. Целью данной статьи анализ реституции с позиции предпосылки к потере права государственной собственности; изучение зарубежного опыта применения реституционных механизмов с целью приспособления

такой практики с национальными условиями; определение путей дальнейшего развития реституционных механизмов в Украине в условиях совершенной приватизации.

Изложение основного материала. Реституции (от лат. «Restituere» - возмещать, восстанавливать, приводить в порядок) принято считать общий последствие недействительности сделок в гражданском праве. Реституция является результатом их недействительности, что приводит к необходимости восстановления нарушенных имущественных прав и приведение их в состояние, существовавшее на момент совершения действия, которым был причинен ущерб, то есть восстановление или возврат материальных ценностей таких же или вещей той же стоимости.

Доктринальных толкований реституции является большое количество, многие из них почти идентичными, поэтому приводить их в пределах нашего исследования не представляется целесообразным. Вместе с тем, нам удалось сгруппировать определенные толкования и привести краткую их характеристику. Так, значительная группа исследователей придерживается позиции, что реституция является разновидностью кондикции, или реституция по своей сути является следствием неосновательного обогащения. Обосновывается данная позиция тем, что право по недействительной сделке не приобретает, поэтому обогащения является безосновательным. Отдельная группа ученых утверждает, что: «Требование о возврате неосновательно приобретенного или имущества - это форма (способ) осуществления права на реституцию» [2, с. 720]. Одним из представителей указанной группы является Д. Тузов, что утверждает: «недействительная сделка - это всего лишь частный случай отсутствия правового основания, а предоставление по такой сделке - одна из возможных причин незаконного владения или обогащения» [3, с. 21].

Существуют мнения, что реституция является разновидностью виндикации или кондикции (в отношении вещей, определенных родовыми признаками, - кондикции; по индивидуально-определенных вещей - виндикации). Интересная мысль ученых, которые настаивают, что реституция является отдельным институтом, своеобразным правовым явлением. Она является взаимной, имеет определенные признаки обязательства, а также признак «посесорности», ведь дело возвращается в силу факта владения ею к совершению недействительной сделки, то есть независимо от законности и добросовестности владения. Некоторые ученые указывает на определенную админи-

стративную («государственно-принудительную») природу реституции. Есть и такие, которые реституции считают обычным обязательствам, на которое распространяется общее гражданско-правовое регулирование обязательств [4].

Следует отметить, что все указанные точки зрения имеют серьезное теоретическое обоснование, а причиной такого их разнообразия является то, что национальное законодательство, к сожалению, не дает ответов на все вопросы. К тому же реституция может применяться как к современным недействительных сделок, так и в государственно-принудительных мер, в связи с которыми произошло нарушение права собственности. Мы поддерживаем мнение необходимости расширенного толкования понятия реституции и четкого отнесения его или гражданско-правового института, или международно-правового. Так, в гражданско-правовом смысле - это восстановление положения вещей, существовавшего до совершения сделки, недействительной по закону или признанного таковым в судебном порядке. Суть ее - каждая из сторон обязана возвратить другой стороне в натуре все, что она получила во исполнение сделки, а в случае невозможности такого возврата, в частности тогда, когда полученное заключается в пользовании имуществом, выполненной работе, оказанной услуге, - возместить стоимость, полученного по ценам, существующим на момент возмещения (ч. 1 ст. 216 ГК Украины). В международном праве «реституция» будет считаться видом материально-правовой ответственности, которая совершила акт агрессии или иное международно-противоправное деяние. Реституция в данном случае заключается в обязанности данного государства ликвидировать или уменьшить материальный ущерб, причиненный другому государству, восстановить предыдущее состояние [5].

Учитывая тесную взаимосвязь гражданского и международного права, в своем исследовании мы продемонстрируем как принятие решения по реституции в международно-правовом аспекте менять нормы гражданского законодательства.

Изучая исторические аспекты становления института реституции, нами было установлено, что реституция именно как способ прекращения права государственной собственности, известная еще издавна, ведь в Афинах в 403-402 гг. До н. э., когда к власти пришли олигархи, экспроприировали собственность сторонников демократии, а с восстановлением последней имущество в законном порядке возвращалось к прежним владельцам [6]. Реституция также проводилась после Тридцати-

летней войны 1618-1649 гг., в которой участвовало большинство стран Европы. Французские эмигранты после краха Наполеона смогли вернуться на родину и получить то, что у них было отнято революционными комиссарами (имущество или соответствующие компенсационные выплаты). В Англии реституция проводилась после падения республики Кромвеля и восстановления королевской власти. В Португалии в конце XX в. произошло массовое возвращение ценностей, национализированных в 1974 [7, с. 10] и т.

Исторические факты утверждают, что в большинстве стран этот процесс имел последовательный и управляемый характер: сначала реституция прав, затем приватизация и после переходного периода - либерализация. Вне этой схемы можно было наблюдать и неюридический характер процесса реституции в отдельных государствах. В целом можно сказать, что опыт решения подобных проблем в других государствах есть, поэтому мы также должны определиться с механизмом реституции в национальных условиях.

Как указывалось выше, проблема воплощения идей по реституции в Украине усугубляется тем, что приватизационные процессы уже фактически состоялись, а потому национальный опыт в решении данного вопроса в корне отличается от других стран. Для того, чтобы все-таки выработать механизм реституции, необходимо изучить опыт иностранных государств, а тогда приспособить его к национальным реалиям. Подозреваем, что Украина сможет стать хорошим примером для тех государств, которые только становятся на демократический путь развития и сформирует надлежащий опыт как ввести реституции после приватизации.

В 90-х годах XX века такие страны как Чехия, Болгария, Венгрия, Румыния, страны Прибалтики и другие приняли отдельные законы по реституции национализированного в 40-х годах имущества. В соответствии с ними бывшие владельцы или их наследники могли претендовать на передачу им государством в собственность недвижимости. Несмотря на довольно разное отношение граждан к этим процессам, реституции в странах так и состоялись. Рассмотрим подробнее особенности осуществления реституции, объекты, на которые она распространялась и ограничения, предусмотренные законодательствами.

В ФРГ в 1990 году был принят Закон о возвращении имущества. Согласно его нормам заинтересованные лица самостоятельно искали доказательства утраты права собственности и удостоверение этой собственности. Больше всего конечно потерян было евреями, потому Международная

конференция по еврейских материальных претензий к Германии отстаивала интересы пострадавших евреев. Суть реституции сводилась к установлению преимущественного права, по которому признавался владелец конкретного имущества. Что касается земли, то закон разделил две группы случаев: 1) земли, экспроприированы в период 1933-1945 гг. Возвращались прежним владельцам, если это было невозможно, то они получали компенсацию; 2) земли, отобранные в период 1945-1949 не возвращались, однако за них обязательно выплачивалась компенсация.

Правительством Германии было четко установлены сроки подачи заявлений для финансирования расходов создавался специальный фонд. Всего в стране было совершено около 500 тыс. Актов реституции [5].

В Чешской Республике было принято в 1991 году сразу два закона: «О внесудебные реабилитации» и «Об изменении отношений собственности на землю и на другое сельскохозяйственное имущество». Согласно Казани законов граждане Чехословакии, а позже Чехии могли обращаться в специально созданный государственный орган, который помогал им искать данные о собственности в архивах и вернуть недвижимость, которая была национализирована в период 1948-1989 гг. Важно, что в Чешской республике можно было получить имущество, если оно сохранилось, или компенсацию если не сохранилось. Претензии немцев-переселенцев, покинувших свое имущество Чехия не признает.

Интересен опыт Словацкой Республики, приняла в период 1990-1993 гг. Ряд законов, направленных на реституции. Согласно нормам этих законов реституция распространялась на имущество, ставшее в коммунистические времена государственным на основании правовых актов, отмененных после 1990 года. К сожалению из права на реституцию были исключены послевоенные конфискации пособников фашистского режима времен второй мировой войны [5]. С этого можем сделать вывод о выборочной реституции и формальное разделение собственников, потеряли свое имущество по политическим убеждениям. Несмотря на полное осуждение нацистского режима, считаем, что послевоенные конфискации также вряд ли были полностью законными, поэтому делить в современных условиях лиц, претендующих на реституцию, считаем не совсем оправданным.

Важно, что если закон после 1990 года ни был отменен, то имущество и в дальнейшем оставалось в государственной собственности.

Страны Прибалтики также имеют интерес-

ный опыт возвращения прав собственности. Так, в Латвии в 1991 году был принят Закон о денационализации домовладений в Латвийской Республике и Закон о возвращении домовладений законным владельцам. Согласно указанных законов владелец в течение семи лет мог обратиться с заявлением в районное управление с указанием характера собственности. Наследник вправе обращение в отношении имущества наследодателя, которым он владел до 1939 года. Объектами реституции была недвижимость, включая земли сельскохозяйственного назначения и леса, целостные имущественные комплексы предприятий, а также предметы культа, принадлежавшие религиозным организациями традиционных конфессий. Важно, что до 1995 года иностранцы, которые воспользовались правом реституции были несколько ограничены в полученных правах собственности, в частности иностранец не мог владеть повернутой собственностью. Если он не продавал или не передавал своей собственности, то она снова переходила к государству. Эти ограничения в 1995 году были отменены как такие, которые дискриминируют иностранцев.

Литовская республика предоставила возможность бывшим владельцам и их наследникам, но исключительно гражданам республики вернуть свою собственность, представив доказательства владения этой собственностью. Особенностью литовской реституции было установление предельных площадей земельных участков в зависимости от их расположения. В сельской местности подлежало возврату не более 150 га земли, в городской - 0,4 га. С соответствующими заявлениями граждане могли обращаться только до 31 декабря 2001 года.

Эстонская республика также определенный период предусматривала дискриминационные положения по реституции. Так, правом на возвращение могли воспользоваться только граждане Эстонии. Те, кто переселились в Германию и не приняли гражданства Эстонской республики не имела права на реституцию. Лишь в 1997 году переселенцы были уравнены в правах с гражданами. Не могли претендовать на возврат только те, кто получил компенсацию еще до войны от Советского Союза или после войны от Германии [5].

Выводы. Итак, приведем положения, которые следует применить Украины, приспособив их к национальным реалиям:

1. При реализации права реституции не стоит дискриминировать лиц по каким признакам: и граждане Украины и переселенцы имеют иметь одинаковый уровень прав в исследуемой сфере;

2. При условии сохранения имущества, стоит возвращать его наследникам в натуре, причем распределение долей собственности должен быть определен в судебном порядке;

3. Если имущество не сохранилось, то предусмотреть бывшим владельцам или их наследникам справедливую компенсацию;

4. Не стоит закладывать предельных площадей земель, подлежащих возврату, поскольку владелец должен получить возврат в полной мере.

Несмотря на то, что приватизационные процессы в Украине уже состоялись, стоит в вопросе реституции заложить следующие основы:

1. Процессы реституции и приватизации должны быть взаимосвязаны: если лицо претендует на реституцию, то она может предъявить соответствующему органу сведения о полученном в ходе приватизации имущество. Скажем, если лицо владело 10 га земли в национализации, а в ходе приватизации получила только 3 га, то возврату должны подлежать 7 га. Если в ходе приватизации лицо получило больше, чем было до того, то права на реституцию она лишается. То есть у прежних владельцев должно быть право выбора: либо воспользоваться правом реституции и вернуть государству те, получивший в ходе приватизации, или оставить сейчас все как есть, если возврат будет несоизмеримым.

2. Для удобства лиц, обращаться по реституции, стоит создать специальный государственный орган, помогать искать сведения о собственности и предоставлять консультационные услуги относительно целесообразности обращения за реституции.

3. Государственная собственность несколько трансформируется через внедрение механизма реституции, однако эти трансформации не обязательно носить негативную окраску. Так, определенную долю имущества государство может потерять, но она и приобретет имущество в ходе деприватизационных процессов. Средств на компенсации нужно будет также немало, но другие страны также не выплачивали их в одном году.

4. Средства на компенсации следует аккумулировать в специальном фонде, в который будут поступать доходы от дальнейшей приватизации того имущества, которое было где приватизировано в ходе реституции, а также приватизации объектов в современных условиях переходят в частные руки.

Массовыми реституции в Украине уже не будут, поскольку первичных владельцев мало осталось в живых. Наследники также в подавляющем большинстве получили от государства долю имущества, часто превышает то, что потеряли

их наследодатели. Поэтому реституция не будет слишком тяжелым бременем для государственного бюджета. Внедрение и надлежащее правовое регулирование процесса реституции, при этом, позволит проявить уважение к частной собственности на том уровне, как ее проявляют в ЕС.

Список использованной литературы

1. Конституция Украины от 28 июня 1996 года. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C#w1_1
2. Гражданское право. Т.4.: Обязательственное право: учебн. / отв. ред. Е.А. Суханов. Москва: Волтерс Клувер, 2006. 816с.
3. Тузов Д.О. Реституция при недействительности сделок и защита добросовестного приобретателя в российском гражданском праве. Москва: Статут, 2007. 206 с.
4. Мирошниченко А.Н., Попов Ю.Ю., Рипенко А.И. Земельные участки: виндикация, реституция, кондикция, признание прав соотношение и некоторые проблемные вопросы. *Часопис Академіи адвокатури України*. 2012. №3 (16). URL:<http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/275>.

5. Закирова С. Реституция: PRO ET CONTRA (часть первая) Европейский опыт и практика внедрения реституции http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2571:evropejskij-dosvid-i-praktika-zaprovadzhennya-restitutsiji&catid=8:golovni-temi&Itemid=350

6. Шешунова С. Это страшное слово – реституция. URL: <http://www.netda.ru/konf/restitut/obzor.htm>.

7. Спасибо-Фатеева И.В. реституция собственности. *Право України*. 2015. №11. 10 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

МОСКАЛЮК Надежда Богдановна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой безопасности, правоохранительной деятельности и финансовых расследований Тернопольского национального экономического университета;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

MOSKALYUK Nadezhda Bogdanovna, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Security, Law Enforcement and Financial Investigations Ternopil National Economic University, Ukraine
moscaluc_nadiya@ukr.net