



**Владимир Дмитриевич  
МАЗАЕВ,**  
профессор Департамента  
публичного права  
факультета права  
Научно-исследовательского  
университета «Высшая  
школа экономики»,  
доктор юридических наук,  
профессор  
[vmazaev@hse.ru](mailto:vmazaev@hse.ru)  
101000, Россия, г. Москва,  
ул. Мясницкая, д. 20

## Конституционализм и массовая ваучерная приватизация

**Аннотация.** Вопросы несправедливости распределения национального богатства в процессе массовой приватизации породили основные проблемы построения современного правового государства. С учетом этого доктрина российского конституционализма требует наполнения нравственными началами, должна быть направлена на обеспечение общего блага и справедливости в управлении обществом. Массовая безденежная приватизация стала важнейшим средством борьбы за власть и экономические ресурсы. Она характеризуется как важнейшее конституционно-правовое явление, в котором присутствовали такие негативные признаки, как искажение ментального образа конституционализма, недоверие к государственной власти, нарушение принципов правового государства, основных социальных прав граждан и др.

Дается характеристика нескольких наиболее реальных подходов к оценке и решению проблемы восстановления прав государства как собственника. Наиболее реальным вариантом рассматривается точечный подход к оценке конкретных приватизационных сделок. Сглаживание наиболее болезненных проявлений несправедливости в процессе массовой приватизации сегодня выражается в виде деприватизации, правовое содержание которой раскрывается в работе. Наиболее существенными проблемами в оспаривании законности приватизационных сделок являются: исковая давность и защита прав добросовестных приобретателей. Судебная практика в последние годы идет по пути определенного восстановления конституционных ценностей, нарушенных в процессе массовой приватизации. При этом обращается внимание на то, что, например, вопросы исковой давности и права добросовестных приобретателей применительно к приватизационным сделкам должны быть более полно и однозначно урегулированы федеральным законодателем.

**Ключевые слова:** конституционализм, справедливость, общее благо, приватизация, ваучер, деприватизация, исковая давность, добросовестный приобретатель

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.133.9.088-096

**Vladimir D. MAZAEV,**

*Professor of the Department of Public Law, Faculty of Law,  
National Research University «Higher School of Economics»,*

*Dr. Sci. (Law), Professor*

**vmazaev@hse.ru**

*20, ul. Myasnitskaya, Moscow, Russia, 101000*

### **Constitutionalism and mass voucher privatization**

**Abstract.** *The issues of unfair distribution of national wealth in the process of mass privatization have given rise to the main problems of building a modern legal state. Taking into account the doctrine of Russian constitutionalism requires filling with moral principles, should be aimed primarily at ensuring the common good and justice in the management of society.*

*Mass non-cash privatization has become the most important means of struggle for power and economic resources. It is characterized as the most important constitutional and legal phenomenon, which included such negative signs as: distortion of the mental image of constitutionalism, distrust of state power, violation of the principles of the rule of law, separation of powers, basic social rights of citizens, etc.*

*A characteristic of several of the most realistic approaches to assessing and solving the problem of restoring the rights of the state as an owner is given. The most realistic option is considered to be a point approach to assessing specific privatization transactions. Smoothing out the most painful manifestations of injustice in the process of mass privatization today manifests itself in the form of deprivatization, the legal content of which is revealed in the work. The most significant problems in challenging the legality of privatization transactions are: the statute of limitations and the protection of the rights of bona fide purchasers. In recent years, judicial practice has been moving towards a certain restoration of constitutional values violated in the process of mass privatization. At the same time, attention is drawn to the fact that, for example, the issues of the statute of limitations and the rights of bona fide purchasers in relation to privatization transactions should be more fully and unambiguously regulated by the federal legislator.*

**Keywords:** *constitutionalism, justice, common good, privatization, voucher, deprivatization, statute of limitations, bona fide purchaser*



В центре процесса разрушения советской модели экономической системы были вопросы ликвидации общенародной собственности и создания социально-экономической базы новой власти — частной собственности и слоя частных собственников.

Важнейшим инструментом переворота в отношениях собственности была массовая ваучерная приватизация<sup>1</sup>. В ее итоге граждане не получили обещанной справедливости в распределении создававшегося десятилетиями общего блага. Этот негативный результат неоправданных ожиданий, недоверия к власти до сих пор присутствует в сознании населения<sup>2</sup>. Российское общество достаточно хорошо осознает связь между социально-экономическими проблемами, стоящими перед значительной частью наших сограждан, и несправедливостью приватизации крупной собственности, проведенной в стране в 90-е гг. прошлого века<sup>3</sup>.

Сегодня появляются некие элементы деприватизации, определенные попытки исправления допущенной несправедливости в процессе ваучерной приватизации. Что это такое? Насколько они соответствуют ценностям конституционализма, конституционным принципам рыночной экономики, созвучны интересам общества и государства?

**Конституционализм, императив справедливости и политический вектор массовой ваучерной приватизации.** Усиление роли национального государства, расширение его функций в современных общественных отношениях позволяет оценивать задачи конституционализма более широко и предметно. В конституционализме главным становится не столько ограничение государственного властвования, сколько самоограничение государства, обеспечение правового порядка солидарности государства и общества, поиск оптимального баланса между ними. С помощью принципа конституционализма решаются вопросы эффективности публичной власти и обеспечивается «взаимное доверие государства и общества», «экономическая, политическая и социальная солидарность» (ст. 75.1 Конституции РФ).

Расширение роли государства в экономике не уменьшает, а расширяет конституционализацию регулирования экономических процессов в решении фундаментальных социально-экономических проблем<sup>4</sup>. Ценности конституционализма

<sup>1</sup> Массовая безденежная (ваучерная) приватизация представляет собой бесплатную передачу публичного имущества в частные руки на основании обезличенных чеков (ваучеров) и охватывает период с 1992 по 1994 г. См. об этом, например: *Берсенев В. Л.* Процессы разгосударствления и приватизации в России в 90-е гг. Часть 1. Экономика региона. 2017. Т. 13. Вып. 2. С. 343—344.

<sup>2</sup> См., например: Большинство россиян (73 %) считают, что итоги приватизации носят негативный характер, положительный ответ дали всего 18 % опрошенных. ВЦИОМ: приватизация 90-х — боль современного общества // URL: <https://ivbg.ru/7856374-vciom-k-25letiyu-privatizacii.html> (дата обращения: 12.06.2025).

<sup>3</sup> *Зорькин В. Д.* Конституционная идеология — это система самоограничения государства. С. 5—6 // URL: [https://rapsinews.ru/legislation\\_publication/20231212/309468483.html](https://rapsinews.ru/legislation_publication/20231212/309468483.html) (дата обращения: 10.07.2025).

<sup>4</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Экономический конституционализм в России: очерки теории и практики. М.: Норма; Инфра-М, 2017. С. 21—24.

ориентируют на обоснованность, соразмерность и легальность государственного вмешательства в экономическую деятельность, обеспечение прав граждан, доверие к власти.

В современной доктрине конституционализма прослеживается тенденция отказа от его сугубо позитивистского понимания, требования конституционализма наполняются ценностным содержанием<sup>5</sup>. Нельзя не согласиться с О. Г. Румянцевым, что базовой, ключевой ценностью конституционного строя выступает императив справедливости<sup>6</sup>.

Конституционализм имеет в большей мере функциональное назначение, вектор которого направлен прежде всего на обеспечение общего блага, справедливости в управлении обществом. Достижение общего блага, справедливого упорядочения общественных отношений с помощью государства было основным постулатом концепции общественного договора — базового элемента конституционализма<sup>7</sup>.

Ясно выраженная воля государства в конституционных актах на достижение общего блага, социальной справедливости повышает степень доверия к власти, дает более ясные ориентиры взаимоотношений граждан и государства, повышает нравственную и конституционно-правовую ответственность органов публичной власти за свою деятельность<sup>8</sup>.

Образ социальной справедливости во многом зависит не только от показателей экономического развития государства, но и от традиций, исторических особенностей общества, нравственного выбора граждан. Так, О. Е. Кутафин принципиально оценил результаты массовой приватизации в начале 1990-х гг. По его мнению, несправедливость перераспределения национального богатства в процессе массовой приватизации породила основные проблемы построения конституционного правового государства, искажения конституционных ценностей<sup>9</sup>.

*Массовая ваучерная приватизация* явилась классическим примером игнорирования справедливости в построении новой социально-экономической модели. Приватизация как правовой институт (ст. 217 ГК РФ) является особым основанием прекращения права публичной собственности (ст. 253 ГК РФ). Приватизация как таковая далека от политических отношений. Однако в 1990-е гг. массовая

<sup>5</sup> Конституционализм: универсальное и национальные измерения : монография / под ред. Т. А. Васильевой, Н. В. Варламовой. М. : ИГП РАН, 2022. С. 17.

<sup>6</sup> См.: Румянцев О. Г. О конституционном развитии России // Избранное : в 3 т. М. : Инфотропик Медиа, 2024. Т. 1. С. 43—44.

<sup>7</sup> См., например: Лафитский В. И. Великие конституции (истоки, факторы развития и роль в современном мире). М. : Библио-глобус, 2017. С. 240.

<sup>8</sup> Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства сформулирован и применяется Конституционным Судом РФ. Например, см.: определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2019 № 854-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». П. 5 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 4.

<sup>9</sup> См.: Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М. : Норма, 2008. С. 342.



ваучерная безденежная приватизация стала важнейшим средством борьбы за власть и экономические ресурсы. Она имела все признаки важнейшего политического, конституционно-правового явления — реформирования существующего экономического конституционного порядка.

Согласно Закону РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (от 03.07.1991 № 1531-1) и Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г. (от 11.06.1992)<sup>10</sup> важнейшими целями массовой приватизации были: формирование слоя частных собственников, содействующих созданию социально ориентированной рыночной экономики; повышение эффективности деятельности предприятий; создание конкурентной среды; социальная защита населения и др.

В постановлении Верховного Совета РФ от 09.10.1992 «О ходе реализации Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год» заявленные цели приватизации были признаны не достигнутыми, т.е. не был создан слой эффективных собственников, не появились основы здоровой конкуренции, социальная защита населения пострадала.

Негативные последствия массовой приватизации получили многочисленные оценки специалистов в области экономики, права, политологии<sup>11</sup>. Наиболее взвешенный анализ итогов массовой приватизации был дан Счетной палатой РФ, которая признала, что недостатки законодательной базы, неразвитость приватизационных институтов и процедур создали возможности для многочисленных нарушений законности в ходе приватизационных мероприятий, а также стали причиной формирования в обществе представлений о несправедливости результатов приватизации<sup>12</sup>.

С точки зрения идей конституционализма в оценке массовой приватизации следует отметить следующее.

Во-первых, массовая ваучерная приватизация сыграла важную роль в разрушении старой экономической модели и создании почвы для рыночной экономики. Вместе с тем «большевистские» методы ускоренной приватизации исказили ментальный образ российского конституционализма, обусловили недоверие к государственной власти.

<sup>10</sup> Постановление Верховного Совета РФ от 11.06.1992 № 2980-1 (ред. от 01.07.1993) «О введении в действие Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год» // дата обращения: 06.07.2025).

<sup>11</sup> Например, жесткую оценку итогов приватизации дал доктор экономических наук Ю. М. Воронин (бывший первый заместитель Председателя Верховного Совета РФ). По его мнению, Россия никогда не сможет вернуться обратно в русло конституционного движения, не признав социально безнравственную приватизацию по Чубайсу (см.: *Воронин Ю. М. Экономика в тупике. От разрушения к созиданию. М. : Перо, 2025. С. 37*).

<sup>12</sup> Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 годы : доклад Счетной палаты РФ. М., 2004. С. 7, 143—145.

Во-вторых, концепция массовой приватизации похоронила советскую конституционную доктрину общенародной собственности, согласно которой каждый гражданин являлся сособственником общего достояния всего советского народа (ст. 11 Конституции РСФСР 1989 г.). Для этого был избран упрощенный вариант распределения национального богатства<sup>13</sup>. Этот подход достиг своей политической цели, но в то же время породил нерешенные проблемы справедливости такого произвольного раздела национального достояния, в результате которого ваучеры не смогли помочь абсолютному большинству граждан стать собственниками.

В-третьих, процесс массовой приватизации не был обеспечен системным законодательным регулированием, полнотой и ясностью нормативных правовых актов, принцип правового равенства приносился в жертву скорости приватизационных мероприятий (особые права и бонусы для руководителей и части трудовых коллективов). К процессу приватизации не были законодательно подготовлены новые рыночные институты, такие как акционерные общества, рынок ценных бумаг, банкротство и т.д.

Вопрос о сглаживании наиболее болезненных проявлений несправедливости в процессе приватизации остается до сих пор в стадии теоретических обсуждений. На наш взгляд, следует выделить несколько наиболее реальных подходов к решению этой проблемы.

*Первый подход* состоит в том, чтобы придать забвению «грехи» перераспределения собственности в процессе приватизации.

*Второй подход* заключается в том, что все негативные последствия некачественного правового регулирования приватизации лежат на публичной власти. Эта позиция была ясно отражена в постановлении Конституционного Суда РФ от 03.11.1998 № 25-П, в котором подчеркнута, что в федеральном законе должны быть предусмотрены надлежащие процедуры приватизации, с тем чтобы обеспечивалась защита прав и законных интересов всех участников соответствующих правоотношений. В таком случае публичная власть должна системно решать вопросы восстановления справедливости и нарушенных прав как государства, так и граждан в процессе приватизации, т.е. идти по пути масштабных законодательных и политических мер, например, национализации (в смысле экспроприации), конфискации незаконно переданных имущественных объектов, введения приватизационного сбора, компенсирующего потери государства в процессе приватизации, и т.д.

*Третий подход* состоит в том, что признание результатов приватизации легитимными в целом не означает объявления тотальной амнистии лицам, совершившим правонарушения в этой сфере. Допускается точечная оценка законности осуществления конкретных сделок в период 1992—2003 гг. По этим сделкам возможно при наличии существенных нарушений приватизационного

<sup>13</sup> Правительством России была произведена оценка национального достояния страны: активы госпредприятий оценивались в 4 трлн руб., из них 1,5 трлн руб. выделили на безденежную приватизацию. Эти 1,5 трлн руб. разделили на 150 млн жителей страны и получили условную сумму в 10 тыс. руб., которую представили и раздали гражданам в виде обезличенного приватизационного чека (ваучера) как «справедливую и равную долю» от общенародной собственности.



законодательства обращаться в суд и осуществлять возврат незаконно приватизированного имущества государству согласно ст. 301 Гражданского кодекса РФ.

Сегодня можно наблюдать первые шаги по пути реализации точечного подхода. Этот вариант условно называют *деприватизацией*. Фактический механизм деприватизации выглядит таким образом. Оспаривание процедуры приватизации происходит, как правило, по инициативе Генеральной прокуратуры РФ, которая на основании проведенной проверки выявляет серьезные нарушения, допущенные в процессе приватизации и подает в суд виндикационный иск (ст. 301 ГК РФ). Прежде всего это касается предприятий, которые связаны с экономическим суверенитетом России.

Наиболее существенными проблемами в оспаривании законности приватизационных сделок являются: *исковая давность и защита прав добросовестных приобретателей*.

Срок исковой давности по общему правилу составляет три года, а по некоторым ситуациям может достигать десяти лет (ст. 181, 196 ГК РФ). Но решение о приватизации, например, принималось в 1992 г. На эту тему Конституционный Суд РФ высказался мудро, но недостаточно исчерпывающе. Суд РФ формулирует установку о том, что правила об исковой давности неприменимы к правовым отношениям по совершению коррупционного правонарушения. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 31.10.2024 № 49-П недобросовестное поведение должно лишать собственника оснований рассчитывать на институт давности как средство защиты. Исковая давность может восприниматься гражданами как отказ государства от защиты конституционного строя и демократии по истечении некоторого времени<sup>14</sup>. Больше вреда конституционным ценностям приносит то, что коррупционер может защититься короткими сроками исковой давности.

Конституционный Суд РФ взвесив такие конституционные ценности, как справедливость и право частной собственности (плюс стабильность гражданского оборота), пришел к выводу о приоритете справедливости в отношениях частной собственности, если собственником является коррупционер, экстремист и т.д. Заметим, что данная позиция прямо не распространяется на участников приватизационных сделок.

***Добросовестный приобретатель и деприватизация.*** Действующее законодательство обеспечивает конституционные принципы свободы экономической деятельности и свободы договора, стабилизирует гражданский оборот<sup>15</sup>. Приобретатель недвижимого имущества, полагавшийся на данные государственного реестра, признается добросовестным приобретателем, пока в судебном порядке

<sup>14</sup> URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_489414/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_489414/) (дата обращения: 10.07.2025).

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2003 № 6 «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О. М. Мариничевой, А. В. Немировской, З. А. Скляновой, Р. М. Скляновой и В. М. Ширяева». П. 2 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 3.

не доказано обратное<sup>16</sup>. В то же время добросовестность участников гражданских правоотношений оценивается судом с учетом обстоятельств конкретного дела<sup>17</sup>.

Судебная практика идет по пути определенного восстановления конституционных ценностей, нарушенных в процессе массовой приватизации. При этом допускается расширенное толкование сроков исковой давности, защиты прав добросовестных приобретателей приватизированного имущества. Так, согласно в постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 29.02.2024 по делу № А50-18611/2023<sup>18</sup> начало течения субъективного срока исковой давности определено с момента, когда у истца появилась реальная возможность надлежащим образом предъявить иски. Формальное применение срока исковой давности будет являться способом легализации прав на акции лиц, приобретших их в нарушение требований законодательства о порядке приватизации государственного имущества.

**Выводы.** В начале 90-х гг. XX в. в России формирование конституционализма как системы ценностей и институтов нового общественного и государственного строя осуществлялось вне необходимой взаимосвязи с обеспечением принципа справедливости в распределении общественного блага.

Наиболее реальным вариантом исправления допущенных нарушений в приватизации 1990-х гг. является точечная деприватизация, в которой допускается оценка конкретных приватизационных сделок с позиции существенных нарушений законодательства, прав граждан и экономического суверенитета России.

Процесс деприватизации обуславливает ряд проблем, и прежде всего оценку сроков исковой давности приватизационных сделок и защиту прав добросовестных приобретателей. Эти проблемы требуют законодательного урегулирования, более полного и точного, например, принятия законов о национализации, о сроках исковой давности по сделкам, касающимся стратегических объектов государства, и т.д.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 годы : доклад Счетной палаты РФ. — М., 2004. — 185 с.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2017 № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Н. Дубовца». П. 2—4 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 5.

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.2025 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона “О государственной регистрации недвижимости” в связи с жалобами граждан Н. И. Гришиной, Н. З. Гулордавы и других» // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_497120/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_497120/) (дата обращения: 05.07.2025).

<sup>18</sup> URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/dsypiy22tdy/> (дата обращения: 09.07.2025).



2. *Берсенева В. Л.* Процессы разгосударствления и приватизации в России в 90-ые гг. Часть 1 // Экономика региона. — 2017. — Т. 13. — Вып. 2. — С. 342—354.
3. *Бондарь Н. С.* Экономический конституционализм в России : очерки теории и практики. — М. : Норма ; Инфра-М, 2017. — 272 с.
4. *Воронин Ю. М.* Экономика в тупике. От разрушения к созиданию. — М. : Перо, 2025. — 189 с.
5. *Зорькин В. Д.* Конституционная идеология — это система самоограничения государства // URL: [https://rapsinews.ru/legislation\\_publication/20231212/309468483.html](https://rapsinews.ru/legislation_publication/20231212/309468483.html).
6. Конституционализм: универсальное и национальные измерения : монография / под ред. Т. А. Васильевой, Н. В. Варламовой. — М. : ИГП РАН, 2022. — 392 с.
7. *Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. — М. : Норма, 2008. — 544 с.
8. *Лафитский В. И.* Великие конституции (истоки, факторы развития и роль в современном мире) : монография. — М. : Библио-глобус, 2017. — 516 с.
9. *Румянцев О. Г.* О конституционном развитии России // Избранное : в 3 т. — М. : Инфотропик Медиа, 2024. — Т. 1. — 384 с.