

ЗА ПОНЯТИЯТА ОДЪРЖАВЯВАНЕ, ПРИНУДИТЕЛНО ОТЧУЖДАВАНЕ И НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ

Иван Мангачев¹

В правната литература често се използват понятията одържавяване, национализация и принудително отчуждаване за държавни нужди. Настоящото изложение има за цел да проследи взаимовръзката на тези понятия и тяхната съотносимост едно към друго.

Под одържавяване следва да се разбира всяко едно придобиване на собственост от страна на държавата независимо от правния способ, който стои зад него. Държавата може да придобива права по силата на международен договор или чрез сделка – чл. 3, ал. 1 Закона за държавната собственост (ЗДС)², отчуждаване и др. Новопридобитите движими вещи от държавата се ползват от съответните ведомства или от областните управители – чл. 29 ЗДС. Съгласно нормата на чл. 43 ЗДС държавата може да придобива (недвижими) имоти чрез покупка, замяна, дарение, делба, възмездно или безвъзмездно учредяване на вещни права, завещание или чрез други начини, определени в закона. За придобиването на недвижими имоти от страна на държавата е предвидена писмената форма като форма за действителност – чл. 48, ал. 2 ЗДС. Това правило представлява изключение от принципа на чл. 18 Закон за задълженията и договорите³ (ЗЗД) изискващ нотариална форма за действителност за договорите за прехвърляне на собственост или за учредяване на други вещни права върху недвижими имоти.

Следва ли към “другите начини” (споменати в чл. 43 ЗДС) за придобиване на собственост от страна на държавата да се разбират понятията принудително отчуждаване (експроприация) и национализация? За да се отговори на този въпрос е необходимо да се изследва правната природа на двете понятия. Обща характеристика за тях е, че към т.нар. *особени придобивни способности*⁴. И двата института имат своя обща конституционна уредба, която препраща към подробна законодателна такава – чл. 17, ал. 5 и чл. 18, ал. 4 от Конституцията на Република България⁵.

Възможността за принудително отчуждаване (или експроприация) е предвидена в чл. 17, ал. 5 КРБ. Там се посочва, че принудително отчуждаване на собственост за държавни нужди може да става само въз основа на закон при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по

¹ Доктор по право, старши асистент по Търговско право, НБУ.

² Обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., в сила от 1.06.1996 г., изм., бр. 19 от 13.03.2009 г., в сила от 10.04.2009 г.

³ Обн., ДВ, бр. 275 от 22.11.1950 г., в сила от 1.01.1951 г., доп., бр. 50 от 30.05.2008 г., в сила от 30.05.2008 г.

⁴ Така и *Ставру, Ст., Илиев, П.*, Публични вещни права, Фенея, С. 2007, с. 89-90

⁵ Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; Решение № 7 на Конституционния съд на РБ от 13.09.2006 г. - бр. 78 от 26.09.2006 г.; бр. 12 от 6.02.2007 г.

друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. Детайлната уредба на принудителното отчуждаване в полза на държавата намираме в чл. 32 – 42 ЗДС.

Същността на отчуждаването може да се разглежда като производство, като съвкупност от правни актове и действия, които се осъществяват между компетентен държавен орган и собственика на недвижим имот⁶. Това производство обикновено завършва с издаването административен акт от компетентен орган⁷. От закона могат да бъдат изведени две разновидности на отчуждаването:

а/ имоти и части от имоти за задоволяване на държавни нужди; и

б/ имоти и части от имоти предназначени за изграждането на национални инфраструктурни обекти;

Предпоставките на отчуждаването за държавни нужди могат да бъдат изведени от разпоредбата на чл. 32, ал. 1 ЗДС:

- наличието на недвижими имоти и части от имоти;
- тези имоти да са собственост на физически или юридически лица;
- наличие на влязъл в сила подробен устройствен план за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин;
- предварително и равностойно парично обезщетение;

Предпоставките за отчуждаването за изграждането на национални инфраструктурни обекти са посочени в чл. 34а, ал. 1 ЗДС:

- наличието на недвижими имоти и части от имоти;
- тези имоти да са частна собственост;
- да са предназначени за изграждането на национални инфраструктурни обекти;
- към тях следва да се добави и предварителното и равностойно парично обезщетение;

Безспорно е, че и в двата случая на отчуждаване става дума за придобивен способ, който има за предмет само недвижими имоти (или части от такива) и само след предварително и равностойно парично обезщетение.

В зависимост от типа на отчуждителната процедура е различна и административната процедура предписана от закона. В първият случай инициативата е на заинтересованото ведомство, което прави мотивирано искане за отчуждаване до министъра на финансите и до министъра на регионалното развитие и благоустройството. От своя страна те правят предложение до областния управител – чл. 34а, ал. 2 ЗДС.

⁶ Боянов, Г., Вещно право, ИК Авалон, 2004, с. 362

⁷ Пак там

При втория тип отчуждаване за изграждането на национални инфраструктурни обекти, се прави предложение от министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на финансите до Министерски съвет.

Самото отчуждаване за държавни нужди се извършва въз основа на заповед на областния управител в първия случай (чл. 34а, ал. 2 ЗДС) и решение на Министерски съвет във втория (чл. 34а, ал. 1 ЗДС). И двата акта имат задължително и определено в закона съдържание - държавната нужда, за която се отчуждават имотите, видът, местонахождението, размерът и др. – чл. 34в и чл. 34б ЗДС. Решението на Министерски съвет подлежи на обнародване в "Държавен вестник" – чл. 34б, ал. 2 ЗДС.

Бившите собственици разполагат с възможността да обжалват акта на отчуждаване. Сроктът е 14 дневен и той тече за заповедта от момента на нейното връчване (чл. 38, ал. 2 ЗДС), а за решението на Министерски съвет - от обнародването му в "Държавен вестник" (чл. 38, ал. 1 ЗДС). Заповедта и решението подлежат на обжалване пред административния съд по местонахождението на имота, респективно пред тричленен състав на Върховния административен съд.

Освен възможността за обжалване законът дава възможност на бившия собственик на имота да иска отмяна на отчуждаването (независимо от неговия вид), ако в 3-годишен срок от осъществяването му, мероприятиято по подробния устройствен план не е започнало или имотът не се използва по предназначението, за което е отчужден – чл. 40 ЗДС.

Придобиването на собствеността от страна на държавата е производно (деривативно). Вещното право на собственост е съществувало у едно друго лице (физическо или юридическо). Наличието на тези предпоставки обаче не водят до транслативна сукцесия. При транслативната сукцесия се изисква стария собственик да прехвърли чрез сделка правото си на собственост. При отчуждаването такава сделка липсва.

От особено значение за отчуждаването е равностойното парично обезщетение. То има значение за момента на настъпване на вещноправния ефект на отчуждаването и при двете разновидности на отчуждаването. Имотът се смята за отчужден от датата, когато се изплати определеното в заповедта или решението обезщетение – чл. 39, ал. 1 ЗДС. Липсата на обезщетение дава възможност на собственика на имота да иска от компетентния съд отмяна на отчуждаването.

Принудителното отчуждаване е деривативен способ за придобиване на недвижими имоти (или част от тях) от страна на държавата. С неговото извършване държавата става собственик на отчуждения имот.

Какво представлява национализацията като юридически акт? Теорията го определя като: *i*) превръщане на дадена собственост или дейност в общонародна, държавна; за да бъде *ii*) използвана в общ, а не в частен интерес⁸.

Въпреки това национализацията не следва винаги да бъде смесвана с одържавяването. Това е така, защото не може да се слага знак за равенство между “нация” и държава”. Самият термин “нация” не е юридическо понятие, а главно социологическо⁹. Друго разграничение, което може да бъде направено е на база на съставните части на национализацията, които са: 1) прехвърляне на средствата за производство върху общността /не непременно върху държавата/; 2) тяхното използване не в частен, а в общ /не непременно държавен/ интерес¹⁰.

Теоретичната възможност за национализиране е уредена в чл. 18, ал. 4 КРБ.

Там се указва, че със закон може да се установява държавен монопол върху железопътния транспорт, националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества. От тази разпоредба може да се направи извод, че предпоставките на този тип национализация са две: *i*) установяване на държавен монопол; *ii*) който монопол се установява върху някоя от изброените дейности.

Следва да се има предвид, че национализация ще бъде налице само в случаите, когато държавен монопол се установява върху съществуващи дейности, които към този момент са частни. Това е така, защото национализацията като идея се свързва с разбирането, че не може определени дейности да бъдат оставени да се упражняват от частни субекти и в същото време, че определено имущество не може да бъде обект на частната собственост¹¹. Когато държавата създава определена дейност, която е нова и/или не предполага преходно съществуване на частна собственост, която да се трансформира в държавна, то тогава не е налице национализация в горепосочения смисъл. Освен това Конституцията в чл. 18, ал. 4 изброява изчерпателно стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол¹². Според чл. 18, ал. 4 в сферата на изрично предвидените в Конституцията дейности Народното събрание може със закон да установява монопол като необходима гаранция за защитата на общия интерес¹³. Разпоредбата на чл. 18, ал. 4 следва да се разглежда като изключение от принципа, установен в чл. 19, ал. 1 от Конституцията, че икономиката на Република България се основава на свободната пазарна инициатива¹⁴. Основните съображения за тази конституционна уредба се коренят във връзката между изброените дейности и

⁸ Така и *Katzarov, Konst., Theory of Nationalisation, Martinus Nijhoff, The Hague 1964, p. 155*

⁹ *Katzarov, Konst., op.cit., p. 152*

¹⁰ *Katzarov, Konst., op.cit., p. 153*

¹¹ *Katzarov, Konst., op.cit., p. 138*

¹² Решение № 5 от 10.05.2005 г. на КС по конст. д. № 10/2004 г.

¹³ Решение № 5 от 10.05.2005 г. на КС по конст. д. № 10/2004 г.

¹⁴ Решение № 5 от 10.05.2005 г. на КС по конст. д. № 10/2004 г.

функциите на държавата. Дейностите, за които е допустимо установяването на държавен монопол, могат да бъдат разпределени в две групи:

- такива, които се отнасят към инфраструктурата на държавата (железопътен транспорт, пощенски и далекосъобщителни мрежи), и
- такива, които се отнасят към използването и производството на особено опасни енергии и вещества, годни за масово поразяване на хора и материални обекти (ядрена енергия и радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества)¹⁵.

Много често дейността, която се национализира се отделя от държавния патримониум. Обособяват се отделни правни субекти най-често държавни предприятия. Това право се признава и от практиката на КС. Във връзка с установяването на държавен монопол върху съществуваща дейност, Народното събрание със закон може да предоставя изключителни права за осъществяване на изчерпателно изброените в разпоредбата на чл. 18, ал. 4 КРБ дейности, като посочи конкретните публични или частни правни субекти или признаците, характеризиращи кръга от такива субекти, които могат да получат концесия или разрешение за упражняване на съответната дейност¹⁶.

Между отчуждаването (експроприацията) и национализацията съществуват редица сходства. Един задълбочен анализ е необходим за да може да се направи извод дали сходствата са достатъчни за да може на отчуждаването да се гледа като на частична национализация.

И двата правни института показват сходство в качеството си на начини за придобиване от страна на държавата на частно имущество. И в двата случая става дума за придобиване правото на собственост, което настъпва *ex lege*. Друг общ признак, който може да бъде изведен между тях е, че и двете изпълняват т.нар. «социална функция», т.е. между собственика и собствеността стои обществото и обществения интерес¹⁷.

Съществена разлика на национализацията се явява факта, че тя е винаги законодателен акт на парламента¹⁸.

При национализацията няма възможност за преценка на административен орган за нейното извършване, нито съществува възможност за обжалването и по съдебен ред¹⁹. В съвременната правна уредба на национализацията по реда на чл. 18, ал. 4 КРБ също не се предвижда преценка на административен орган, нито обжалване по съдебен ред, но съществува възможност за контрол за законосъобразност осъществена от Канституционния съд.

¹⁵ Решение № 6 от 19.09.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 8/2000 г.

¹⁶ Решение № 6 от 19.09.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 8/2000 г.

¹⁷ Katarov, *Konst.*, op.cit., p. 120

¹⁸ Katarov, *Konst.*, op.cit., p. 140

¹⁹ Ibid.

Придобиването на собствеността е винаги оригинално, а не деривативно както при експроприацията²⁰. За разлика от отчуждаването национализацията има за предмет не само недвижими имоти, тя може да бъде насочена и към средствата на производството и обмяната със цел да ги ползва в интерес на общността, а не в частен, на собственика интерес²¹. Тя обхваща съществуващите предприятия като цяло и има безличен характер, за разлика от отчуждаването, което засяга винаги индивидуално посочени имоти²² – чл. 34б и 35в ЗДС изисква в заповедта или решението да се индивидуализира имота чрез неговия вид, местонахождение и размер.

Друга разлика, която се отбелязва в теорията е че национализацията е материално правен институт, за разлика от отчуждаването, което е процесуален²³.

Във заключение може да се направи извод, че формите, чрез които държавата може да придобива собственост са разнообразни. Одържавяването като термин следва да обхваща всяко придобиване от страна на държавата в неговия най-общ смисъл независимо дали това придобиване е следствие на сделка или друг начин. Отчуждаването и национализацията представляват две различни форми на одържавяването, всяка със специфичен обхват и действие.

²⁰ Ibid.

²¹ Katarov, *Konst.*, op.cit., p. 141

²² Katarov, *Konst.*, op.cit., p. 143

²³ Katarov, *Konst.*, op.cit., p. 144