

**Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Национальный исследовательский университет  
Высшая школа экономики»**

*На правах рукописи*

**Афанасьева София Дмитриевна**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ИЗЪЯТИЯ  
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ НУЖД:  
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЫТА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ И СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ**

Специальность 12.00.02 - Конституционное право,  
конституционный судебный процесс, муниципальное право

**ДИССЕРТАЦИЯ**  
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**  
доктор юридических наук, профессор  
Краснов Михаил Александрович

**Москва – 2015**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>ГЛАВА 1. Природа института изъятия частной собственности для публичных нужд .....</b>	<b>17</b>
1.1. Научно-философский аспект института изъятия частной собственности для публичных нужд.....	19
1.2. Институт изъятия частной собственности для публичных нужд в историческом аспекте .....	29
1.3. Формально-юридическое понимание института изъятия частной собственности для публичных нужд.....	33
<b>ГЛАВА 2 Модели института изъятия частной земельной собственности для публичных нужд в Соединенных Штатах Америки и Российской Федерации.....</b>	<b>42</b>
2.1. Американская модель изъятия частной земельной собственности для публичных нужд («eminent domain power»)....	42
2.2. Российская модель изъятия частной земельной собственности для публичных нужд.....	71
<b>ГЛАВА 3. Проблемы функционирования института публичных изъятий частной земли в России и США и подходы к их решению .....</b>	<b>125</b>
3.1. Проблемы функционирования института изъятия частной земли для публичных нужд в России и США .....	125
3.2. Обзор правоприменительной практики России и США по решению проблем института изъятия частной земли для публичных нужд: достоинства и недостатки .....	149
<b>ГЛАВА 4. Пути реформирования института изъятия частной земли для публичных нужд в Российской Федерации с учетом американского опыта.....</b>	<b>168</b>

4.1. Определение понятия «институт изъятия частных земельных участков для публичных нужд» .....	170
4.2. Совершенствование правового регулирования понятия «публичные нужды» .....	176
4.3. Совершенствование правового регулирования гарантии выплаты компенсации за изъятие .....	179
4.4. Совершенствование правового регулирования надлежащей процедуры изъятия.....	183
4.5. Кодификация законодательства, регулирующего институт публичных изъятий.....	191
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>195</b>
<b>СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ.....</b>	<b>204</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>208</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **Актуальность исследования**

Публичное и частное в праве собственности, несомненно, взаимно обусловлены, имеют не только множество пересечений, но и столкновений, которые достигают своего апогея в ситуации принудительного обращения частной собственности в публичную. Данная работа посвящена изучению именно этого острого аспекта взаимоотношений частного и публичного в праве собственности. Рассмотрение вопроса института изъятия частной собственности в публичных целях основывается на исследовании разных подходов и дает обоснование возможных вариантов решения проблем этого правового механизма.

Человек живет в мире материальных вещей, где принадлежность определенного объекта субъекту влияет на положение лица в обществе. Индивид, лишенный собственного имущества, – это лицо без возможностей и, соответственно, без свободы. Чем меньше ценность материальных объектов, которыми обладает человек, тем обычно в большей зависимости он находится от других лиц.

В парадигме, когда реальные свободы людей зависят от факта владения некими ресурсами, первостепенное значение приобретает возможность индивидов эти ресурсы приобретать и накапливать. Краеугольным камнем правового регулирования в таком обществе является поиск справедливых и эффективных правил, гарантирующих соблюдение принципов уважения прав частных собственников. Этим инструментом должен выступать, среди прочего, конституционно-правовой институт отчуждения частной земли для публичных нужд, который можно называть институтом публичных изъятий.

Роль этого института явно недооценена – ни теоретически, ни

практически. Между тем, отсутствие адекватного законодательства, определяющего сущность, порядок и условия использования полномочий по изъятию частной собственности, ведет к искажению природы названного института. Он предстаёт как регулирование полномочий органов власти по изъятию имущества, что заслоняет собой его главную функцию – охраны конституционного права частной собственности. Такое положение вещей существенно снижает степень конституционно-правовой защиты права частной собственности от рисков необоснованного ее принудительного отчуждения, пусть даже путём выкупа.

Представленная работа построена на сравнении российской и американской моделей публичных изъятий. Выбор страны для сравнения не случаен: в США существует одна из сильнейших систем защиты права частной собственности. Это государство со стабильным правовым развитием, господством ценностей свободы, что, среди прочего, способствовало созданию крупнейшей экономики в мире. Поэтому научной гипотезой в работе стало предположение, что американская модель регламентации рассматриваемого института должна наилучшим образом гарантировать выполнение охранительной функции защиты права частной собственности. Забегая вперед, можно утверждать, что эта гипотеза подтвердилась лишь отчасти.

Следует оговориться, что в США публичному изъятию могут подлежать не только объекты недвижимости, но и другой частной собственности, например, интеллектуальной<sup>1</sup>. В Российской Федерации, хотя Конституция прямо не говорит об этом, допускается отчуждение только земельных участков и связанных с ними объектов

---

<sup>1</sup> См., напр.: *College Savings Bank v. Florida Prepaid Postsecondary Ed. Expense Bd.* 527 U.S. 666 (1999) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/527/666/case.html> (дата обращения: 15.02.15).

недвижимости. Поэтому, чтобы сравнительный анализ был корректным, диссертант сосредоточил внимание на проблемах изъятия лишь объектов частной земельной собственности и неразрывно связанных с нею объектов недвижимости. Именно в таком ключе следует понимать термины «институт изъятия частной собственности в публичных целях» или «институт публичных изъятий», используемые в работе.

### **Объект, предмет и цель диссертационного исследования**

*Объектом* диссертационного исследования предстают правоотношения, возникающие в связи изъятием и в процессе изъятия частных земельных участков для публичных нужд – как в России, так и в США.

*Предметом* исследования является анализ и сравнение законодательного регулирования и правоприменительной практики в рамках российской и американской моделей института публичных изъятий.

*Целью* работы служит определение основных направлений реформирования института публичных изъятий в Российской Федерации, включая серьезные изменения взаимоотношений между государством и частными собственниками.

### **Задачи диссертационного исследования**

В целях разработки практических рекомендаций для совершенствования законодательной регламентации института публичных изъятий в Российской Федерации необходимо разрешить ряд задач:

- a) установить оригинальное содержание термина «изъятие частной земли для публичных нужд», которое послужит теоретической платформой для проведения более подробного анализа элементов указанного института;

- б) изучить философские предпосылки возникновения института публичных изъятий;
- в) представить эволюционную картину развития института изъятия частной собственности для публичных нужд в России и США;
- г) подробно изучить современную модель регулирования всех элементов института изъятия в России и США, пользуясь методами сравнительного анализа;
- д) выявить причины возникновения основных недостатков в современных моделях регламентации института публичных изъятий в России и США;
- е) выделить (при наличии) позитивные практики регулирования механизма публичных изъятий в российской и американской моделях;
- ж) разработать рекомендации по совершенствованию правового регулирования института публичных изъятий.

### **Методологическая основа исследования**

Методологическая основа исследования заключается в использовании разнообразных *общенаучных* методов научного познания (анализ, синтез, абстрагирование, аналогия, моделирование, индукция, дедукция, сравнение, герменевтика и др.). В процессе написания работы был также задействован ряд *специальных* методов научного познания, таких как: статистический, историко-генетический, сравнительно-исторический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

### **Степень разработанности проблемы**

Представления об институте изъятия частной собственности для публичных нужд и его месте в системе конституционных прав и свобод сформировались под значительным влиянием взглядов философов и юристов прошлого, таких как Аристотель, Юстиниан,

Тацит, Г. Гроций, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ф. Гегель, а также Ш. Летурно, В. Блэкстоун, Д. Мэдисон, Л.И. Петрашицкий, М.В. Венецианов, С.П. Кавелин и др.

Среди современных американских исследователей тема изъятия частной земельной собственности имеет большую популярность. Целая когорта американских ученых представила общественности свои работы по проблеме публичных изъятий, которые на сегодняшний день могут называться теоретической базой данной сферы исследования. Наибольший вклад в научную разработку проблемы института изъятия частной собственности для публичных нужд внесли: А. Акерман, Р. Берд, Е. Даар, Р. Эпштейн, В. Эпштейн, Д. Голд, Д. Хафетц, С. Кэлли, Д. Кэлли, А. Класс, В. Кочан, О.В. Котляревская, П. Кулик, Н. Лебовиц, И. Лопез, А. Лора, Ф. Михельман, В. МакНалти, А. Рой, Е. Салкин, У.Б. Стобак, Г. Стуртевант, С. Тотах, В. Фаэри, Л. Закс и др. Одним из наиболее влиятельных исследователей американской проблемы «*eminent domain power*» на сегодняшний день обоснованно считается И. Сомин.

В российской юридической науке проблема института публичных изъятий частной земли стала освещаться менее десяти лет назад, поэтому серьезных специализированных исследований по данному вопросу опубликовано еще немного. Среди таких работ, написанных за последние годы российскими авторами, можно выделить труды Г.Н. Андреевой, Е.Д. Андриановой, В.Д. Мазаева, А.В. Винницкого, А.И. Дильтяр, Е.С. Клейменовой, И.С. Илюхина, Е.Л. Мининой, Е.Л. Сидоровой, Т.М. Сыруниной (Храмовой).

Единственным компаративистом в России, специализирующимся на данной проблеме, можно назвать С.А. Рухтина.

Институт изъятия частной земли для публичных нужд представляет собой пример тех правовых механизмов, регулирование

которых вбирает в себя положения из различных отраслей права. Для полной картины института публичных изъятий было необходимо обратиться не только к работам конституционалистов, но и к исследователям из сферы гражданского права (труды С.С. Алексеева, Р.Г. Аракельяна, Н.П. Кабытова, Т.И. Хмелевой, С.П. Коростелева, У. Маттеи, Е.А. Суханова, С.С. Рябовой, К.И. Скловского, Н.Н. Щурова и др.).

### **Научная новизна исследования**

Научная новизна исследования заключается в том, что диссертация представляет собой одну из первых работ по сравнительному конституционному праву, ориентированную на изучение эволюции и современного состояния моделей института изъятия частной собственности для публичных нужд. При этом работа ориентирована на выявление проблем в современных российской и американской моделях правового регулирования института изъятия и поиск возможных путей их разрешения.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в том, что в нем впервые:

- введен термин «законодательное исключение», означающий акт или норму, которые расширяют базовый список оснований, допускающих изъятие частной земли, и (или) изменяют порядок осуществления изъятия для конкретных ситуаций;
- законодательное регулирование института изъятия частной земли для публичных нужд и соответствующая правоприменительная практика охарактеризованы как механизм, ограничивающий права человека;
- условие соблюдения «надлежащей процедуры» выделено в качестве базовой гарантии института публичных изъятий наряду с требованиями действительного наличия публичных нужд в изъятии и

выплаты компенсации за изъятие частной земли;

- выявлена проблема отсутствия в российской модели института публичных изъятий ответственности инициаторов отчуждения частной земли или бенефициаров изъятия за недостижение заявленных целей инициативы по изъятию;
- осуществлена попытка представить структуру и содержание модельного акта, регламентирующего процедуру и порядок осуществления изъятия частной земли для публичных нужд.

### **Положения на защиту**

На защиту выносятся следующие научные положения:

1. Институт изъятия частной собственности для публичных нужд (институт публичных изъятий) имеет двойственную природу. С одной стороны, он представляет собой совокупность правовых норм, направленных на защиту конституционного права частной собственности. С другой, – набор правил, регламентирующих ограничение прав частного собственника, в первую очередь, свободы распоряжения своим имуществом.

Именно так следует понимать ч.3 ст.35 Конституции РФ: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Не только ее расположение в главе о правах и свободах человека и гражданина и в статье, посвященной праву частной собственности и его охране, но и сама ее стилистика свидетельствуют о том, что Конституция, хотя и допуская возможность ограничения прав собственника (свободы распоряжения своим имуществом), акцент делает именно на гарантиях прав частного собственника. Эти гарантии заключаются в требованиях:

- а) наличия публичных нужд в изъятии;

- б) выплаты частному собственнику справедливой компенсации за ущерб, причиненный изъятием;
- в) соблюдения надлежащей законной процедуры изъятия, включающей предписания процессуального и материального характера.

2. Сравнение российского и американского законодательства, практики применения публичных изъятий и судебной практики свидетельствует о том, что при весьма существенных исторических, ментальных, культурных различиях России и США трактовки данного института в этих странах в настоящее время значительно сблизились. Точнее, американская доктрина и практика приблизились к российской. В нашей стране остается доминирующим взгляд на институт публичных изъятий как на инструмент удовлетворения потребностей государства. В США законодатель и правоприменители изначально исходили из понимания института публичных изъятий как системы норм, охраняющих, гарантирующих право частной собственности. Но постепенно приоритет все чаще стал отдаваться экономической целесообразности, а не защите права.

3. На сегодняшний день ни в российском, ни в американском федеральном законодательстве не разработано универсального определения «публичных нужд» («public use»), являющихся основанием для отчуждения частной земельной собственности. Такая ситуация влечет за собой возникновение множества проблем, не позволяющих обеспечить баланс частных и публичных интересов в данной сфере. Наиболее серьезными из них являются проблема допустимости *законодательного введения исключений* (далее – «законодательные исключения»), бессистемно расширяющих перечень оснований для изъятия частной земли и облегчающих эту процедуру в конкретных ситуациях, а также проблема возможности

спекулятивного использования такого размытого основания для изъятия как «*в целях развития территории*».

Решением обеих проблем может быть принятие комплекса норм, снижающих способность рентоориентированных лиц злоупотреблять возможностями института публичных изъятий. Среди них:

- а) введение четкого законодательного определения понятия «публичные нужды» («public use»);
- б) введение санкций за отказ осуществлять отчуждение имущества и (или) за недостижение заявленных результатов действий по изъятию в установленный срок;
- в) установление закрытого списка публичных нужд, для целей удовлетворения которых может осуществляться отчуждение частной земли;
- г) введение особой процедуры принятия решения об осуществлении изъятия, которая подразумевает разработку подробного плана по развитию данной местности.

4. Конституционное понятие «государственные нужды» (аналог американского понятия «публичные нужды») предлагается максимально четко определить в российском законодательстве.

Для этой цели, потребуется законодательно ввести понятие «государственные нужды», которое следует обозначить как актуальную длящуюся государственную или муниципальную (публичную) потребность в обеспечении физического или юридического лица определенным публичным благом или в его сохранении, подтвержденную вступившим в законную силу решением государственного или муниципального органа.

5. В российском законодательстве целесообразно предусмотреть правило «актуальности необходимости», которое определяло бы условия возникновения и исчезновения определенной публичной

потребности в отчуждении частной земли. Данное правило должно содержать в себе следующий перечень требований:

I. Государственные или муниципальные нужды могут существовать:

а) только в течение установленного в законодательстве периода времени, который не может превышать сроки реализации соответствующего плана по развитию (нормативно-правового акта, отражающего стратегию государства по развитию региона и предусматривающего конкретные сроки предварения стратегии в жизнь);

б) в условиях чрезвычайного или военного положения – в рамках разумного срока.

II. Действия по принудительному отчуждению частной земли для публичных нужд не могут быть признаны необходимыми, если инициатором проекта:

а) не были предприняты все возможные разумные способы получения определенного публичного блага, являющиеся альтернативой отчуждению частной собственности; в том числе ограничение прав пользования земельным участком без его принудительного выкупа, заключение добровольного соглашения о выкупе земельного участка с частным собственником до инициирования процедуры отчуждения;

б) не был доказан факт отсутствия альтернативных земельных участков, подходящих для исполнения проекта, обеспечивающего получение определенного публичного блага, в том числе тех, которые могут быть выкуплены по соглашению с частным собственником.

6. В целях совершенствования российской модели института публичных изъятий в контексте соблюдения баланса частных и публичных интересов предлагается законодательно закрепить:

а) требование возмещения денежных средств, израсходованных частным собственником для улучшений на участке после объявления решения об изъятии, если обязательства по изъятию частной земли не осуществлены в назначенный срок;

б) минимальный размер компенсации за изъятие частной земли, который предусматривает ее расчет исходя их повышенной процентной стоимости рыночной земли (например, выплата 150 % от рыночной стоимости). Дополнительные проценты будут играть роль своеобразной моральной компенсации собственникам, возмещения их субъективных издержек от изъятия.

7. В целях достижения баланса частных и публичных интересов при регулировании публичных изъятий в законодательстве РФ целесообразно предусмотреть:

а) обязанность предварительной выплаты возмещения частному собственнику земельного участка вне зависимости от того, выкупается земля по соглашению, добровольно заключенному с частным собственником, или принудительно – по решению суда;

б) ответственность отчуждающих (изымающих) органов за нарушение требования предварительности (выплата компенсации в процентном соотношении);

в) выплату отдельной компенсации частному собственнику при несоблюдении сроков изъятия частной земли.

8. В настоящее время в России положения, касающиеся публичных изъятий, «разбросаны» по разным актам (главным образом, кодексам), т.е. отсутствует единый нормативный правовой акт, аккумулирующий все необходимые правила в данной сфере. Вследствие этого, возникает путаница с регулированием различных видов публичных изъятий собственности. Особая важность создания надежных механизмов защиты прав частной собственности требует

кодификации норм, регулирующих отношения в сфере отчуждения частной земли для публичных нужд. Предлагается разработать и принять федеральный закон об основаниях и порядке отчуждения частных земельных участков для государственных и муниципальных нужд, в котором могли бы найти отражение предложенные в работе идеи.

### **Практическая значимость результатов диссертационного исследования**

Анализ позитивного опыта и ошибок, совершенных законодателями и судами РФ и США на пути развития института изъятия, может быть использован в разработке модели института публичных изъятий в России. Выработанные в работе рекомендации могут лечь в основу законопроекта, который поможет усовершенствовать правовое регулирование института публичных изъятий, в том числе достичь баланса между частными и публичными интересами, удовлетворяющего насущную необходимость в повышении защищенности конституционного права частной собственности.

### **Апробация результатов исследования**

Результаты настоящего диссертационного исследования обсуждены на кафедре конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», а также опубликованы в ряде научных изданий («Вопросы правоведения», «Сравнительное конституционное обозрение», «Труды молодых исследователей по сравнительному праву»), в том числе рекомендованных ВАК. Результаты работы были представлены на всероссийских и международных научных и научно-практических конференциях:

1. Международной студенческой юридической конференции

«Правовые стимулы и препятствия научно-технического развития, инноваций и модернизации экономики» (Россия, Санкт-Петербург, 2011);

2. Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2011» (Россия, Москва, 2011);

3. V Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы современного права» (Россия, Уфа, 2015);

4. Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2015» (Россия, Москва, 2015).

### **Структура диссертации**

Структура диссертации включает Введение, четыре главы, Заключение, Словарь терминов и Список литературы.

## ГЛАВА 1. Природа института изъятия частной собственности для публичных нужд

В Конституции Российской Федерации в Главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» закреплено: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения» (ч.3 ст.35). Заключительная часть Поправки V к Конституции США говорит о том же: «Никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения». Причем Поправка V входит в так называемый Билль о правах и обоснованно считается одним из «догматов» общего права<sup>2</sup>, к системе которого относятся США. Эти конституционные положения представляют собой общепринятую формулу правового института, нередко называемого юристами ««eminent domain power» power» – «отчуждение частной собственности для публичных нужд» (далее – *институт публичных изъятий*).

На первый взгляд, процитированные конституционные положения выглядят как «изъятие» из права на частную собственность. Однако неслучайно институт публичных изъятий помещен среди других норм о правах и свободах личности. Его смысл состоит как раз в защите частных собственников от государственного произвола.

Проблемы, связанные с изъятием земли, становятся всё более актуальными по мере развития рыночной экономики и усиления противостояния частного и публичного интересов. И в Российской

---

<sup>2</sup> См.: Ахвledиани А.А. , Ковалев А.М.. Собственность. Власть. Политика. М., 1996. С.156.

Федерации, и в Соединенных Штатах Америки земля как основной выразитель ценности конституционного права частной собственности нередко становится предметом судебных разбирательств. Решения, выносимые судами по спорам об отчуждении, часто привлекают массовое внимание общественности.

Примером может служить освещавшийся в СМИ драматический эпизод многодневного конфликта жителей района Бутово с московскими властями, пытавшимся произвести изъятие их земельных участков<sup>3</sup>. Не единожды возникали ситуации, когда отчаявшиеся частные собственники доходили даже до Верховного суда с целью вернуть, по их мнению, несправедливо отнятые земли. Такая судебная практика представляет много материала для исследований. По одному только делу *Kelo v. City of New London* (2005)<sup>4</sup> было издано множество статей и книг, история «маленького розового домика»<sup>5</sup>, отнятого у женщины в пользу фармацевтической корпорации, возможно, скоро получит даже свою экранизацию<sup>6</sup>. Многих шокировал печально известный итог другого длительного противостояния – Джона Химейера с владельцами цементного завода: частный собственник, лишившись всякой надежды защитить свои права на землю, разрушил тринадцать административных зданий и покончил жизнь самоубийством<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> См., напр.: Противостояние в Бутове продолжается: жители строят баррикады и обращаются к Путину // URL: <http://www.newsru.com/realty/20jun2006/butovo.html>(дата обращения: 15.02.15).

<sup>4</sup> *Kelo v. New London* (04-108) 545 U.S. 469. // URL: <http://caselaw.lC.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=000&invol=04-108> (дата обращения: 08.02.15).

<sup>5</sup> Имеется в виду ссылка к художественному произведению, описывающему события вокруг самого известного в США случая отчуждения частной земли *Kelo v. City of New London* (2005) – см.: *Benedict J. Little pink house: a true story of defiance and courage*.

<sup>6</sup> См., напр.: Will Little Pink House Become the Erin Brockovich of the Eminent-Domain Abuse Movement? // URL: <http://reason.com/blog/2014/06/27/will-little-pink-house-become-the-erin-b> (дата обращения: 15.02.15).

<sup>7</sup> См. : Marvin Heemeyer // URL: <http://www.nndb.com/people/527/000064335/> (дата обращения: 15.02.15).

На сегодняшний день в российской и американской практике набралось большое количество подобных случаев, и число их продолжает расти. Они раз за разом подтверждают стойкое несогласие частных собственников расставаться со своей землей в порядке публичных изъятий и такое же твердое намерение органов власти эту землю приобрести, используя указанный механизм. Возникают закономерные вопросы: в чем заключается основной недостаток современного регулирования института публичных изъятий? Всегда ли этот институт вызывал негативную реакцию такой силы? Каково вообще его основное предназначение? Ответы на эти вопросы помогут разобраться в логике этого правового инструмента и сделать выводы о необходимости и оправданности использования института отчуждения частной собственности.

Первым шагом в поиске ответов должно стать уяснение природы института публичных изъятий. С этой целью рассмотрим элементы данного института в трех аспектах: научно-философском, историческом и формально-юридическом.

### **1.1. Научно-философский аспект института изъятия частной собственности для публичных нужд**

Изъятие частной земли для публичных нужд заключается в переходе титула собственника имущества от частного лица к государству (в широком смысле). Иными словами, институт публичных изъятий регламентирует один из вариантов обращения частной собственности в публичную собственность. Таким образом, для того, чтобы разобраться в научно-философском смысле действий по изъятию частной земли, следует ответить на вопрос о предназначении и соотношении частной и публичной собственности как правовых феноменов.

Институт собственности – это общеисторическое явление, поэтому, чтобы понять его содержание, необходимо выяснить, как его определяли философы и мыслители на разных исторических этапах. Существует большое количество различных позиций по данному вопросу. Но представляется, что весь массив точек зрения можно разделить на две основные группы: 1) собственность как естественное состояние (Аристотель, Дж. Локк, Г. Гегель, Ш. Летурно) и 2) собственность как общественный договор (Ж.-Ж. Руссо).

Понимание собственности как естественного права исходит из того, что сам человек изначально является существом присваивающим, берущим, потребляющим. Это заложено в его инстинктах. Он берет вещь и таким образом делает ее своей, собственной. Но в этом можно усмотреть и вторую позицию относительно определения понятия собственности: как писал Ж.-Ж. Руссо, ее (собственности) истоки кроются в том, что однажды «кто-то» назвал вещь «своей», а «другие» в это поверили<sup>8</sup>. Иными словами, философ указывал на «искусственное» происхождение категории собственности, как плода человеческого разума. Из этого следует, что существует собственность внеправовая и правовая. Первая – это ее естественное состояние, вторая – производное, которое может появиться, например, плоды «труда» человека<sup>9</sup>. В соответствии позицией представителей школы естественного права, собственность предстает как некий объективный факт, оформленшийся вслед за действиями индивида, которые предшествовали взаимодействию людей. Само же взаимодействие происходит лишь в результате «тесноты», вследствие чего все столкновения собственников – это

---

<sup>8</sup> См.: *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре, или Принципы политического права. М., 1969. С.165 – 167.

<sup>9</sup> См.: *Локк Дж.* Соч. В 3 т. Т.3. М., 1988. С. 288.

столкновения, фактически, по воле случая. А значит договор, устанавливающий для каждого субъекта личное право собственности, является своеобразным «щитом», предотвращающим вторжение других лиц в пространство осуществления права собственности личности. Таким образом, собственность сама по себе становится правовой категорией, то есть категорией, реально функционирующей только посредством договора.

Существует и другой подход к собственности как к естественному состоянию. Его поддерживал Г. В. Ф. Гегель. В соответствии с его теорией, любая личность обладает неотъемлемой чертой – свободной волей. Свободная воля есть залог существования этой личности, она несет отпечаток его души, духовности, разумности. Но свободная воля существует лишь в абстракции, материально не закреплена. Таким образом, личность не может являться полноценной, пока не «запечатлит» свою волю в материи. Способом закрепления оной является вещь, которая приобретается будущим собственником не только посредством физического контакта с ней, но и через передачу ей своей воли, цели, желания владеть этой вещью. Таким образом, вещь, ранее являющаяся не больше чем безликой материей, преобразуется в вещь одушевленную, «вещь с целью», вещь со смыслом. Человек будто передает ей свою волю – душу, тем самым делая ее своей – продолжением личности, объединенной общей духовностью<sup>10</sup>.

На сегодняшний день у теоретиков нет полного единогласия относительно понимания существа права собственности как такового. Тем не менее, главной особенностью большинства определений собственности является их «прочастная» наклонность – они дают

---

<sup>10</sup> См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 101 – 105.

описание данной категории не в универсальном ключе, а отдавая предпочтение основным признакам частной собственности, игнорируя другую ее форму. Такой подход обосновывался, в частности, С.С. Алексеевым следующим образом: «...По своей исконной, первородной сути собственность во всем объеме своих качеств является, за исключением ее особой характеристики в качестве «достояния», собственностью персонифицированной»<sup>11</sup>, то есть частной собственностью, собственностью естественной. Следовательно, публичная собственность – явление «искусственное», ибо происходит не от самой природы человека, а возникает «во благо» этой природы посредством преобразования частной собственности. Поэтому следует сначала обратиться к определению собственности с точки зрения ее первичной, частной стороны, чтобы потом вывести через нее понятие публичной собственности<sup>12</sup>.

Как пишет К.И. Скловский, «о [частной] собственности <...> можно сказать лишь то, что это наиболее полное, неограниченное право»<sup>13</sup>. Такое определение автор дает, явно ориентируясь на общепризнанные понятия, закрепленные в законах (в первую очередь гражданской отрасли) большинства стран. Например, в соответствии с французским Гражданским кодексом, собственность частная характеризуется как право пользоваться и распоряжаться вещами «наиболее абсолютным образом»<sup>14</sup>, а Германское гражданское

---

<sup>11</sup> Алексеев С. С. Право собственности. Проблемы теории. Екатеринбург, 2006. С. 25 – 26.

<sup>12</sup> Конечно, данный подход нельзя считать универсальным. Существуют точки зрения, как, к примеру, у Ж. Ж. Руссо, которые полностью противоположны оной, ибо указывают, что любая собственность производна от разумной деятельности человека. В соответствии таким подходом, публичная собственность отличается от частной в первую очередь тем, что причины ее появления, «условия договора» были другие: тут уже человек заключал иной договор – не тот, что абсолютизирует его право собственности. А наоборот – договор по ограничению этой власти во благо общественным интересам.

<sup>13</sup> Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М., 2008. С. 201.

<sup>14</sup> French Civil Code // URL: [http://www.napoleon-series.org/research/government/code/book2/c\\_title02.html](http://www.napoleon-series.org/research/government/code/book2/c_title02.html).

уложение<sup>15</sup> говорит о том, что собственник вещи может (в той мере, в которой тому не препятствует закон или права третьих лиц) обращаться с вещью исключительно по своему усмотрению и отгораживать других от всякого воздействия на нее. Японская доктрина определяет право собственности как полное господство над вещью<sup>16</sup>.

Исходя из указанных положений, можно сделать вывод, что право частной собственности в самом общем его понимании – это право на обладание определенными вещами, предметами, при этом обладание полное, абсолютное, когда собственник имеет исключительные права в отношении данных вещей, выступает в отношении их как единственный хозяин.

Ввиду того, что мы следуем традиции, в соответствии с которой при формулировке определения чего-либо необходимо дать характеристику предмета изучения, то следующим шагом будет перечисление отличительных свойств понятия права частной собственности. С.С. Алексеев выделяет три исходных начала, основания права частной собственности:

- 1) вещи, иные внешне объективированные предметы как объект собственности;
- 2) полное, абсолютное обладание объектом собственности;
- 3) отношение к вещам, как к своим.

С точки зрения конституционного права, наиболее интересным представляется второе основание. Полнота господства частного собственника над вещью означает возможность совершать с ней любые действия. Абсолютный характер права частной собственности

---

<sup>15</sup> Гражданское уложение 18 августа 1896 г. (с последующими изменениями) // URL: [http://pnu.edu.ru/faculties/full\\_time/uf/iogip/study/studentsbooks/listsources2/igpzi063/](http://pnu.edu.ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/listsources2/igpzi063/) (дата обращения: 15.02.15).

<sup>16</sup> См.: Словский К.И. Указ соч. С.201.

– это признание всеми определенного лица в качестве собственника; право защищается в отношении всех иных лиц, которые должны воздерживаться от любых его нарушений. Таким образом, в абсолютности права частной собственности выделяют негативный и позитивный аспекты. Негативный аспект – устранение всех прочих лиц от вещи и соответственно защиту от них; позитивный – возможность реализации прав на вещь без участия иных лиц.

По мнению С.С. Алексеева, необходимо учитывать и тот момент, что право частной собственности представляет собой власть лица над объектами этой собственности. Момент власти необходимо является конституционным элементом права частной собственности; в нем сконцентрирована основа тех возможностей, которые открываются перед частным собственником при использовании вещей в экономических процессах, в ходе жизнедеятельности человека. Он делает статус обладателя имущества защищенным, гарантированным, ибо это необходимое последствие наделения любого субъекта властью<sup>17</sup>. Власть над своими вещами, которая в каждый момент обеспечена силой и осуществляется постоянно и активно – эта власть создает, по сути, «социальную ценность» лица. Признание этой ценности выражается в принятии исключительности воли владеющего лица, не допускающей никакой иной власти и никакой иной воли. Именно исключительность, которая логически выводится из свойств абсолютности и полноты, по мнению К.И. Скловского, и составляет саму суть права частной собственности<sup>18</sup>. Помимо перечисленных характеристик права частной собственности, этот автор предлагает еще несколько: эластичность, верховенство, бессрочность.

Эластичность права частной собственности означает

---

<sup>17</sup> См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С.14.

<sup>18</sup> См.: Скловский К.И. Указ. соч. С. 202.

гарантированную возможность восстановления права частной собственности в полном объеме после отпадения любых его ограничений (например, залога). В этом, по мнению ученого, проявляется и верховенство права частной собственности перед любым другим правом – неспособность какого бы то ни было права поглотить право частной собственности окончательно и навсегда.

Бессрочность же указанного права, как отмечает К.И. Скловский, является отражением «качества лица», а не его вещи. Признаком свободы лица является отсутствие преград и во времени, и в пространстве – лицо считается повсеместно и всегда свободным, суверенным. Следовательно, выводит автор, и воплощенная в вещи свобода лица, то есть право частной собственности, действует без границ во времени и пространстве. Ее ограничение во времени означает тем самым уменьшение прав частного собственника, и превращает само право частной собственности в неполное, «урезанное», что вступает в противоречие с его сущностью.

Учитывая все сказанное, будет уместно сделать несколько важных выводов. Во-первых, любое право на вещь имеет свое основание в воле частного собственника, следовательно, право частной собственности – это выражение ограниченной только рамками закона бессрочной власти, господства лица над вещью.

Во-вторых, право на вещь может и должно быть соотнесено с правами на ту же вещь других лиц. Все эти права не исключительны и находятся в иерархии по отношению к праву частной собственности, которое выступает как высшее. Как писал Л.И. Петражицкий, верховенство права частной собственности «именно для того и существует, чтобы сохранять собственнику его имущество, несмотря

на возможные случайности. Иначе это было не право собственности, а владение»<sup>19</sup>.

*Основные особенности публичной собственности.* Право собственности (и частной, и публичной), по мнению большинства ученых, традиционно принято относить к центральным институтам гражданского права. Однако, по мнению Е.А. Суханова, отношения собственности регулируют нормы не только гражданского права, но и публично-правовой направленности (конституционные, административные и даже уголовные), то есть право собственности – это своеобразный комплексный институт права<sup>20</sup>.

Существует точка зрения, которую поддерживает, к примеру, А. В. Винницкий, что наиболее широко положения о праве собственности должны закрепляться именно в конституционном праве, так как данная отрасль отражает наиболее общие характеристики основных сфер общества, подвергающихся правовой регламентации<sup>21</sup>. Отношения, связанные с реализацией публичной собственности, должны быть сосредоточены именно в нормах публично-правового характера, ибо возникли вследствие необходимости реализации «общего интереса», интереса народа. Народ же делегировал для этого часть своих полномочий собственника специальным публичным институтам. Кроме того, он передал им определенные объекты собственности для осуществления задач публичной власти в интересах общества. В силу такой своей специфики публичная собственность является самостоятельной категорией института собственности. В связи с этим существует потребность в установлении *особого правового статуса публичной*

---

<sup>19</sup> Петражицкий Л.И. Права добросовестного владельца на доходы с точки зрения доктрины и политики гражданского права. СПб., 1902. С.113.

<sup>20</sup> См.: Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999. С.310.

<sup>21</sup> Винницкий А. В. Публичная собственность. М., 2013. С.87.

*собственности, ее функционирования, режима использования, отличного от института частной собственности.*

Традиционное определение публичной собственности, по мнению В.Д. Мазаева, звучит таким образом: совокупность природных и имущественных объектов, находящихся в общедоступном, публичном пользовании всего общества, всех граждан, то есть способ присвоения каждым членом общества особо ценных материальных благ<sup>22</sup>. При этом собственником этих благ является каждый член определенного сообщества, к которому это лицо принадлежит.

Публичная собственность, по мнению этого исследователя, ввиду ее специфической, «производной» природы, имеет ряд отличительных свойств:

1. Цель регулирования отношений публичной собственности – достижение конституционного (публичного) интереса, содержание которого не всегда совпадает с иными правовыми интересами, в том числе частноправовым (ситуация с изъятием земельных участков из частной собственности является более, чем показательной).

2. Территориальность осуществления – границы территории государства, субъекта (Федерации), муниципального образования.

3. Специфика субъектов осуществления прав публичной собственности – народ, нация, народность, население региона, население муниципального образования, а также особые субъекты, наделенные публично-властными полномочиями (государство, государственные образования, муниципальные образования).

4. Специфика объектов – наиболее значимые, уникальные ресурсы с точки зрения обеспечения власти народа, суверенности

---

<sup>22</sup> Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М., 2004. С.19

государства и самостоятельности власти государственных образований и муниципалитетов; публичная собственность – это отношения по поводу общественного блага; фактически оно само есть общественное благо, общественная ценность.

5. Органична взаимосвязь с публичной властью, ее публично-властными образованиями и отдельными инструментами (референдум, выборы, опросы и т.д.).

6. Природа публичной собственности как категории конституционного права раскрывается главным образом вне рамок гражданского оборота. Следовательно, ее сущность заключается в отношениях господства, присвоения и распределения общественного блага (в целях удовлетворения публичных интересов)<sup>23</sup>.

Именно указанные свойства публичной собственности служат обоснованием необходимости ее выделения в отдельную категорию. Будучи материальной базой для осуществления обязанностей государства, публичная собственность обеспечивает возможность удовлетворения потребностей общества, которые не могут быть осуществлены частными лицами самостоятельно. Таким образом, в случаях ее недостаточности и при условии высокой необходимости в реализации определенной публичной нужды, публичную собственность требуется «пополнять». Источником же пополнения в случаях нехватки публичных ресурсов служит частная собственность.

Именно в наличии этой «неотвратимой необходимости» государства в имуществе частных лиц и кроется сущность института публичных изъятий. Таким, образом, с точки зрения научно-философского понимания этот инструмент предстает как средство удовлетворения потребностей, количественно более значимых за счет

---

<sup>23</sup> Мазаев В. Д. Указ. соч. С.22.

ресурсов отдельных индивидов.

Механизм публичных изъятий является проявлением многовекового конфликта, существовавшего с момента оформления первых цивилизаций: конфликта частного интереса с общественным. С момента, когда человеческое развитие достигло такого уровня, где каждый индивид стал осознавать собственное Я, а общество начало признавать самобытность каждого его члена, и возникло известное противоречие: чья-либо личная принадлежность уже не могла безнаказанно отниматься без видимых причин. Публичной стороне и частным лицам потребовалось создание конкретной правовой регламентации таких ситуаций, когда определенная потребность всего общества могла быть осуществлена за счет небольшой группы отдельных лиц. Одновременно возникла и нужда в решении известной у экономистов проблемы «безбилетника», когда за счет ущемления интересов одних лиц удовлетворяют свои потребности другие члены общества<sup>24</sup>. Все эти проблемы появились одновременно с зарождением конфликта публичного и частного начала, неизбежно существующего в каждом развитом государствоподобном обществе. Исторические данные по поводу оформления института публичных изъятий полностью подтверждают это.

## **1.2. Институт изъятия частной собственности для публичных нужд в историческом аспекте**

Не следует ожидать появления института изъятия частной земли для публичных нужд на ранних этапах развития цивилизаций. Как писала американский исследователь В. МакНалти, этот институт не мог возникнуть в этот исторический период по двум причинам:

---

<sup>24</sup> См., напр.: Бальсевич А.А., Одинцова М.И. Институциональная экономика. Хрестоматия для студентов факультета права. М. 2005. С.124.

- в ранних правовых системах право частной собственности еще не обладало должным уважением;
- необходимость в участии государства в осуществлении некоторых публичных функций еще слишком слабо ощущалась<sup>25</sup>.

Таким образом, большинство исследователей сходятся во мнении, что первое официальное закрепление идей об институте публичных изъятий происходит лишь в античной Греции и римском праве – прародителе романо-германской правовой семьи и современного гражданского права. Например, в «Конституции Афин» Аристотеля есть такие положения: «Если Афиняне желают получить в дом в Элевсине<sup>26</sup>, люди должны содействовать им в получении согласия собственника, но если стороны не достигнут согласия, они могут назначить по три оценщика с каждой стороны, и *собственник должен получить компенсацию* в размере, который установят эти оценщики»<sup>27</sup>. А в поздней Римской империи одно из первых упоминаний института публичных изъятий мы находим в работах Юстиниана<sup>28</sup>, где говорилось о том, что отчуждение земли могло быть произведено даже из собственности церквей, при условии *предоставления им равноценного или большего возмещения*.

Следует особо отметить, что римское право с его концепцией «абсолютной собственности» весьма щепетильно относилось к вопросам отчуждения государством земель у частных лиц. Такие ситуации, как пишут историки, допускались, но могли быть инициированы исключительно по воле высокопоставленных

<sup>25</sup> McNulty W. D. Eminent Domain in Continental Europe // The Yale Law Journal. 1912. Vol. 21. № 7. P.555.

<sup>26</sup> Здесь нашел отражение исторический период Афинской революции, когда многие граждане стремились эмигрировать в Элевсин.

<sup>27</sup> Aristotle. The Athenian Constitution (перевод Kenyon G.) // URL: [http://classics.mit.edu/Aristotle/athenian\\_const.mb.txt](http://classics.mit.edu/Aristotle/athenian_const.mb.txt) (дата обращения: 15.02.15).

<sup>28</sup> См.: Reynolds S. Before Eminent Domain: Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good. Chapel Hill, 2010. P.16.

чиновников и только когда у государства отсутствовали иные альтернативы по реализации публичных проектов<sup>29</sup>. Например, в 179 году до н.э., когда Цензорами был разработан проект по водоснабжению Рима с помощью акведука, они не смогли осуществить его строительство из-за несогласия собственника провести акведук через его участок. Позднее Сенат постановил, что действия по использованию ресурсов с соседних земельных участков для целей ремонта водопровода являются законными при условии *оценки ущерба*, нанесенного собственникам ресурсов, и произведения действий по ремонту с минимально возможным ущербом для указанных лиц. В «Анналах» Тацита также упоминаются случаи, когда за нанесение повреждений частному жилищу в результате строительства дороги или акведука император Тиберий выплачивал возмещение ущерба пострадавшей стороне, обратившейся с этим вопросом в Сенат<sup>30</sup>. Все эти положения, однако, были, скорее, лишь рядом разрозненных идей, но не проявлениями самостоятельного правового института.

Появлением теоретической основы механизма публичных изъятий в качестве специального правового инструмента мы обязаны юристу и философу Г. Гроцио. В своем трактате «О праве войны и мира» (1625 г.) он писал: «Способности <...> бывают двоякого рода: или низшие, то есть предоставленные в частное пользование, или высшие, которые имеют преимущество перед частным правом, будучи предоставленными всему обществу в отношении его членов и их имущества ради общего блага. Такова власть государя, которой подчинены власть отеческая и господская; таково владение государя вещами отдельных лиц ради общего блага, господствующее над

---

<sup>29</sup> См.: McNulty W. Op. cit. P. 556.

<sup>30</sup> См.: Op. cit. P. 557.

владением частных собственников; так, каждый гражданин несет ответственность сперва перед государством в общественных интересах, а затем уже перед своим кредитором» (Книга Первая, глава 1, секция 6)<sup>31</sup>. Развивая свои размышления, Г. Гроций ввел в оборот термин «Eminent Dominion» (Книга вторая, глава 14, секция 7)<sup>32</sup>, говоря о том, что право может быть отнято Сувереном у подданных, в числе прочего, в силу «прав верховной собственности» («by the force of Eminent Dominion»). При этом философ указывал, что такое лишение права возможно лишь при наличии двух условий: (1) существования государственного интереса и (2) если возможно, предоставления возмещения лишенному права лицу из общей казны, как будто государем право приобретается в силу обещания или договора.

Из сказанного можно заключить, что рассуждения Г. Гроция во многом напоминают не только положения, представленные в праве античной Греции и Римской империи, но и дефиниции термина «публичное изъятие», аналогичные современным. Аккумулировав содержательный опыт своих античных и древнеримских предшественников, а также современников, Г. Гроций придал этим положениям конкретную форму, наделив их собственным именем. Термин «Eminent Dominion» сегодня в практически не измененном виде имплементирован в законодательство англоязычных стран, включая Соединенные Штаты Америки<sup>33</sup>.

Заканчивая краткий экскурс в историю возникновения института публичных изъятий частной собственности, можно сделать ряд выводов относительно изначального понимания этого механизма:

---

<sup>31</sup> Гроций Г. О праве войны и мира (пер. с лат. А.Л. Саккетти, ред. С.Б. Крылов). М., 1994. С.68.

<sup>32</sup> См.: Указ. соч. С.377 – 378.

<sup>33</sup> См., напр.: Pennsylvania Code // URL: <http://law.justia.com/codes/pennsylvania/2010/title-26> (дата обращения: 15.02.15).

1. Публичные отчуждения воспринимались как действия, допустимые лишь в исключительных случаях, являлись *экстраординарной мерой*.

2. Изъятие частной собственности требовало (при наличии возможности) предоставления *достойной компенсации* бывшему владельцу, которая могла быть даже выше стоимости отчуждаемой земли.

3. Отчуждать частную собственность (в том числе, земельные участки) мог только суверен и лишь в силу того, что *потребности общества более значимы* и, соответственно, могут осуществляться в ущерб интересам частных лиц.

Из вышесказанного следует, что, с исторической точки зрения, институт публичных изъятий понимался как взаимообязывающая конструкция: от частных собственников требовалось претерпевать лишение своего имущества, государству же предписывалось создавать такие условия, чтобы частный собственник не чувствовал, будто его собственность изымалась вне зависимости от его согласия.

### **1.3. Формально-юридическое понимание института изъятия частной собственности для публичных нужд**

Институт отчуждения частной собственности для публичных нужд представляет собой инструмент, направленный *не просто на регулирование порядка отчуждения частной земли, но на защиту прав собственников от государственного произвола*. Институт публичных изъятий был предназначен стать своеобразным компромиссным правовым решением, примирившим интересы публичные и частные. Соответственно, он должен представлять собой систему гарантий от необоснованных или несправедливых действий по отчуждению. Изучив вопрос о содержании института публичных изъятий, можно

прийти к выводу, что в его гарантиях и кроется формально-юридическое значение данного механизма. Система гарантий, которые одновременно являются и базовыми элементами института изъятия, в соответствии с его общепринятым пониманием<sup>34</sup> представляет собой идеальную правовую модель, которая таким образом является сложносоставной гарантией права частной собственности. Следовательно, с формально-юридической стороны институт публичных изъятий можно представить как правовую модель, элементами которой предстают различные гарантии от злоупотребления органами власти полномочием по отчуждению частной земли.

В. Пак, анализируя законодательство США, пришел к выводу, что гарантии соблюдения интересов частных собственников при изъятии можно разделить на две группы<sup>35</sup>:

- процедурные гарантии (или надлежащая правовая процедура - «due process of law»), согласно которым принятие каждого решения должно проходить в рамках определенных процедур;
- материальные гарантии, касающиеся содержания принимаемого решения.

Рассмотрим подробнее содержание данных групп.

*Гарантия надлежащей правовой процедуры (due process of law).*

Процедурные гарантии института изъятия не являются специальным инструментом, применяемым исключительно при отчуждении частной земли. Тем не менее, само по себе требование соблюдения надлежащей процедуры представляет собой один из важнейших механизмов в правовом регулировании любых отношений.

---

<sup>34</sup> Имеются в виду процитированные ранее положения Конституций России и США.

<sup>35</sup> Пак В. Практика Верховного суда США в области конституционной защиты права собственности // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С.8.

Принято считать, что впервые правило должной процедуры изъятия частной земли было напрямую закреплено в английской «*Magna Carta*» («Великой Хартии Вольностей»). Действительно, в параграфе 39 Хартии сказано: «Ни один свободный человек не будет <...> лишен владения <...> иначе, как по законному приговору равных ему (пэров) и по закону страны»<sup>36</sup>.

Предписание должной процедуры здесь многозначно, оно подразумевает, что «процедура» как таковая не ограничивается термином «процесс». Такое наблюдение подтверждается и американскими теоретиками, которые разделяют «должный процесс» (*due process*) на различные категории, среди которых можно выделить две основные группы: «процедурный» (в зависимости от вида процедур) и «материальный» (действие в соответствии с законом страны)<sup>37</sup>. Иными словами, процедура будет считаться надлежащей, если при осуществлении определенного действия соблюдаются как процессуальные, так и материальные правила (или «порядок»).

*Материальные гарантии.* Вторая группа гарантий проистекает из универсального требования соблюдения надлежащей правовой процедуры при отчуждении частной собственности. Она раскрывает содержательные требования-характеристики института изъятия частной собственности для публичных нужд. В Поправке V к Конституции США (подобная формулировка присутствует и в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ) содержится оговорка об изъятии имущества у собственника, которая гласит, что собственность не должна изыматься

---

<sup>36</sup> Король Иоанн. Великая Хартия Вольностей (перевод Петрушевский Д.М.) // URL: <http://lib.ru/INOOLD/ENGLAND/hartia.txt> (дата обращения: 15.02.15).

<sup>37</sup> См., напр.: *Murray v. Hoboken Land* (1856), где Верховный суд США пояснил, что первое, что следует уточнить при проверке на соблюдение требования должной процедуры в процессе это «изучить саму Конституцию, чтобы определить, нарушает ли процедура какие-либо из ее положений» // URL: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=59&invol=272> (дата обращения: 15.02.15).

для общественного пользования без справедливого возмещения. Это означает, что в каждом конкретном случае отчуждения частной собственности для публичных целей государство обязано:

- a) предоставить убедительные доказательства того, что имущество изымается для *публичных нужд*;
- б) выплатить частному собственнику *равноценное возмещение*.

«*Публичные нужды*». Ни в российской, ни в американской модели не существует конкретного определения гарантии «публичные нужды» («public use»). Между тем, эта проблема давно и широко обсуждается в российских и американских юридических кругах. Можно выделить две основные позиции исследователей по данному вопросу.

В соответствии с первой точкой зрения, публичные нужды – это обоснованные публичные нужды в использовании определенного земельного участка. В свою очередь, публичные нужды – это объективно возникшие общественно значимые потребности, удовлетворение которых обусловлено интересами широкого круга субъектов. Однако одновременно это и те потребности, удовлетворение которых идет на пользу не только всего населения, но и отдельных, частных лиц. В первом случае они направлены на обеспечение нужд непосредственно граждан (например, строительство автодороги), во втором их основная цель – интересы административно-территориального образования (например, строительство кинотеатра для последующей сдачи его в аренду)<sup>38</sup>.

В соответствии со вторым подходом публичные нужды – это задачи и цели органов государственной власти и местного самоуправления, требующие соответствующих ресурсов и

---

<sup>38</sup> См., напр.: Евсегнеев В. А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 67.

предусмотренные конституцией и законами<sup>39</sup>.

Американская практика исходит из того, что требование «public use» следует трактовать, акцентируя внимание на второй части представленной формулировки, которая в переводе на русский означает «использование». Часть американских ученых, например, К. Томас, считает, что *публичное использование* означает фактическую возможность исключительно для членов общества довольствоваться результатами проектов, предусматривающих изъятие (например, строительство метро). Сторонники же широкого взгляда на данную гарантию говорят о допустимости извлечения косвенной выгоды как обществом (строительство казармы с закрытым доступом), так и частными лицами (строительство завода), а также о возможности передачи изъятой частной собственности другому частному лицу под реализацию определенного проекта, несущего публичную пользу<sup>40</sup>. Во втором случае формулировка «публичное использование» преобразуется в «публичную цель».

В целом, анализ различных теоретических взглядов и практики в России и США показывает, что выявление содержания публичных нужд следует осуществлять, исходя из разбора каждой оставляющей данной формулировки: «публичность» и «нужды». Первый элемент рассматриваемого понятия – «публичность» – имеет три неотъемлемых свойства, выводимых из общетеоретического толкования этого термина<sup>41</sup>:

---

<sup>39</sup> См. напр.: Аракельян Р. Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданско-правовой аспект) // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 18.

<sup>40</sup> См., напр.: Kelly D. B. The «public use» requirement in eminent domain law: a rationale based on secret purchases and private influence // URL: <http://www.lawschool.cornell.edu/research/cornell-law-review/upload/Kelly-final.pdf> (дата обращения: 18.02.15).

<sup>41</sup> См., напр.: определение, предложенное И.И. Кравченко: «Публичность – открытость, доступность и коллективность. Понятие "публичность" характеризует открытую пониманию и вниманию общественную политику и иные виды деятельности (напр., творческую), доступные

1. Публичность как общественная вовлеченность в процедуру изъятия – подготовительные и непосредственные действия по отчуждению производятся с обязательным вовлечением не только органа власти, но и (в ряде случаях) непосредственно общественности.

2. Обязательная направленность действий по изъятию на удовлетворение интересов общества и в интересах общества<sup>42</sup>, в том числе публичных органов власти.

3. Выгоды (прямые и/или косвенные) общества от осуществляемых проектов, предусматривающих изъятие частной земли, должны превышать или быть равными его (прямым и/или косвенным) потерям.

4. Публичность как прозрачность (транспарентность) действий по изъятию: доступность общественности информации о ходе процедуры подготовки и принятия решения, осуществления отчуждения, а также публичная отчетность об итогах реализации инициатив, предусматривающих изъятие.

Второй элемент понятия «публичные нужды» заключается в ответе на вопрос, что есть «нужды», и каковы их критерии, границы, «доказательная база». Обращаясь к теоретической трактовке

---

наблюдению и контролю процедуры принятия решений, гласность дискуссий, открытость "политической сцены" ("театрократии" у Платона), выступлений лидеров и т.д. <...> Характер публичности, ее облик определяются интенсивностью ассоциативной жизни общества, ее организованностью, демократической открытостью самого общества. Минимальная в авторитарных и тоталитарных политических системах публичность выразительнее, многообразнее, ярче в демократических странах. Жизнь публичной сферы включает спонтанные и организованные формы. Публичность – предмет борьбы за права человека (за право собраний). Ассоциативная жизнь общества гарантируется демократическими конституциями и законами (закон 1832 г. в Англии, 1902 г. во Франции и т.д.)» // URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/8955/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%A7%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%AC](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/8955/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%A7%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%AC) (дата обращения: 15.02.15). Представляет также интерес определение, закрепленное в словаре синонимов русского языка: «Публичность – открытость, официальность, общедоступность, гласность, паблисити» // URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_synonyms/144803/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonyms/144803/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C) (дата обращения: 15.02.15).

<sup>42</sup> Включая интересы самих частных собственников, чья земля подлежит изъятию.

(толкованию, интерпретации) термина «нужды»<sup>43</sup>, мы увидим, что он является синонимом понятия «необходимость»<sup>44</sup>, в котором можно выделить следующие наиболее важные взаимосвязанные характеристики:

- 1) исключительность ситуации, при которой возникает потребность в изъятии;
- 2) высокий уровень актуальности и полезности отчуждения частной земли на определенной территории в определенный период времени;
- 3) ощутимая (серьезная) неблагоприятность последствий невозможности реализации проекта, предусматривающего изъятие на определенной территории в определенный период и промежуток времени.

*Равноценное возмещение.* Если требование наличия публичных нужд в отчуждении представляет собой гарантию исключительно юридического характера, то предписание обязательной выплаты компенсации за изъятие частного земельного участка у собственника можно понимать в качестве гарантии, вбирающей в себя как правовые, так и экономические ценности. Правовая сторона тут заключается в своеобразной реализации принципа справедливости: претерпевание лицом определенных неудобств по вине другой стороны требует от последней совершения таких активных действий, которые вернули бы «пострадавшего» к первоначальному состоянию. Экономический же аспект выражается в том, что возмещение ущерба будет предоставлено в эквивалентном материальном (денежном или

---

<sup>43</sup> Толковый словарь Ушакова Д.Н. // URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/887722\\_882854](http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/887722_882854) (дата обращения: 15.02.15).

<sup>44</sup> Толковый словарь Ушакова предлагает следующее определение термина «необходимость»: «Крайняя надобность, обязательность, неизбежность чего-нибудь» // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/882854> (дата обращения: 15.02.15).

натуральном) выражении, основанном на проведении определенных расчетов, включая оценку рынка.

Требование равноценного возмещения может породить ошибочное представление о сущности рассматриваемого института, в том числе, будто отчуждение земли является разновидностью договора купли-продажи. Однако признавать в отношениях по поводу принудительного изъятия земельного участка договорную природу, значит, отрицать их суть. Ведь базовый признак любого договора – свободное волеизъявление сторон, т.е. для договорных отношений необходимо, чтобы стороны были *равны* в осуществлении своих прав, и ни одна не вправе навязывать свою волю<sup>45</sup>. Во взаимоотношениях же частного собственника и государства, отчуждающего землю, никакой свободы воли нет, т.к. направленность воли частного собственника на решение судьбы его участка не влияет. Другими словами, институт изъятия представляет собой *не частно-, а публично-правовые* отношения. Именно поэтому, как представляется, американская модель института изъятия, как будет показано далее, не разделяет процедуру отчуждений на добровольный и принудительный порядок. Российская же модель изъятий, предусматривающая такое разветвление, создает только видимость добровольности изъятия, так как у органа власти всегда есть право обращения в суд в случае несогласия частного собственника с отчуждением его земли.

Таким образом, можно заключить, что действия по изъятию земельного участка из частной собственности в публичных нуждах не могут быть видом договора купли-продажи и относятся к предмету гражданского права лишь субсидиарно. Это отдельный, не имеющий аналогов институт публичного права, регулирующий именно порядок

---

<sup>45</sup> См.: Кабытов Н.Ч., Хмелева Т.И. Гражданко-правовые коллизии: выкуп земельного участка. Самара, 2005. С.55.

отчуждения, т.е. это – акт государственного принуждения.

\*\*\*

На основе сказанного сформулируем универсальное определение института публичных изъятий в конституционно-правовом смысле. *Это институт, смысл которого заключается в возможности отчуждения частной собственности государством только на строго определенных основаниях, в строго определенном порядке (недопустимость произвольного отчуждения) и при обеспечении должного возмещения частному собственнику понесенного им ущерба.*

Представленная дефиниция является собой «модельное» определение, т.е. предназначеннное служить ориентиром, поскольку здесь представлены главные ценности, которые предназначен охранять институт публичных изъятий: юридическое равенство, справедливость, уважение личности и ее частной собственности.

## **ГЛАВА 2 Модели института изъятия частной земельной собственности для публичных нужд в Соединенных Штатах Америки и Российской Федерации**

### **2.1. Американская модель изъятия частной земельной собственности для публичных нужд («eminent domain power»)**

Конец XVIII века – это не только период демократических революций по обе стороны Атлантики, но и первого официального (конституционного) признания прав человека как прав естественных и потому неотчуждаемых. И среди них право частной собственности занимает одно из главных мест. Причём оно обладает принципиальными особенностями, отличающими его от ряда других неотъемлемых прав личности: право частной собственности может входить в конфликт с общим интересом. Поэтому практически одновременно с официальным признанием права частной собственности закрепляется и идея ограничения возможностей государства по изъятию частной собственности для публичных нужд<sup>46</sup>. «Поскольку собственность является неприкосновенным и священным правом, – гласит ст. 17 Французской Декларации прав человека и гражданина, – то никто не может быть лишен ее иначе как в случае установленной законом несомненной общественной необходимости и при условии справедливого и предварительного возмещения»<sup>47</sup>.

Так же рассуждали и «отцы-основатели» США. Причем еще до принятия первых десяти поправок к Конституции США («Билля о правах») и самой этой Конституции в законодательстве отдельных

---

<sup>46</sup> См.: Андреева Г.Н. Собственность в конституциях зарубежных стран VIII – XX вв. М., 2009. С.102 – 108.

<sup>47</sup> См.: Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. М., 2009. С.119.

штатов уже встречались упоминания о публичных изъятиях. Первое закрепление института Публичных изъятий в США было сделано в Основном законе о свободах штата Массачусетс 1641 года, где указывалось, что землевладельцы имеют право на компенсацию в случае изъятия земли для публичного использования<sup>48</sup>. Позднее, в 1777 году данная идея была отражена в положениях Статьи 2 Конституции Вермонта: «В случае необходимости частная собственность может подлежать публичному использованию; во всех случаях, однако, когда собственность частного лица отчуждается в публичное использование, собственник должен получить за нее соответствующую цену»<sup>49</sup>. Подобные положения были отражены также в положениях Статьи X Конституции штата Массачусетс 1780 года: «Ничто (никакая часть) из собственности отдельного лица по справедливости не может быть отнято у него или передано в публичное использование без согласия на то его самого или представительного народного собрания. <...> Если же государственная или общественная польза требует отчуждения частной собственности в публичное использование, то собственник должен получить за нее достойное вознаграждение»<sup>50</sup>.

Моментом окончательного оформления института публичных изъятий в Соединенных Штатах Америки принято считать 1791 год, когда вступила в силу Поправка V к Конституции США, входящая в «Билль о правах». Заключительная часть Поправки V предусматривает, что «никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого

---

<sup>48</sup> Massachusetts Body of Liberties // URL:<http://www.constitution.org/bcp/mabodlib.htm> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>49</sup> The Vermont Constitution // URL: <http://www.usconstitution.net/vtconst.html> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>50</sup> Constitution of the Commonwealth of Massachusetts // URL: <http://www.malegislature.gov/Laws/Constitution> (дата обращения: 06.02.15).

вознаграждения».

В этой норме можно выделить два основных элемента: 1) клаузулу «публичное использование» («public use») и 2) требование выплаты справедливой компенсации. Рассмотрим эти элементы.

### ***Клаузула «public use» в США. Традиции толкования***

Ключевая гарантия защиты частной собственности, закрепленная в правилах, регулирующих институт изъятий частной земельной собственности для публичных нужд в США, заключается в требовании наличия «*public use*» (буквальный перевод – «публичное использование») в изъятии. Теоретически данное условие могло бы служить серьезным барьером от неоправданного лишения лица его частной земли посредством использования механизмов института публичного отчуждения. Однако на практике мы сталкиваемся с отсутствием четкого представления о существе клаузулы как у законодателей, так и у судов в США, что порождает проблему обесценивания как важности данной гарантии, так и самого права частной собственности. Соединенные Штаты Америки не стали исключением на фоне других государств, также обнаружив немалые трудности в регулировании данного вопроса.

Признанной существенной особенностью американской Конституции является стабильность ее положений. Данный феномен объясняется широким содержанием конституционных формулировок, что позволяет свободно интерпретировать их с учетом господствующих тенденций в экономической и социальной жизни общества. По этой причине на протяжении всей истории действия V Поправки, закрепляющей требования к использованию института отчуждений земельных участков, понимание существа публичного интереса неоднократно изменялось, давая повод для научных и общественно-политических дискуссий.

Посредством введения клаузулы «public use» в текст Конституции США законодатели стремились официально закрепить популярную в то время либеральную концепцию «государства ограниченной власти» («laissez-faire»), которая заключалась в требовании невмешательства государства в дела частных лиц и, соответственно, подразумевала, что основной целью публичных органов является защита свободы и ее проявления – права частной собственности<sup>51</sup>. Эта мысль была высказана еще Дж. Мэдисоном, который указывал на то, что в государстве, где превалирует государственный контроль над деятельностью членов общества, собственность любого вида не имеет достаточных гарантий защиты. Следовательно, не защищена ни личность, ни ее действия, мысли, ни ее владения<sup>52</sup>. Тот факт, что Дж. Мэдисон являлся одним из идеологов и авторов Конституции США, позволяет заключить, что посредством внесения Поправки V (в части о публичном изъятии), «отцы-основатели» предписывали, что положения об отчуждении частной собственности должны трактоваться не как просто регулятивные, а как *ограничительные* правила. Авторы Конституции США неоднократно подчеркивали свои опасения, что неограниченный рост полномочий государственных органов по контролю над недвижимостью обернется ничем иным, как вмешательством в свободу граждан в целом. Таким образом, любая попытка изъятия земельных участков должна быть пресечена, за исключением тех случаев, когда она оправдывается наличием действительной публичной нужды («public use») – «общественного использования», которое не следует толковать в ущерб буквальному пониманию.

---

<sup>51</sup> См.: Epstein R. Takings: Private property and the power of eminent domain. Cambridge, 1985. P. 29.

<sup>52</sup> См.: Madison J. Property // URL: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch16s23.html> (дата обращения: 06.02.15).

Для того, чтобы доказать приоритет ограничительной функции в оригинальном понимании «public use» в США, судья К. Томас предлагает обратиться к сравнительному методу. Неслучайно, отмечает он, составители Конституции США использовали по отношению к публичным нуждам термин «use» = «использование», а не «necessity» = «необходимость»<sup>53</sup>. Таким образом ими делался акцент на том, что важна не просто цель отчуждения, а его *назначение* вкупе со *способом достижения*: через непосредственное «общественное» извлечение выгоды из результатов изъятия. Как писал У. Блэкстоун, «если новая дорога <...> будет проложена на земле частного собственника, выгоды от такой постройки должны быть максимально высокими для общества <...>»<sup>54</sup>.

Следует отметить, что оригинальная концепция «public use» = «публичное использование», несмотря на ее ограниченную область применения, являлась на тот период эффективным инструментом, регулирующим сбалансированность частных и публичных интересов при возникновении необходимости в осуществлении определенной государственной функции. Земля изымалась редко, институт публичных изъятийправлялся с задачей обеспечения общества необходимыми публичными благами, в первую очередь, инфраструктурными, которые обязательно подразумевались открытыми для использования всеми без исключений членами общества.

С течением времени, однако, изначально заложенные в V Поправке принципы начали терять прежнюю силу. Причинами утраты

---

<sup>53</sup> Kelo v. New London (04-108) 545 U.S. 469 (2005) // URL: <http://caselaw.lC.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=000&invol=04-108> (дата обращения: 08.02.15).

<sup>54</sup> Blackstone W. Commentaries on the Laws of England (hereinafter Blackstone) // URL: [1765http://www.lonang.com/exlibris/blackstone/bla-101.htm](http://www.lonang.com/exlibris/blackstone/bla-101.htm) (дата обращения: 06.02.15).

доверия к классической трактовке понятия «public use» послужили серьезные недостатки узкой интерпретации этого термина. Во-первых, отчужденные земельные участки разрешалось использовать *только в публичных целях и только для непосредственной выгоды общества*, соответственно, данное толкование исключало возможность вовлечения крупных частных предприятий в процедуры по изъятию земельных участков, которые в перспективе могли бы принести значительную выгоду обществу (например, компании, управляющие зерновыми мельницами<sup>55</sup>). Во-вторых, историческое толкование запрещало извлекать какую бы то ни было прибыль от изъятия, кроме общественной. Это означало, что частным предприятиям в принципе было невыгодно осуществлять действия по отчуждению земельных участков.

Появление тенденции к смене курса в понимании «public use» исследователи датируют началом XIX века, когда Соединенные Штаты вошли в период промышленной революции. Американская индустриализация разворачивалась, в первую очередь, в различных сферах инфраструктуры: общество пришло к осознанию острой необходимости в расширении транспортной системы, сетей электроснабжения, строительства все новых и новых дорог, мостов, других средств сообщения. Однако вместе со стремительными темпами экономического развития обнаружилась и серьезная нехватка бюджетных средств на осуществление соответствующего строительства. Решением стало «облегчение» требований гарантии «публичные нужды». В частности, представлялось необходимым делегирование государством полномочий по строительству ряда объектов инфраструктуры частным компаниям с соответствующим

---

<sup>55</sup> См.: Gold D. Eminent domain and economic development: the Mill acts and the origins of laissez-faire constitutionalism // URL: [http://mises.org/journals/jls/21\\_2/21\\_2\\_5.pdf](http://mises.org/journals/jls/21_2/21_2_5.pdf) (дата обращения: 06.02.15).

наделением последних правами по принудительному отчуждению земли. Историческими корнями такого понимания существа публичных нужд можно назвать «Мельничные акты» XIX века: законы предоставляли владельцам водяных мельниц право заливать земельные участки, граничащие с территорией, на которой располагались эти сооружения. Собственникам затапливаемых земель предприниматели были обязаны выплачивать компенсацию, соответствующую причиненному ущербу. Такое правило предусматривалось в силу того, что, во-первых, производство, связанное с использованием водяных мельниц, неразделимо с возникающими издержками в виде периодических «затоплений». И, во-вторых, лица, занятые в данном производстве, являлись так называемыми «common carriers», то есть частными бенефициарами государственной франшизы, организациями общественного пользования, чья деятельность обязательно была направлена на удовлетворение общественных потребностей.

Описанные события нашли свое отражение сначала в правовой доктрине «use-by-public» («использование обществом»)<sup>56</sup>, а затем в выдвинутой представителями юридической школы «публичная выгода» концепции «Commonwealth idea» («идея Государства благосостояния»). В соответствии с последней, целью объединения людей в государство являлось их желание активно участвовать в его экономических делах. Именно поэтому, по мнению сторонников данной концепции, частные компании, создающие инфраструктуру, должны были надеяться правом на удовлетворение просьбы о

---

<sup>56</sup> В соответствии с указанной концепцией отчуждение недвижимости и ее передача частному лицу допускались законом, если принудительно выкупленное имущество передавалось в целях последующего публичного использования.

принудительном изъятии<sup>57</sup>.

Судебные споры не заставили себя ждать: уже в 1875 году был зафиксирован прецедент, в котором подвергалась сомнению традиционная концепция «общественного использования», ее применимость в случае производства косвенных частных выгод<sup>58</sup>.

Первый же существенный отход судебной доктрины от исторической позиции можно датировать 1916 годом. В деле *Mt. Vernon-Woodberry Cotton Duck Co v. Alabama Interstate Power Co* Верховный суд США четко выразил свой отказ от требования «только публичное использование» при оценке процедуры изъятия, отметив, что в случае обеспечения нужд общества в электроэнергии<sup>59</sup> сам по себе открытый доступ к задействованным в данном производстве объектам, построенным на отчужденных земельных участках, не является критерием публичности использования указанной территории<sup>60</sup>.

К 1923 году тенденция расширительного толкования рассматриваемой клаузулы обрела четкие формы, когда в деле *Ridge Co v. Los Angeles* Верховный суд США подчеркнул, что осуществление публичного отчуждения не обязательно должно удовлетворять требованию существования «неотложной общественной необходимости». Наоборот, Суд выразил точку зрения, что правительство может прибегать к изъятию в ожидании возникновения будущих потребностей общества в земле. Установленный в рассматриваемом деле стандарт «изъятия в

---

<sup>57</sup> Friedman L. M., Scheiber H. N. American Law and the Constitutional Order Historical Perspectives. Harvard., 1988. P. 152 – 153.

<sup>58</sup> *Kohl v. United States*, 91 U.S. 367 (1875) // URL: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/91/367/case.html> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>59</sup> Речь идет о компании, использующей водные ресурсы для производства электроэнергии.

<sup>60</sup> *Mt. Vernon-Woodberry Co. v. Alabama Power Co.*, 240 U.S. 30 (1916) // URL: <http://supreme.justia.com/us/240/30/case.html> (дата обращения: 06.02.15).

ожидании будущей пользы» ввел новое правило, по которому орган власти получил право отчуждать земельные участки и при этом указывать, что, возможно, *лишь в будущем* использует выкупленное для публичной цели<sup>61</sup>. Кроме того, в историческом прецеденте 1923 года Суд отметил, что при вынесении решения опирался на определение существа «public use», которое закрепляется законодательным органом власти. Высказав данную позицию, Верховный суд США обусловил возникновение еще одной особенности расширенного, «гибкого» понимания требования «публичные нужды», которая впоследствии оформилась в самостоятельную доктрину «Judicial deference»<sup>62</sup>, или доктрину «Деференциального поведения судов»<sup>63</sup>.

Период с 1930-х по 2000-е годы представляет собой наиболее интересный этап для исследователей клаузулы публичного использования в США, так как именно в этот период были вынесены ключевые в истории института публичных изъятий судебные решения. Они окончательно укрепили традицию понимания существа клаузулы «public use» как гибкого инструмента в руках органов власти.

Так, существенную роль в формировании устойчивой «прогосударственной» политики Суда сыграли драматические события 1930-х годов: последствия экономического кризиса породили вполне оправданные опасения законодателей и ученых по поводу допущения абсолютной независимости и самостоятельности рынка. В

---

<sup>61</sup> Rinde Co. v. Los Angeles, 262 U.S. 700 (1923) // URL: <http://supreme.justia.com/us/262/700/case.html> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>62</sup> Deference (англ.) – уважение, почтительное отношение.

<sup>63</sup> «Деференциальная» концепция характеризуется признанием судами США наличия у легислатур (законодательных органов власти) как Федерации, так и штатов полномочия по определению существа публичных нужд и одновременной презумпцией конституционности общественных потребностей, определяемых этими органами власти в качестве обоснования публичных изъятий.

частности, представители развитого в начале XX века учения «Новый Курс» (New Deal) выдвинули свой взгляд на существование частной собственности как на институт коллективный, что, соответственно, и оправдывало вмешательство закона в эту сферу с целью защиты общества от неэффективного использования имущества. Сама суть демократии в США, по мнению представителей данной школы, заключается в создании «режима безопасности», который обеспечивает граждан гарантированным минимумом «материальных благ для существования, и что такой результат достигается административным регулированием всех форм индивидуальной деятельности»<sup>64</sup>.

Каждое новое громкое решение по поводу вопроса о принудительном отчуждении частной собственности, принятое Судом в последующий период, отражало и укрепляло описанную выше тенденцию (*Berman v. Parker*, 348 U.S. 26 (1954)<sup>65</sup>, *Hawaii Housing Auth. v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984)<sup>66</sup> и *Poletown Neighborhood Council v. Detroit* (1981)<sup>67</sup>). Например, сутью спора в деле *Berman v. Parker* (1954) был вопрос о том, может ли частная земля, находящаяся на территории, отнесеной к экономически упадочной, быть изъята правительством и немедленно передана частному лицу для реализации проекта по развитию. Верховный суд США в указанном деле высказал точку зрения, что такого рода отчуждения подпадают под содержание V Поправки, в силу того, что Конгресс узаконил

---

<sup>64</sup> Рухтин С.А. Указ. соч. С.70 – 71.

<sup>65</sup> *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26 (1954) // URL: <http://supreme.justia.com/us/348/26/case.html> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>66</sup> *Hawaii Housing Auth. v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984) // URL: <http://supreme.justia.com/us/467/229/case.html> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>67</sup> *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*, 304 N.W.2d 455, 410 Mich. 616 (1981) // URL: <https://www.amherst.edu/media/view/104780/original/PoletownvDetroit.pdf> (дата обращения: 06.02.15).

проекты по изъятию территорий для городской ревитализации<sup>68</sup> (восстановления городской среды для проживания) и ясно определил, что она является публичной целью. Таким образом, подтвердив законность производимого отчуждения земли, Верховный суд США окончательно оформил новую тенденцию в понимании «public use» – уважение решений, выносимых федеральным органом законодательной власти по вопросу о наличии публичных нужд в изъятии, или «деференциальный» подход в определении существа публичных нужд. Как отмечают многие исследователи, данный прецедент указал на тот факт, что при рассмотрении споров о принудительном выкупе, Суд, делегировав полномочия по определению существа публичной нужды Конгрессу, отдал приоритет расширительному толкованию клаузулы публичного использования, игнорируя те ограничения, которые изначально были предусмотрены Конституцией как противовес свободе государства беспрепятственно отнимать земли у частного собственника<sup>69</sup>.

Вынесенное Судом, на первый взгляд, противоречивое решение на самом деле оказывается полностью закономерным. Правящие круги и часть научного сообщества в США постепенно пришли к заключению, что определенное вмешательство государства в регулирование гражданских отношений полезно и даже желательно, ибо поддержка населенных пунктов со стороны органов власти немаловажна для преодоления в них кризисных экономических тенденций.

Данные рассуждения привели к возникновению в доктрине нового основания, обосновывающего законность принудительного

---

<sup>68</sup> Revitalise (англ.) – оживлять, восстанавливать.

<sup>69</sup> См., напр.: Skouras G. Takings law and the Supreme Court: judicial oversight of the regulatory state's acquisition, use, and control of private property. New York, 1998. P.44.

выкупа земельных участков для публичных нужд, а именно «изъятие в целях экономического развития», которое включало также необходимость устраниния «упадочного состояния» – «blight». Однако отсутствие законодательно закрепленного универсального определения упомянутых терминов породило неопределенность в его понимании как частными лицами, так и судами, что поставило вопрос о действенности в таких условиях правил V Поправки.

По мнению ряда ученых<sup>70</sup>, решение Верховного суда в деле *Hawaii Housing Auth. v. Midkiff (1984)* продолжило традицию расширительного толкования Судом клаузулы публичного использования. В указанном деле Судом рассматривался вопрос о том, соответствует ли Конституции США законодательный акт уровня штата, разрешающий производить принудительные изъятия земли у частных арендодателей и передавать участки в собственность арендаторам<sup>71</sup>. Верховный суд, поддержав данную схему трансфера земли, выразил точку зрения, что такие действия подпадают под содержание V Поправки к Конституции. Решение по делу *Hawaii Housing Auth. v. Midkiff*, еще раз доказало популярность «деференциальной» концепции публичного использования<sup>72</sup>. Иными словами, данный прецедент побудил исследователей института изъятия говорить об окончательном одобрении судами того

---

<sup>70</sup> См., напр.: *Kulick P. Rolling the Dice: Determining Public Use in Order to Effectuate a 'Public-Private Taking' - A Proposal to Redefine 'Public Use'* // URL:

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=262585](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262585) (дата обращения: 08.02.15).

<sup>71</sup> Законодательный орган штата Гавайи подтвердил существование публичной цели, подпадающей под положения клаузулы «public use» Поправки V, которая заключалась в том, чтобы ослабить высокую концентрацию собственности в руках относительно небольшой группы частных индивидов. По определению законодательного органа штата, 72 частных лица имели в собственности примерно половину всех земельных участков штата. Эти показатели послужили основанием для признания законодателями факта, что рынок недвижимости в штате страдает от кризисных тенденций, что составляет публичную нужду в экономическом развитии.

<sup>72</sup> См., напр.: *Bessette S. Eminent Domain, Private Gain, and Economic Development: Post-Kelo Legal Changes from a Planner's Perspective* // URL:<http://www.umich.edu/~econdev/takingsbackground/index.html> (дата обращения: 04.03.2015).

исторического периода презумпции конституционности всех публичных целей, установленных законодательным органом штата или Федерации.

Центральным вопросом, который рассматривал Верховный суд штата Мичиган в деле *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit (1981)*, являлась неопределенность, соответствует ли правилам клаузулы публичного использования осуществление изъятий частной земли с передачей последней другому частному лицу (далее – частно-публичное изъятие). Разрешался вопрос о том, достаточно ли констатации наличия этой необходимости для того, чтобы обосновать осуществление муниципалитетом принудительного выкупа земли<sup>73</sup>. Верховный суд Мичигана заключил, что такой вид отчуждения не противоречит Конституции штата, так как его законодательный орган обозначил экономическое развитие в качестве действительной и актуальной публичной цели. При этом, как сказал судья М. Райан в особом мнении к решению по данному делу, суд не потребовал от истца, заинтересованного в отчуждении частной земли, и минимальных гарантий предоставления обещанных результатов изъятия. Более того, отмечал юрист, суд не обязал нового владельца даже следовать согласованному проекту, обосновывающему изъятие.

Как отмечает Ч. Кулик, примечательность этого прецедента заключается в том, что посредством вынесения этого решения суд закрепил доминирующую позицию общественности того периода, которая понимала под «public use» также и публично-частные

---

<sup>73</sup> Решался вопрос о возможности принудительного изъятия большого количества частных земельных участков в городе Паултаун – для строительства на новоприобретенной территории частного завода корпорации General Motors. Власти города посчитали, что привлечение крупного налогоплательщика, который, кроме прочего, еще и предоставит большое количество новых рабочих мест, должно затормозить эскалацию кризисных экономических тенденций в городе.

отчуждения в интересах экономического развития<sup>74</sup>. Данное решение является примером принятия судами США наиболее широкой трактовки клаузулы «public use», отражающей максимально полное следование взятому американским правительством началу XX века курсу на установление приоритета «экономической целесообразности» в решении вопросов управления государством<sup>75</sup>.

Основываясь на кратком изложении ряда основных исторических прецедентов в США, можно заключить, что вплоть до недавнего времени (а в некоторых штатах и на сегодняшний день) главными критериями, по которым устанавливался факт наличия публичных нужд в изъятия частной собственности в США и штатах, признавались его эффективность и краткосрочная экономическая целесообразность. При этом не учитывались должным образом риски возникновения издержек деморализации<sup>76</sup> и субъективных издержек общества<sup>77</sup>.

Переломным моментом, указавшим на необходимость пересмотра господствующего взгляда в США на существо «public

---

<sup>74</sup> Kulick C. Rolling the Dice: Determining Public Use in Order to Effectuate a 'Public-Private Taking' - A Proposal to Redefine 'Public Use' // URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=262585](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262585) (дата обращения: 06.02.15).

<sup>75</sup> К слову, итогом одобрения данной инициативы по изъятию земли стало возникновение «непредвиденной» для суда ситуации, когда суммарные расходы города от действий по отчуждению земли, значительно превзошли выгоды, полученные от строительства завода на отчужденной местности. В соответствии с экспертными оценками, общественные издержки от данного проекта по изъятию составили 250 млн. долларов , при этом «Дженерал Моторс» выплатила городу только 8 млн. за отчужденную собственность. Более того, в оценке не были учтены затраты, понесенные налогоплательщиками на покрытие ущерба от разрушения около 600 предприятий и 1 400 жилых зданий . И даже если допустить, что созданных к 1988 году 2 500 рабочих мест оказалось достаточно для того, чтобы принять большинство лиц, потерявших работу в результате действий по отчуждению частной земли, нужно учитывать тот факт, что многие пострадавшие от изъятий лица имели совсем иные специальности и квалификацию, чем требуемые на новом предприятии (к примеру, среди ликвидированных вследствие изъятия организаций были школы, церкви, больница). К тому же, даже при условии того, что часть горожан получила новые рабочие места, отвечавшие запросам, этого назначения людям пришлось ждать более шести лет. Так что убытки, которые понесло общество от данной инициативы по отчуждению частной земли, оказались настолько значительны и многообразны, что точно подсчитать их невозможно.

<sup>76</sup> См. словарь терминов.

<sup>77</sup> О данных категориях издержек будет рассказано в Гл. 3.

use», стало решение Верховного суда США по делу *Kelo v. City of New London* (2005), породившее в стране широкий отклик со стороны общественности, вставшей на защиту прав частного собственника. Суть дела такова.

В 2005 году жители города Нью Лондон обратились в Верховный суд США с просьбой защитить их право частной собственности на земельные участки от незаконного изъятия муниципальными властями, поскольку, по их мнению, отсутствовала общественно оправданная потребность в отчуждении их недвижимости. Город, в котором производилось массовое изъятие земель, находился к тому моменту в состоянии экономического упадка: он относился к «депрессивным экономическим районам». Неоднократно органами власти отмечались проблемы высокого уровня безработицы, неудовлетворительного состояния городской инфраструктуры, несоблюдения годового бюджета города. Все эти факторы породили острую необходимость в экономической «ревитализации» Нью Лондона. Городскими органами власти был разработан реабилитационный план, в соответствии с которым наилучшим способом выхода из кризисной ситуации виделось строительство комплекса, состоящего из семи кластеров, выполняющих определенную экономически выгодную функцию: отели, офисные здания и т.д. Кроме того, органы власти пришли к выводу, что передача частным лицам земельных участков для застройки будет наиболее эффективным выбором инструментария для реализации разработанного плана по развитию.

Для осуществления действий по изъятию земельных участков был заключен договор с фирмой-агентом, основной функцией которой была реализация решений городских органов власти по отчуждению земель, принимаемых городскими органами власти. Как следует из

материалов дела, большая часть жителей Нью Лондона согласилась на выкуп земельных участков, однако, некоторые подали иск в суд, противясь выполнению данных предписаний ввиду различных причин (особая субъективная ценность, не устраивал другой участок или размер компенсации). Заявители опирались на два юридических аргумента: отсутствие реальной публичной нужды в изъятии и намерение органов власти передать отчужденные частные земли другим частным лицам.

Верховный суд США отказал в удовлетворении требований частных собственников, обосновывая это следующими суждениями:

- 1) участки отчуждались в соответствии с обоснованными потребностями «экономического развития», наличие которых было выявлено органами власти города;
- 2) исключение, связанное с передачей участков в частную собственность, именно потому и законно, что доказательно оправдывается возможностью более эффективного выполнения одобренного муниципалитетом плана по развитию. Вынося решение, Суд придерживался позиции, что не всегда реализация планов по использованию изъятой земли публичными учреждениями эффективнее, чем те же действия, осуществляемые частными лицами.

Изучаемый прецедент имеет две важные особенности, благодаря которым оправдано выделение его в качестве знакового, открывающего новый этап в понимании клаузулы публичного использования.

Первая особенность заключается в том, что победа расширенного толкования клаузулы «public use» в деле *Kelo vs. New London* отнюдь не была единогласной: решение по делу было вынесено с перевесом всего в один голос (5 против 4). Это позволяет предположить, что на данном этапе у Суда появились определенные

сомнения в целесообразности дальнейшего следования господствующему толкованию существа общественного использования<sup>78</sup>.

Вторая особенность выражается в том, что решение по данному делу обратило на себя внимание значительной части общественности Соединенных Штатов Америки. Как писал обозреватель «Сиэтл Таймс» Б. Рамси: «Когда Вы проигрываете в Верховном Суде, предполагается, что Вы должны сдаться. Но в Америке Верховный Суд не является последней инстанцией. Таковой предстает общественность. С. Кело и ее юристы не сдались. Они обратились к прессе. Они пришли к политическим группам. Они разнесли информацию о проблеме по штатам, и законодательство стало меняться более чем в 40 из них»<sup>79</sup>. Приведенная цитата отражает произошедшие в последние годы (с 2005 года) изменения в законодательной и судебной практике США. Именно осознание обществом, в какой «зоне риска» находится их право частной собственности, побудило граждан США встать на защиту классической строгой концепции «public use» – публичное использование. С 2005 года впервые за почти вековой срок оригинальная и современная трактовки «public use» начали свой путь сближения в целях установления баланса публичных и частных интересов.

### ***Регулирование справедливой компенсации***

*Понятие и содержание формулировки «just compensation» («справедливая компенсация»).* Понятие справедливой компенсации

---

<sup>78</sup> Данное предположение подтверждается решением по делу *County of Wayne v Hathcock* (2004), вынесенным на год раньше прецедента «Kelo» // URL: <http://caselaw.findlaw.com/mi-supreme-court/1367984.html> (дата обращения: 10.03.2015).

<sup>79</sup> *Ramsey B. Susette Kelo lost her case – but started a movement to reform the law of eminent domain* // URL: [http://seattletimes.nwsource.com/html/opinion/2008753858\\_opina18ramsey.html](http://seattletimes.nwsource.com/html/opinion/2008753858_opina18ramsey.html) (дата обращения: 06.02.15).

толкуется Верховным Судом США следующим образом: справедливым размером возмещения считается такая сумма, которую заплатил бы покупатель продавцу при обоюдном согласии сторон<sup>80</sup>. Позиция Верховного суда по поводу достижения «обоюдного согласия» выражена достаточно четко: «<...> реализация государством своих властных полномочий по отчуждению частной собственности возможна лишь при условии предоставления тем лицам, чьи права собственности нарушены, полной и адекватной компенсации, не чрезмерной, но справедливой <...>. Такая компенсация должна являться полным эквивалентом стоимости отчуждаемой собственности, или другими словами, представлять собой денежный эквивалент рыночной цены собственности, которую добросовестный покупатель заплатил бы добросовестному продавцу»<sup>81</sup>.

Как соглашаются многие исследователи<sup>82</sup>, идеальная модель справедливого возмещения за изъятие частных земельных участков должна включать три составляющие:

- рыночную цену земельного участка;
- сумму всех убытков частного собственника;
- субъективную «надбавку» к стоимости.

Однако на сегодняшний день практика предоставления справедливой компенсации в Соединенных Штатах Америки значительно отклоняется от ее теоретического паттерна. В США в большинстве случаев суды и законы штатов исходят только из показателей рыночной стоимости и прямых убытков при определении

---

<sup>80</sup> См., напр.: Colaluca v. Ives, 150 Conn. 521, 530 (1963) // URL: <http://law.justia.com/cases/connecticut/supreme-court/1963/150-conn-521-2.html> (дата обращения: 08.02.15).

<sup>81</sup> Цит. по: Пак В. Указ соч. С.6.

<sup>82</sup> См., напр., аргументы судей, Брейер, Соутера и Кеннеди по делу Kelo v. New London (2005).

законности предлагаемого «справедливого» возмещения.

*Определение рыночной цены отчуждаемого имущества.*

Рыночная цена в соответствии с практикой США является основным показателем при расчете компенсационной выплаты. Содержание понятия рыночной стоимости (*market value*) раскрывается в Стандартах оценки (USPAP). Под ней понимается наиболее вероятная цена на определенную дату в денежной форме или других формах оплаты, эквивалентных деньгам, или в других точно определенных формах расчетов за указанные права собственности, которые должны продаваться на конкурентном рынке при соблюдении всех необходимых условий справедливой продажи.

Размер рыночной стоимости рассчитывается в соответствии с общими принципами, также закрепленными в положениях этого акта. В частности, при расчете рыночной стоимости необходимыми условиями являются разумность действий покупателя и продавца, с соблюдением ими личного интереса, а также отсутствие какого бы то ни было акта принуждения любой из сторон<sup>83</sup>.

Следует сказать, что позиция Верховного суда США по вопросу целесообразности применения рыночной цены земли как составляющей стоимости отчуждаемых объектов является достаточно гибкой. В решении *Olson v. United States*, 292 U.S. 246 (1934)<sup>84</sup>, к примеру, Суд указал на недостатки применения метода рыночной стоимости, а именно на ее зависимость от различных изменений во «внешней ситуации». Это, по мнению Суда, может оказаться на справедливости компенсации: она может быть необоснованно

---

<sup>83</sup> Uniform Standards of Professional Appraisal Practice // URL: <http://www.uspac.org/2010USPAP/USPAP/frwrd/definitions.htm> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>84</sup> Olson v. United States, 292 U.S. 246 (1934) // URL:<http://caselaw.lC.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=292&invol=246> (дата обращения: 06.02.15).

занесена или занижена. При этом, как подчеркнул Суд, частный собственник, претерпевающий отчуждение, имеет право на возмещение такого размера, чтобы он не ощутил самого факта отчуждения его собственности вообще. Конечно, как отмечают исследователи<sup>85</sup>, в большинстве рассматриваемых дел Суд все же полагается именно на показатели рыночной стоимости земли. Однако существует и ряд прецедентов, когда Суд допускал отход от данного стандарта как от недопустимого метода оценки. К примеру, в деле *United States v. 564.54 Acres of Land* 441 U.S. 506 (1979)<sup>86</sup> говорилось о том, что метод рыночной цены не может быть применим там, где слишком сложно ее рассчитать, или где этот стандарт приводит к явно несправедливой оценке. Таким образом, в США существует проблема отсутствия единого федерального законоположения относительно того, что входит в возмещаемую стоимость отчуждаемых объектов. Это не только запутывает правоприменителя, но и ставит под сомнение особый статус права частной собственности, так как допускается, что в разных штатах существует своя специфика определения стоимости выкупаемых объектов.

*Расчет убытков от изъятия.* Федеральным и региональным законодательством США разработана разветвленная классификация убытков, возмещаемых за отчуждение частной земли для публичных нужд. К ним относятся:

- расходы на перемещение (переезд)<sup>87</sup>;
- расходы на защиту в суде (включая оплату работы

---

<sup>85</sup> См., напр.: *Wyman K. M.* Указ. соч.

<sup>86</sup> United States v. 564.54 Acres of Land 441 U.S. 506 (1979) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/441/506/case.html> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>87</sup> См., напр.: Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970 // URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/4601>, § 4601, § 4652 (дата обращения: 06.02.15).

оценщика)<sup>88</sup>;

- все реальные убытки<sup>89</sup>.

В ряде штатов законодательством также предписано, какие виды убытков не возмещаются. Например, в соответствии с Законом штата Вашингтон к ним относят любые улучшения, производимые на отчуждаемой территории, если они совершены после уведомления собственника об инициировании в отношении его участка процедуры изъятия<sup>90</sup>.

Также в качестве *невозмещаемых убытков* в американской модели указывается и разного рода «косвенный» ущерб. К примеру, в деле *United States v. 50 Acres of Land* (1984) город Данканвилл штата Техас потребовал у США возместить ему затраты на перемещение городской свалки с изымаемой в пользу государства земли. Суд, однако, посчитал, что данные издержки являются косвенными убытками (так как, по его мнению, следует исходить из оценки стоимости изымаемого объекта, а не деятельности, связанной с отчуждением) и отказал в выплате<sup>91</sup>.

Не принимаются в расчет и так называемые «инцидентные» («случайные») косвенные убытки, которые представляют собой *упущенную выгоду*, что было установлено в ряде решений Верховного суда США<sup>92</sup>. В качестве обоснований невключения данной категории расходов с общую сумму убытков исследователи называют

---

<sup>88</sup> Connecticut General Statutes // URL: <http://law.justia.com/codes/connecticut/2013/title-13a/chapter-238/section-13a-73> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>89</sup> См., напр.: Title 78B Judicial Code Chapter 6 Particular Proceedings Section 512 Damages // URL: [http://le.utah.gov/code/TITLE78B/htm/78B06\\_051200.htm](http://le.utah.gov/code/TITLE78B/htm/78B06_051200.htm) (дата обращения: 06.02.15).

<sup>90</sup> Revised Code of Washington // URL: <http://apC.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=35.81.080> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>91</sup> *United States v. 50 acres of land*, 469 U. S. 24 (1984) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/469/24/case.html> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>92</sup> См., напр.: *Gebrian v. Bristol Redevelopment Agency*, 171 Conn. 565, 575 (1976) // URL: [http://www.leagle.com/decision/1976736171Conn565\\_1665.xml](http://www.leagle.com/decision/1976736171Conn565_1665.xml) (дата обращения: 06.02.15).

следующие:

1. Покрываемые упущенной выгодой интересы не затрагивают права собственности, которые переходят к государству (право на участок и объекты, связанные с ним), между тем, исключительно такая категория убытков предписана к возмещению Поправкой V к Конституции США<sup>93</sup>.

2 Такого рода убытки факультативны (непостоянны, необязательны) и спекулятивны, а соответственно высок риск мошенничества собственника, что может обернуться выплатой завышенной компенсации<sup>94</sup>.

Этот подход нашел отражение в законодательстве штатов: часть из них не признают упущенную выгоду («business loss») в качестве покрываемого ущерба (например, Алабама<sup>95</sup>, Аризона<sup>96</sup>). Однако и требование о включении упущенной выгоды в возмещаемый ущерб не является исключением. Несколько штатов, например, Миннесота<sup>97</sup> и Висконсин<sup>98</sup>, предусматривают соответствующую компенсацию в качестве общего правила. А законом штата Коннектикут предусмотрено возмещение выращиваемых на земельном участке сельскохозяйственных культур («fructus industrialis»)<sup>99</sup>. Другой пример – в Законе о гражданском процессе штата Калифорния предусмотрены не только требование о возмещении упущенной

---

<sup>93</sup> См., напр.: United States ex rei. T.V.A. v. Powelson, 319 U.S. 266, 281 – 284 (1943) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/319/266/> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>94</sup> См., напр.: Sawyer v. Commonwealth, 182 Mass. 245, 247, 65 N.E. 52, 53 (1902) // URL: <https://casetext.com/case/sawyer-v-commonwealth> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>95</sup> Alabama Code // URL: <http://codes.IC.findlaw.com/alcode/18> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>96</sup> Arizona Revised Statutes // URL: [http://www.azleg.gov/ArizonaRevisedStatutes.asp?Title=12\\$](http://www.azleg.gov/ArizonaRevisedStatutes.asp?Title=12$) (дата обращения: 06.02.15).

<sup>97</sup> Minnesota Statutes // URL: <https://www.revisor.mn.gov/statutes/?id=117.186> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>98</sup> Wisconsin Statutes // URL: <http://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/statutes/32.pdf> (дата обращения: 06.02.15).

<sup>99</sup> Connecticut General Statutes // URL: <http://law.justia.com/codes/connecticut/2013/title-48/chapter-835/section-48-14> (дата обращения: 06.02.15).

выгоды, но и перечень конкретных фактов, которые следует доказать лицу, претендующему на компенсацию данной категории убытков. К обстоятельствам, требующим подтверждения, относятся, в частности:

- наличие факта отчуждения частной собственности;
- факт того, что упущенную выгоду невозможно компенсировать простым перемещением бизнеса или принятием разумных мер, которые бы предусмотрительный человек предпринял в целях сохранения своего благосостояния<sup>100</sup>.

Итак, на основе вышесказанного, можно сделать вывод, что в США (как на федеральном уровне, так и на уровне штатов) справедливая компенсация за отчуждение земли для публичных нужд, по общему правилу, рассчитывается исходя из общих принципов и методов и только на основе рыночной стоимости земли и прямых убытков. Устоявшийся подход в определении размера возмещения за отчуждение земельного участка характеризуется наличием нескольких существенных недостатков, подрывающих авторитет конституционного права частной собственности и Поправки V к Конституции США, что будет рассмотрено в Главе 3 настоящей работы.

### ***Требование соблюдения должной процедуры (due procedure)***

*Общие положения.* Ряд ученых, анализируя законодательство США, пришли к выводу, что в числе гарантий соблюдения интересов частных собственников можно выделить *процедурные гарантии права частной собственности* – «*due procedure*» («*должная процедура*»), согласно которым порядок принятия каждого решения должен быть заключен в рамки определенных направляющих правил: *должного*

---

<sup>100</sup> Code of Civil Procedure // URL: <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode?section=ccp&group=01001-02000&file=1263.510-1263.530> (дата обращения: 06.02.15).

порядка и должного процесса<sup>101</sup>. По сути, в американском законодательстве требование выполнения «due procedure» закреплено в двух Поправках к Конституции США. В Поправке V говорится, что «никто не может быть лишен жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры», а в Поправке XIV – что «ни один штат не может лишить какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры либо отказать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите законов».

На сегодняшний день в США существует два основных законодательных уровня, осуществляющих регламентирование должной процедуры изъятия земельных участков: федеральный уровень и уровень штатов. Федеральные статуты предоставляют органам правительства полномочие изымать частную собственность для федеральных нужд только через судебную процедуру, при которой решение об изъятии выносится федеральным судом соответствующего округа по иску уполномоченного на отчуждение федерального органа власти<sup>102</sup>.

Однако намного более важную роль в регулировании порядка изъятия земель играют акты, которые принимаются законодательными собраниями штатов. Процедура изъятия в разных штатах различна, однако существуют и некоторые общие моменты для всех или большинства штатов. В качестве такой – типичной – процедуры можно рассмотреть нормы, предусмотренные главой 40А Статутов штата Миннесота в редакции 2014 года<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> См., напр.: Пак. В. Указ. соч. С.8.

<sup>102</sup> См.: Ackerman A. Federal Eminent Domain procedures // URL: <http://www.ackerman-ackerman.com/FederalArticle.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

<sup>103</sup> Minnesota Statutes of 2014 // URL: <https://www.revisor.mn.gov/statutes/> (дата обращения: 06.02.15).

Согласно секции 117 Статутов, должная процедура изъятия в целом выглядит следующим образом. Непосредственно до внесения вопроса об изъятии в суд органы, инициирующие изъятие, должны провести обязательную оценку стоимости планируемой к отчуждению частной собственности (не менее чем за 60 дней до подачи иска в суд). Более того, законом предусмотрена обязанность заинтересованных в изъятии лиц до возбуждения процедуры принудительного отчуждения частной земли осуществить все возможные добросовестные попытки заключить гражданское соглашение о покупке этой собственности.

Кроме того, в законе содержится требование об обязательном предварительном проведении публичных слушаний по вопросу изъятия частного земельного участка по причине его нахождения «в состоянии упадка» («blight»).

Только после осуществления всех указанных действий государственный орган или организация (частная или публичная) получают право подать в окружной суд заявление о возбуждении процедуры по вопросу использования механизма публичных изъятий. В заявлении также должно содержаться подробное описание месторасположения земельного участка и находящихся на нем строений, сооружений и крупных насаждений. В нем также должны указывать имена владельцев земельного участка и всех иных лиц, имеющих права на земельный участок или находящуюся на нем недвижимость, названных в записях из книги аудитора округа. В заявлении также должна содержаться просьба о назначении независимых «народных заседателей» («commissioners») для установления размера возможных убытков частного собственника от действий по изъятию. Далее, частный собственник должен быть предупрежден органом, планирующим отчуждение его земли, о том, что намечается слушание по изъятию его земельного участка – не

позднее, чем за 20 дней до предполагаемого слушания.

Решение суда об одобрении действий по отчуждению частной земли у собственника может быть обжаловано в вышестоящий суд (апелляционный суд штата по гражданским делам) в течение 60 дней. Если за этот срок частный собственник не обратился с обжалованием, истец получает право на изъятие земельного участка. Это возможно сразу после истечения данного срока, но, как правило, через некоторое время, установленное судом.

Интересно, что в законе штата Миннесота не содержится требование о государственной регистрации решения об изъятии земельного участка в случае одобрения судом инициативы по изъятию. Таким образом, вопрос о моменте, с наступлением которого на частного собственника относятся затраты по улучшению на его участке, здесь решается по общим нормам гражданского права. В соответствии с ними этот момент совпадает со временем, когда частный собственник достоверно узнает о том, что он будет лишен собственности, то есть с вынесением судом решения об изъятии.

Отдельно в законе штата Миннесота рассматривается и процедура определения компенсации за изъятие. В акте сказано, что в случае, если суд сочтет инициируемое отчуждение соответствующим требованию о наличии публичных нужд, он назначает трех независимых экспертов в сфере недвижимости («commissioners») для оценки размера ущерба, нанесенного изъятием. Доклад об итогах оценки должен быть подготовлен указанными лицами не позднее 90 дней с момента их назначения и распространен истцом между всеми заинтересованными лицами в течение 10 дней с момента получения им результатов оценки. В течение 70 дней по получении доклада об оценке убытков (или в течение 45 дней с момента вынесения итогового решения по апелляции) заявитель по делу должен

выплатить означенную в документе сумму собственнику частной земли. В противном случае суд запретит осуществление действий по отчуждению земельного участка.

Возвращаясь к общему анализу процедурных требований института изъятия, следует также отметить, что в Конституции США не разграничивается порядок изъятия на добровольный и принудительный. Отчуждение земли в США, по общему правилу, представлено исключительно в виде принудительной процедуры. Непосредственные подтверждения тому можно найти в законах многих штатов, в частности, в законе штата Висконсин<sup>104</sup>. В акте говорится о том, что частная собственность по общему правилу должна быть выкуплена через процедуру «юрисдикционной оферты» («jurisdictional offer»). И только в случае, если по каким-либо причинам частный собственник эту оферту не принял, уполномоченные органы получают право инициировать принудительную процедуру выкупа частной земли - обратиться в суд для решения вопроса о необходимости изъятия земельного участка и об определении размера компенсации. Более того, в законе прямо говорится, что в факт принятия частным собственником юрисдикционной оферты это не означает одновременного возбуждения процедуры изъятия, которая рассматривается исключительно в виде принудительного порядка выкупа земли.

Представленное регулирование порядка изъятия обосновывается тем, что в США досудебная процедура выкупа частной земли рассматривается как гражданская сделка, противопоставляемая государственному принуждению. Использование данного подхода обуславливает существование

---

<sup>104</sup> Wisconsin statutes // URL: <http://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/statutes/32/I/075> (дата обращения: 08.02.15).

следующих позитивных особенностей процедуры изъятия:

Во-первых, отчуждение частной земли - вне зависимости от согласия частного собственника на изъятие - должно быть произведено в суде.

Во-вторых, отсчет срока уведомления частного собственника о решении изъять его землю начинается не с попытки заключения договора, а с официального возбуждения процедуры изъятия (более длинный срок).

В-третьих, требование о проведении предварительных переговоров с частным собственником по поводу заключения гражданского договора до непосредственного принятия решения об изъятии, предоставляет этому собственнику большую свободу действий, в частности, возможность перепродать землю, произвести улучшения на участке. Все эти полномочия частный собственник сможет без ущерба для себя начать осуществлять с момента, когда он узнал о намерении изъять у него землю и до принятия решения об отчуждении.

Как представляется, способ урегулирования процедуры изъятия, не различающий добровольный и принудительный порядки, выглядит более предпочтительным с точки зрения обеспечения интересов частных собственников. Тем не менее, в нем существуют и свои недостатки. Данный подход чреват повышенными расходами со стороны государства, а значит и налогоплательщиков.

*Судебная проверка.* Говоря о функциях судебной проверки в рамках «due procedure» («должной процедуры») в США, следует обратить внимание на то, что здесь судебный контроль над соблюдением федеральной Конституции предусматривает возможность оспаривать любое действие властей как неконституционное, а право на обращение имеет каждое лицо, в

отношении которого возымело действие неконституционного акта.

Тем не менее, важно отметить, что долгое время, вплоть до рассмотрения дела *Kelo v. City of New London*, суд в США не играл существенной роли в механизме имплементации проектов, предусматривающих изъятие: более чем вековое господство «деференциальной» доктрины<sup>105</sup> предоставляло полную свободу действий органам государственной власти при определении оснований изъятия.

В последние годы ситуация в США стала меняться, суды занимают более активную позицию при изучении дел о публичных изъятиях. Такие дела как *Kelo v. City of New London* (2005) или более позднее *Texas Rice Land Partners v. Denbury Green Pipeline* (2011)<sup>106</sup> служат тому неоспоримым доказательством.

*Иные особенности должностной процедуры изъятия земельных участков в США.* В американской модели допускается, что органы власти могут вступить в права собственника земельных участков до выплаты возмещения за отчуждение. Это подтверждается, например, ст.3 (секция 1255.410) Закона штата Калифорния, в которой указывается, что уполномоченные органы могут запросить у суда разрешение на «вступление во владение» землей до решения суда об отчуждении земли. Такое разрешение возможно при условии выплаты предполагаемого размера компенсации в депозит суда (или государственного казначейства), надлежащего уведомления собственника и наличия реальной необходимости в указанных действиях<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> См. словарь терминов.

<sup>106</sup> *Texas Rice Land Partners v. Denbury Green Pipeline* (2011) // URL: <http://docs.texasappellate.com/scotx/op/09-0901/2012-03-02.willett.pdf> (дата обращения: 10.03.2015).

<sup>107</sup> California Code // URL: <http://codes.lC.findlaw.com/cacode/CCP/3/3/7/9> (дата обращения: 08.02.15).

Говоря о процедурных механизмах справедливой компенсации («*just compensation*»), следует отметить, что по американской модели изъятие частного земельного участка для публичных нужд *по общему правилу* возможно лишь при условии *предварительной* выплаты возмещения. Однако существуют случаи выплаты компенсации частному собственнику и после отчуждения. Данное правило было, озвучено Верховным Судом США в решении по делу *Agins v. Tiburon* (1980)<sup>108</sup>, основанном на толковании Поправки V к Конституции США, которая, по мнению Суда, не обязывает органы власти выплачивать частному собственнику компенсацию до произведения изъятия.

## **2.2. Российская модель изъятия частной земельной собственности для публичных нужд**

### ***Появление и развитие института публичных изъятий***

В отличие от американской модели, которая представляет семью общего права, российская правовая система тяготеет к континентальной правовой семье, в которой законодательное регулирование значительно преобладает над прецедентным правом. Поэтому наиболее важную роль в формировании российской модели института публичных изъятий на протяжении всей истории ее развития играют именно законодательные акты, а не судебные решения. Соответственно, и разъяснения гарантии «публичные нужды», в первую очередь, следует искать в законах.

Проблема определения содержания понятия «публичные нужды» в контексте института изъятия земельных участков из

---

<sup>108</sup> Agins v. Tiburon, 447 U.S. 225. (1980) // URL: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=us&vol=447&invol=255>(дата обращения: 08.02.15).

частной собственности получила свое разрешение в нормативных актах России примерно два с половиной века назад. Как указывает в своих работах ряд исследователей, первое упоминание об институте отчуждения земельных участков для публичных нужд появилось во второй половине XVIII века<sup>109</sup> в «Генерал-Прокурорском Наказе при Комиссии о составлении проекта нового Уложения, по которому и Маршалу поступать» от 30 июля 1767 г. В данном документе говорилось: «Если общая польза требует, чтобы некоторый участок земли, принадлежащий человеку частному, был у него взят, то должно сему человеку в убытках его сделать удовольствие»<sup>110</sup>. Как видим, в соответствии с представленным историческим правовым регулированием возможность отчуждения земельного участка ограничивалась соблюдением двух обязательных условий – требованием выплаты компенсации за понесенные бывшими собственниками убытки и требованием направленности изъятия на удовлетворение нужд общества.

Тем не менее, в XVIII веке существование частной собственности рассматривалась еще как право, октроированное государством (Государем). Соответственно, и осуществление изъятия преподносилось не как институт протекционистский, а как регулятивный – не защищающий права частного собственника, а лишь регламентирующий процедуру осуществления власти Государя в имущественных отношениях. Императрица Екатерина II в набросках своего Наказа напишет, что «предмет Права Общего есть установление и соблюдение обрядов общих, необходимо нужных для

---

<sup>109</sup> До этого времени действия по изъятию осуществлялись органами публичной власти без какой-либо компенсации и общего регулирования.

<sup>110</sup> Цит. по: Сидорова Е.Л. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков, для государственных или муниципальных нужд / Дисс. ... канд. юр. наук. М., 2010. С. 13.

сохранения целости, доброго порядка и тишины Государства. От сего происходит бытие власти верховной <...>. Все Члены Государства и чужестранные в оном живущие должны покоряться власти самодержавной и тем, коим от оной поручены части правления. И когда сие так состоит, и добный порядок от самой верховной власти и от всех сохраняется, тогда подданные взирают на себя, как на семью, которой Государь есть отец»<sup>111</sup>. Таким образом, в России XVIII века понятие изъятия частной земельной собственности для публичных нужд представляло собой лишь зачатки некой идеи, прочно связанной с представлениями об общественной пользе, заключавшейся в «нерушимом правлении Государя». Более того, можно констатировать, что в течение длительного периода этой проблеме уделялось совсем мало внимания. Какого-либо подробного регулирования порядка изъятия частной земли не существовало.

К середине XIX века регулирование института изъятия претерпело некоторые изменения. Положения, регламентирующие этот механизм, были дополнены рядом норм, разъясняющих особенности процедуры отчуждения земли, общие требования и критерии. Например, в Своде Законов Российской Империи (СЗРИ) особо подчеркивалось, что принудительное изъятие недвижимого имущества, когда это необходимо для какой-либо государственной или общественной пользы, допускается не иначе, как за «справедливое и приличное вознаграждение» (гл. 6. ст. 575)<sup>112</sup>. В Своде указывалось также, что все случаи, когда представится нужным отчуждение или временное занятие недвижимой собственности,

---

<sup>111</sup> Начертание от 8 апреля 1768 г. о приведении к окончанию Комиссии проекта нового Уложения // URL: <http://bazazakonov.ru/doc/?ID=2746290> (дата обращения: 08.02.15).

<sup>112</sup> Свод Законов Российской Империи // URL: <http://pravo.fso.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100013&pg=12&contentsname=%CE%EF%F0%E0%E2%E0%F5+%ED%E0+%E8%EC%F3%F9%E5%F1%F2%E2%E0&srt=1> (дата обращения: 08.02.15).

могли определяться исключительно Именными Высочайшими указами. Проекты этих актов представлялись в Присутствие по делам о принудительном отчуждении недвижимых имуществ и вознаграждении их владельцев. Законом предписывалось включать в эти указы обоснование общеполезности и необходимости принудительного отчуждения имущества, а также необходимость отхода от общего порядка изъятия.

В СЗРИ, тем не менее, представлена лишь общая характеристика клаузулы публичности как основания изъятия. Такое законодательное регулирование трудно назвать определенным. Это указывает на отношение Российского государства того периода к праву частной собственности в большей степени как к дарованному, а значит, не требующему специальных (дополнительных) юридических разъяснений.

В советский период институт частной собственности не признавался доктринально и был упразднен юридически. Соответственно, регулирование вопроса изъятия земли у граждан представляло собой совокупность правил, регламентирующих порядок отчуждения земли не как объекта частной собственности, а как предоставленного в пользование лицу имущества. Как отмечалось советскими теоретиками права, механизм публичного изъятия и сохранил-то свою актуальность лишь по причине того, что существовала необходимость поддерживать «принцип устойчивости трудового землепользования»<sup>113</sup>. И хотя за сам земельный участок возмещение не предоставлялось<sup>114</sup> (в силу того, что земля официально признавалась находящейся в государственной собственности) ряд

---

<sup>113</sup> Кавелин С.Ч. Земельное право и земельный процесс. Воронеж, 1925. С.36.

<sup>114</sup> См. ч. 12 Положения «Об изъятии земель для государственных и общественных надобностей» // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=4888> (дата обращения: 08.02.15).

важных аспектов института публичных изъятий был, тем не менее, подробно урегулирован в советском законодательстве. Данный исторический период потому и представляет интерес для настоящего исследования, что советский законодатель уделил немало внимания подробной разработке ряда общих характеристик понятия публичных нужд, а также перечня оснований, по которым имущество землепользователя могло быть отчуждено. Приведем некоторые примеры.

В статьях 18 и 22 Земельного кодекса РСФСР 1922 г.<sup>115</sup> устанавливалось, что право на землю, предоставленную «трудовому землепользователю», прекращается в случаях занятия определенной территории в установленном порядке для государственных и общественных надобностей, таких как пути сообщения, разработка ценных ископаемых, мелиорация, дорожное строительство и др. (список оснований был оставлен открытым).

В последние годы существования СССР, когда советская идеология уступила место либерально-демократическими ценностям, в Земельном кодексе РСФСР 1991 г.<sup>116</sup> появились положения, которые официально признали существование частной собственности как особого права человека. В части же требования наличия публичных нужд в изъятии были установлены дополнительные предписания, ужесточающие процедуру соблюдения этой гарантии. В процедуре принятия органами власти решения об отчуждении земли для публичных нужд, например, теперь предписывалось активное вовлечение общественности в процесс, в том числе, в виде проведения референдумов (ст.28). Данная норма служит своеобразным индикатором того, что в конце XX века и дореволюционная, и

---

<sup>115</sup> СУ РСФСР. 1923. № 26. Ст. 304.

<sup>116</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст.768.

советская концепции собственности были признаны не соответствующими новой идеологии, в которой основной упор делался на либерально-демократических ценностях, в том числе на возможности граждан принимать участие в защите и распоряжении своими правами и свободами.

В этих условиях естественным был и перелом в конституционном и законодательном регулировании отношений собственности. Одним из проявлений принципиально иной, в сравнении с советской, позиции относительно права частной собственности стали и положения ч.3 ст.35 Конституции РФ. Напомним эти положения: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

Эти положения имеют двойственную природу. С одной стороны, ч.3 ст.35 представляет собой официальное уполномочивание органов власти осуществлять отчуждение частной собственности. С другой стороны, место ч.3 ст.35 в системе конституционных положений, и сама её стилистика свидетельствуют о том, что акцент в данных конституционных нормах делается не на возможности изъятия имущества, а на *гарантиях права на охрану частной собственности*. Эти гарантии видятся в требованиях:

- а) наличия необходимости изъятия для публичных нужд;
- б) выплаты частному собственнику предварительной и равноценной компенсации за ущерб, причиненный изъятием его земли;
- в) соблюдения надлежащей законной процедуры изъятия;

Положения ч. 3 ст. 35 Конституции РФ требуют некоторых пояснений.

Во-первых, следует уточнить значение терминов «лишение имущества» и «принудительное отчуждение», которые используются в данной статье, а также установить их соотношение друг с другом.

Термины «лишение» и «принудительное отчуждение» являются синонимами, как поясняет Конституционный Суд РФ в Определении от 3 июля 2007 г. № 681-О-П «по жалобам граждан Ю.Ю. Колодкина и Ю.Н. Шадеева на нарушение их конституционных прав положениями статьи 84-8 Федерального закона «Об акционерных обществах» во взаимосвязи с частью 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации». В данном решении Суд говорит, что в контексте института изъятия частной собственности для публичных нужд термин «лишен» означает принудительный характер прекращения права частной собственности и предполагает наличие несогласия собственника на изъятие его имущества<sup>117</sup>.

При этом, не следует смешивать понятие «принудительное отчуждение» с формулировкой *принудительное отчуждение частной собственности для государственных нужд*. Первая формулировка имеет более широкое значение. Как и «лишение имущества», оно подразумевает все возможные случаи, когда частная собственность отчуждается без согласия собственника, например, когда имущество используется с нарушением закона. Такая собственность может быть как движимой, так и недвижимой. При этом институт изъятия частной собственности для государственных или муниципальных нужд

---

<sup>117</sup> СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5643

относится к случаям отчуждения только частных земельных участков и только в публичных целях. Другие процедуры, когда лицо лишается собственности, имеют свои отличительные особенности и, соответственно, собственные названия в законодательстве (например, реквизиция). Таким образом, текст ч.3 ст.35 можно разделить на две смысловые части. Первое положение («Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда») относится ко всем случаям отчуждения имущества без согласия собственника. Второе («Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения») – лишь к институту изъятия частной собственности в публичных целях.

Во-вторых. В ч.3 ст.35 говорится только о принудительном порядке изъятия частной собственности. Именно на него распространяются гарантии данной статьи. Однако российская модель института публичных изъятий предусматривает и добровольный порядок отчуждения, что можно вывести из текста ст. 281 Гражданского кодекса РФ.

Однако чрезвычайно важно отметить: добровольное согласие собственника на отчуждение не есть обычные оферта или акцепт при договоре купли-продажи имущества. Это – часть института изъятия земель для публичных нужд. В противном случае добровольность (если предположить, что согласие равнозначно акцепту) была бы совершенно излишним понятием, поскольку предполагало бы, что может быть нарушен принцип свободы договоров. В том-то и дело, что добровольный порядок отчуждения предполагает и принудительный порядок. Поэтому гарантии, предусмотренные ч.3 ст.35 Конституции РФ полностью распространяются и на добровольный порядок отчуждения собственности.

Отказ частного собственника заключать соглашение всего лишь означает, что спор об изъятии переносится в суд. При этом отчуждающим органам никто не запрещает заключить с частным собственником обычный гражданский договор о покупке недвижимости. Для частного собственника этот вариант намного предпочтительнее, так как именно факт принятия решения об изъятии земли является моментом, когда на него распространяются различные ограничения: на возмещение улучшений, произведенных на участке и на учет при определении рыночной стоимости частной земли факта планирования этот участок изъять. Таким образом, если органы власти выбирают заведомо невыгодный для частного собственника способ выкупа его участка, было бы справедливее предусмотреть, чтобы гарантии его права на частную собственность распространялись на любой из способов отчуждения его земли.

### *Регулирование гарантии «публичные нужды» в РФ*

Как уже было сказано, сегодняшний день в Российской Федерации проблема поиска баланса публичного и частного интереса при регулировании института публичных изъятий так и не теряет своей актуальности. Со временем распада СССР и по настоящее время кардинальной смены курса не произошло: и по сей день государство не стремится освободить себя от роли «главного распределителя благ».

Содержание условия «публичные нужды» в контексте института отчуждения земли, представленное в современной российской модели, остается довольно расплывчатым. Положения, регулирующие этот вопрос, разбросаны по всему законодательному массиву, требуют разъяснений и упорядочения.

Как представляется, суть понятия «публичные нужды», представленного современной российской моделью публичных

изъятий, можно определить двояким способом: *а) с точки зрения объектного содержания* («*объектное*» определение) и *б) через призму принципов и правил, регулирующих данную сферу* («*регулятивное*» определение).

«*Объектное*» определение заключается в перечислении всех возможных объектов (предметов), которые могут выступать в качестве оснований изъятия, а также выявление характеристик этих объектов.

Суть такого подхода изложена в ч.3 ст.35 Конституции РФ, где установлено, что принудительное отчуждение имущества может проводиться лишь для государственных нужд. Используя понятие «государственные нужды», законодатель, вероятно, имел целью подчеркнуть, что изъятие может быть осуществлено только для «государственных», то есть «публичных» нужд. Сразу же стоит отметить, что формулировка «государственные нужды», подразумевает потребности не только федерального и регионального, но и муниципального уровня. Об этом законодатель непосредственно упоминает в названии ст.49 Земельного кодекса, разъясняющей положения ст.35 Конституции РФ в контексте действий по отчуждению земли.

Если говорить о производных от общего объекта «государственных или муниципальных нужд» предметах – основаниях отчуждения частной земли, отметим, что практика составления подобного рода списков достаточно распространена. Непосредственно по вопросу о предметном содержании публичных нужд позиция российского законодателя представлена в таких отраслевых актах как Земельный кодекс РФ<sup>118</sup>, Градостроительный

---

<sup>118</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

кодекс РФ<sup>119</sup> и Жилищный кодекс РФ<sup>120</sup>. Перечисленные акты являются базовыми актами, развивающими положения ч.3 ст.35 Конституции РФ.

Несомненно, отправной точкой в предметной трактовке содержания государственной нужды служит ст.49 Земельного кодекса РФ, которая закрепляет открытый список допустимых оснований изъятия земли, а именно:

1) выполнение международных обязательств Российской Федерации;

2) размещение следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов:

- объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;

- объекты использования атомной энергии;

- объекты обороны и безопасности; объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;

- объекты, обеспечивающие космическую деятельность;

- объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

- объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего

---

<sup>119</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

<sup>120</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения государственного или муниципального значения; автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;

3) иные обстоятельства в установленных федеральными законами случаях.

Статья 49 ЗК РФ, как представляется, нуждается в некоторых пояснениях.

Во-первых, она говорит одновременно о двух процедурах изъятия земли: изъятие земли из частной собственности и отчуждение публичной собственности. Данный момент следует иметь в виду как теоретическое замечание: он означает стремление российского законодателя соблюсти принцип пропорциональности в регулировании гарантий как частной, так и публичной собственности. Представленные в ст.49 положения и развивающие их другие нормы ЗК РФ, распространяются на случаи отчуждения частной и публичной собственности, гаран器я, соответственно, распространение на частного и публичного собственника одинакового уровня гарантий. Тем не менее, как представляется диссертанту, для целей обеспечения «простоты» законодательства вопросы института изъятий частной и публичной земли следует регулировать в отдельных актах, так как с развитием законодательства может появиться необходимость в изменении регулирования той или иной процедуры, как это было совсем недавно (до вступления в силу поправок в ЗК РФ от 31 декабря 2014 г. предусматривалась возможность для органов власти субъектов РФ принимать законы, ведущие дополнительные основания изъятия земли, находящейся в их или муниципальной собственности).

Во-вторых, как говорилось ранее, из названия статьи 49 ЗК РФ<sup>121</sup> вытекает, что государственные нужды трактуются законодателем как потребности *и государственные, и муниципальные*, что значительно расширяет сферу применения ч.3 ст.35 Конституции РФ. В то же время, в качестве муниципальных нужд, для удовлетворения которых законодательством разрешается прибегать к институту публичного отчуждения, в представленном списке (п.2 ст.49) выступает лишь небольшая часть перечисленных объектов, а именно:

- объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения муниципального значения;
- автомобильные дороги местного значения.

В-третьих, не следует забывать, что перечень оснований изъятия по ст.49 является открытым. Это указано в п. 3 ст. 49 Земельного кодекса РФ, указывающей, что изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных также с «иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях». Таким образом, федеральный законодатель зарезервировал для себя возможность расширять список оснований отчуждения по собственному усмотрению, ограничиваясь лишь рамками требований, изложенных в Конституции РФ, ратифицированных Россией международных договорах, решениях Конституционного Суда РФ и Земельного кодекса. В последние годы указанное расширение

---

<sup>121</sup> «Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд».

содержания понятия «государственная нужда» активно используется в законодательной практике, о чем подробно будет сказано в Гл.3 диссертации.

В-третьих, список публичных нужд, обосновывающих осуществление изъятия частной собственности, весьма размыт, ибо объекты отнюдь не каждого из пунктов перечня конкретизируются в российском законодательстве. Некоторые разъяснения этого вопроса представлены в Градостроительном кодексе РФ. В нем содержится расшифровка значения всех трех категорий объектов строительства, оправдывающих отчуждение частной земли, а именно объекты федерального, регионального и местного значения. Представим для примера формулировку определения *объектов федерального значения*: «объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенными к ведению Российской Федерации Конституцией РФ, федеральными законами, решениями Президента РФ, Правительства РФ, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие страны».

Тем не менее, если говорить о более «специализированном», предметном содержании видов объектов федерального, регионального и муниципального значения, а именно, о подразумеваемых под ними конкретных объектах для строительства, то при изучении российского законодательства можно прийти к выводу, что подобное регулирование разработано лишь разрозненно, точечно. Такие перечни включены, как правило, в различные отраслевые нормативные акты в соответствии с их общей предметной тематикой. Например, Федеральный закон № 69-ФЗ «О газоснабжении в

Российской Федерации» от 31 февраля 1999г.<sup>122</sup> определяет, что «к объектам федерального значения относятся месторождения газа, имеющие стратегическое значение для газоснабжения в Российской Федерации. Отнесение же месторождений газа к объектам федерального значения осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации № 2395-1 «О недрах». Подобные нормы встречаются и в подзаконных актах, например, в Постановлении Правительства РФ № 221 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения»<sup>123</sup> от 10 марта 2000 г.

Вероятно, одной из ключевых причин слабой упорядоченности и пробельности нормотворчества в рассматриваемой сфере, является тот факт, что определение предметов, входящих в каждую отдельную категорию объектов федерального, регионального или местного значения, относится к сфере деятельности различных министерств и департаментов. Указанные органы, как правило, принимают специальные акты в сфере своей компетенции, не всегда согласуя их друг с другом.

При изучении вопроса о существе гарантии наличия публичных нужд в изъятии часто возникает вопрос о допустимости отчуждения частной земли для целей жилищного строительства, которое государство обязалось поддерживать в соответствии со ст.40 Конституции РФ. Однако Земельный кодекс РФ (ст.49) однозначно ответил на этот вопрос: объекты жилищного строительства не включаются в основной перечень возможных условий отчуждения

---

<sup>122</sup> СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

<sup>123</sup> СЗ РФ.2000. № 12. Ст. 1297.

частной земли. Другое дело, что из данного правила есть исключение: федеральный законодатель оставил за собой право решить, существует ли необходимость в развитии жилищного фонда, и в таком случае предусмотреть возможность для изъятия – как в виде общего правила, так и в отношении конкретного проекта (п. 3 ст.49 Земельного кодекса).

На сегодняшний день российский законодатель придерживается политики минимального государственного вмешательства в сферу жилищного строительства. Ни один базовый отраслевой акт, в том числе Жилищный кодекс РФ, не предусматривает развитие жилого фонда в качестве общего обстоятельства, оправдывающего изъятие земли у частного собственника. Принимая во внимание положения статей 1 и 2 Жилищного кодекса, можно заключить, что национальный законодатель придерживается следующей тактики: одобряя идею активного жилищного строительства, не рассматривает ее в качестве безусловного основания отчуждения частной земли. Государство принимает на себя лишь бремя обеспечения условий для осуществления права на жилище, которое заключается в мерах, перечисленных в ст. 2 ЖК РФ. Последние не включают в себя действия по аккордному строительству социального жилья, бесплатному или льготному предоставлению жилых помещений «в нормальных обстоятельствах». Следовательно, в трактовке Жилищного кодекса социальное жилищное строительство не рассматривается достаточным основанием, оправдывающим отчуждение частной собственности. Это подтверждает и тот факт, что в соответствии с российской законодательной практикой последних лет в целях проведения какого-либо масштабного проекта жилищного строительства органы государственной власти принимают отдельный федеральный закон в виде некоего «законодательного исключения» (в

соответствии с п.3 ст.49 Земельного кодекса РФ). Сам Жилищный кодекс РФ, как уже говорилось, такой возможности не предусматривает, а в качестве единственного основания изъятия частной земли и исключительно для муниципальных нужд вводит «признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (ст.32). Условием изъятия таких земель является невыполнение собственниками требования по сносу или реконструкции дома в установленный срок. Подобного рода отчуждения не следует относить к санкциям, ибо цель, которую выполняют такие действия по изъятию частной земли (и дома), имеет не вызывающий сомнений публичный характер – обеспечение безопасности (жизни и здоровья) людей.

«*Регулятивное* определение существа понятия «публичные нужды» отражает наиболее сущностные черты и производные от них характеристики, которыми, обладает гарантия «публичные нужды».

Основополагающим принципом, от которого, как представляется, производны все другие особенности регулирования вопроса о содержании публичных нужд в контексте отчуждения земли из частной собственности, является *принцип справедливости*. Суть этого принципа в преломлении исследуемой проблемы была раскрыта в Определении Конституционного Суда РФ от 4 октября 2012 г. № 1911-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н. Прянишникова» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 12 и 15 Федерального закона «О содействии

развитию жилищного строительства»<sup>124</sup>. В этом решении Суд акцентирует внимание на необходимости соблюдения принципа справедливости как юридического фундамента, на котором зиждется право частной собственности, а значит, и гарантии от злоупотребления правомочием изъятия частных земельных участков для публичных нужд. Раскрывая содержание данного принципа, Суд указывает на наличие в нем ряда обязательных характеристик, которые и являются гарантиями незыблемости права частной собственности, исключительности случаев вмешательства в его нормальное осуществление. Эти особенности заключаются в требовании разумной соразмерности и пропорциональности, что подразумевает *соблюдение баланса прав и законных интересов* всех участников гражданского оборота. Последнее предписание следует понимать таким образом: ничей, даже публичный, интерес не может быть без достаточных причин поставлен выше интереса другой стороны. Частной трактовкой вышеуказанного правила, как представляется, является запрет на передачу изъятой частной собственности другому частному лицу без серьезных на то оснований, наличие которых должно быть надлежащим образом доказано.

Таким образом, частным случаем соблюдения принципа справедливости при изъятии частной собственности для публичных нужд является требование *соблюдения баланса частного и публичного интересов*. Однако данное требование следует понимать в двух аспектах. С одной стороны, принцип сбалансированности частных и публичных прав говорит о необходимости учитывать интересы частных лиц при реализации определенных публичных потребностей. С другой, – подразумевает одновременно полномочие органов власти

---

<sup>124</sup> Текст Определения официально опубликован не был // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70153360/> (дата обращения: 08.02.15).

ограничивать права частных лиц (хотя и в определенных пределах).

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова»<sup>125</sup> данная идея получила свое официальное закрепление в преломлении к праву частной собственности. Суд установил, что выраженные в Конституции общепризнанные принципы неприкосновенности частной собственности, предполагающие недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, обусловливают свободу владения, пользования и распоряжения имуществом, включая возможность отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом. Вместе с тем, указывает Суд, эти принципы подразумевают и необходимость соотнесения принадлежащего лицу права частной собственности с правами и свободами других лиц. Таким образом, Суд подчеркивает, что любое право существует в едином пространстве с правами других лиц и, соответственно, должно с ними сообразовываться. Вкупе с ремаркой Конституционного Суда РФ о том, что собственность «гарантирует как реализацию иных прав и свобод человека и гражданина, так и исполнение обусловленных ею обязанностей», общее правило о необходимости учета взаимосвязанности прав индивидуумов в обществе приобретает дополнительный оттенок, заключающийся в том, что права могут и обязывать их обладателей. Тем самым Суд в данном Постановлении указывает на то, что наличие права частной

---

<sup>125</sup> СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2697.

собственности у одного лица подразумевает не только требование невмешательства других лиц в осуществление этого права, но также и в исключительных случаях обязанность правообладателя не препятствовать активным действиям, направленным на реализацию прав других лиц. При переносе этих заключений в плоскость вопроса об отчуждении частных земельных участков для публичных нужд, это будет означать, что требование непрепятствия правовому отчуждению частной собственности составляет обязанность индивида, этой собственностью обладающего. Иными словами, обязанность частного собственника заключается в претерпевании возмездного лишения своей земли с тем, чтобы была удовлетворена определенная актуальная публичная потребность.

Как представляется, высказанная Конституционным Судом РФ точка зрения не может восприниматься как самодостаточное правовое регулирование вопроса о соотношении частных и публичных интересов. Для этого требуется введение некоторых разъяснений относительно границ правового вмешательства государства в нормальное осуществление частным собственником своих прав. В связи с этим стоит привести позицию судьи Конституционного Суда РФ К.В. Арановского, представленную им в особом мнении к Определению Суда от 5 марта 2013 г. № 413-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ЭФКО Пищевые Ингредиенты» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 122 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»<sup>126</sup>. В своей позиции судья высказывает точку зрения о том, что оправдывая публичным интересом лишение частной собственности и давая этому

---

<sup>126</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2013. № 6.

интересу столь значительные преимущества, можно зайти слишком далеко. С позиции судьи это прямой путь к нарушению не только статьи 35 (часть 3), но и статьи 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации, по которой защиту в России имеют равным образом частная, государственная, муниципальная и другие формы собственности. «Публичный интерес, – пишет К.В. Арановский, – нельзя ставить над частной собственностью еще и потому, что она относится к правам и свободам человека и гражданина, которые, в отличие от публичного интереса, поставлены на вершину ценностей, о чем действительно «свидетельствуют» ее статьи 2, 18 и вся глава 2 Конституции Российской Федерации». В рассматриваемом особом мнении высказано два принципиально важных требования к пониманию понятия «публичные нужды» как условия правового характера изъятия частной земли, а именно:

а) необходимость соблюдения справедливого баланса частных и публичных интересов – путем уважения и следования идеи приоритета конституционных прав и свобод каждого отдельного члена общества над публичным интересом;

б) действия органов власти по изъятию частной земли, которые не преследуют цель первостепенного удовлетворения действительно серьезных и актуальных потребностей общества как совокупности индивидов, не имеющих возможности самостоятельной реализации своего права, лишают оригинального смысла введение института публичных изъятий, превращая его в инструмент для удовлетворения интересов рентоориентированных лиц.

К.В. Арановский, таким образом, в особом мнении косвенно сформулировал важную теоретическую рекомендацию относительно порядка осуществления изъятия частных земельных участков. Правило звучит таким образом: проект, предусматривающий изъятие

частной земли, *должен быть* признан нарушающим статус незыблемости конституционного права частной собственности, если не доказана *пропорциональность* получения благ частным собственниками и иными выгодоприобретателями, а также, если выяснится, что реализация указанного проекта может нарушить баланс частных и публичных правовых интересов.

Принципы справедливости, пропорциональности и баланса частных и публичных интересов не исчерпывают характеристику российской модели регулирования гарантии наличия публичных нужд в изъятии частной земли. Можно выделить «производные» принципы, развивающие указанные выше исходные положения, которые уже непосредственно характеризуют понятие «публичные нужды»:

- 1) запрет произвольного отчуждения частной собственности;
- 2) исключительность публичных нужд, оправдывающих изъятие частной собственности, и монополия федерального законодателя на установление обстоятельств, обосновывающих изъятие частной земли;
- 3) отсутствие альтернатив размещения объекта строительства, служащего обстоятельством, обосновывающим действия по изъятию частной земли;
- 4) обеспечение возможности участия общества в процедуре принятия решения по изъятию частной земли.

Кратко рассмотрим каждый из вышеперечисленных принципов

1. Принцип *непроизвольности*, или *соблюдения всех правил должной процедуры отчуждения частной собственности* берет начало в ст.17 Всеобщей Декларации прав человека ООН (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.), которая устанавливает,

что никто не должен быть произвольно лишен своего имущества<sup>127</sup>. Развивая эту мысль, Конституционный Суд РФ в Определении от 22 ноября 2012 г. № 2189-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ульяновой Лидии Павловны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 1 статьи 239 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 1 статьи 49 и статьей 55 Земельного кодекса Российской Федерации» поясняет, что нормы Гражданского и Земельного кодексов, конкретизирующие ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, не предполагают произвольного изъятия земельного участка и здания, сооружения или другого недвижимого имущества, находящихся на данном участке. Для этого требуется исследование фактических обстоятельств, доказывания обоснованности и необходимости такого изъятия<sup>128</sup>.

Какие-либо разъяснения содержания указанных в Определении требований Конституционным Судом не были предоставлены. Поэтому думается, что главную роль в недопущении произвольного изъятия частной земли играют суды общей юрисдикции, хотя ряд положений, разъясняющих отсутствие произвольности, можно найти и в нормативных актах (например, в статьях Градостроительного кодекса РФ, посвященных вопросам территориального планирования).

2. Еще одной важной характеристикой понятия «публичные нужды» является введенный ст.49 Земельного кодекса РФ принцип исключительности проекта по изъятию частной земли. Это предписание напрямую не разъясняется в законе, но в качестве его косвенной конкретизации можно считать положение п.3 данной статьи. В соответствии с указанной нормой в случае, когда

---

<sup>127</sup> «Российская Газета». 1995. 5 апреля.

<sup>128</sup> Текст Определения официально опубликован не был // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=311665> (дата обращения: 08.02.15).

региональный или муниципальный орган власти заинтересован в изъятии частной земли, однако предложенное им основание для осуществления отчуждения непосредственно не включено в перечень ст.49 ЗК РФ, указанные органы власти не правомочны самостоятельно вводить и применять эти обстоятельства для изъятия частной земли. Все подобные вопросы могут быть решены только путем принятия федерального закона. Введенное в п.3 требование, таким образом, снижает риски злоупотребления возможностью изъятия частной земли в регионах и муниципальных образованиях. Как представляется, если бы Земельный кодекс разрешал правотворческим органам любого уровня вводить дополнительные основания изъятия частной земли, то было бы практически невозможно осуществлять эффективный контроль над обоснованностью, пропорциональностью, целесообразностью и другими показателями легитимности каждого нововведенного основания отчуждения.

3. Дополнительно уяснению содержания принципа исключительности может служить и установленное в п. 2 ст. 49 Земельного кодекса РФ *правило об отсутствии альтернатив* размещения объектов, необходимость строительства которых является обстоятельством, оправдывающим действия по изъятию частной земли. Тем не менее, при буквальном толковании данное требование имеет весьма ограниченную сферу действия – оно распространяется лишь на закрытый список оснований, установленных в п.2 ст.49 ЗК РФ. Однако не всегда правоприменитель разделяет данную позицию. В качестве примера сошлемся на решение Унечского районного суда

Брянской области от 15 декабря 2010 г.<sup>129</sup>. В соответствии с материалами дела истец К.В. Максимов обратился в Суд с иском, включающим требование об отчуждении земельного участка для целей обустройства дороги. Истец ссылался на необходимость осуществления действий по изъятию для создания сквозного проезда и прохода на переулок – с тем, чтобы обеспечить беспрепятственный доступ к дому истца. Исковые требования ответчик А.В. Василенко не признал. Проанализировав обстоятельства дела, суд высказал следующие замечания.

Первое. Изъятие земельного участка допускается только в том случае, если объективно *невозможно разместить какой-либо из объектов, не изымая при этом земли*. Правовой гарантией выполнения требований данной правовой нормы являются положения ч. 2 ст.31 Земельного кодекса РФ, где предусмотрено, что орган местного самоуправления обеспечивает выбор земельного участка путем определения вариантов размещения объектов. Данную гарантию суд рассматривает как одно из отражений принципа «исключительности» публичных изъятий.

Второе. Ни в федеральном законе, ни в законе субъекта Российской Федерации, ни в распоряжении местной администрации не указана *необходимость в изъятии именно спорного земельного участка*. Вместе с тем, при разрешении споров об изъятии следует учитывать, что цели отчуждения земельного участка должны соответствовать принципу исключительности, установленному статьей 49 ЗК РФ. В противном случае решение об изъятии является незаконным.

---

<sup>129</sup> Решение Унечского районного суда Брянской области от 15 декабря 2010 г. «Об изъятии земельного участка, выделении земельного участка для проезда и прохода, обустройстве дороги, вокруг путем обеспечения сквозного проезда и прохода» // URL: <https://rospravosudie.com/court-unechskij-rajonnij-sud-bryanskaya-obl-s/act-102065062/> (дата обращения: 08.02.15).

С учетом вышеуказанного можно заключить, что в данном решении суд представил расширительное истолкование требования об отсутствии альтернатив действиям по изъятию на определенной территории, во-первых, распространив его на любые возможные основания для изъятия (а не только на объекты строительства, перечисленные в п.2 ст.49 ЗК РФ); и, во-вторых, признав его в качестве требования, необходимого для выполнения в целях соблюдения принципа исключительности публичных отчуждений.

Следует признать, что в настоящем деле суд оправданно применил расширительное толкование нормы, закрепленной в п.2 ст.49 ЗК РФ (требование об отсутствии альтернатив). В целях разрешения представленного спора суд применил системный метод, предположив, что нормы, расположенные в одном и том же нормативном акте, должны быть логически взаимосвязаны. Таким образом, выступив в роли квазизаконодателя, суд предложил собственный ответ на вопрос о границах применения принципа безальтернативности в контексте института публичных изъятий.

4. Принцип обеспечения возможности участия общества в процедуре принятия решения по изъятию частной земли российской модели публичных отчуждений воплощен лишь частично. На сегодняшний день общественный контроль над соблюдением порядка отчуждения ограничивается лишь двумя способами:

В качестве *факультативного* этапа процедуры отчуждения предусмотрено проведение сходов, референдумов граждан по вопросам изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд<sup>130</sup> (ст.31 Земельного кодекса РФ). Несмотря на

---

<sup>130</sup> В случае предоставления земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и

то, что данный способ волеизъявления граждан не является необходимым элементом процедуры отчуждения земли, решения, принятые на местных референдумах или сходах, в соответствии со статьями 22 и 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являются обязательными к исполнению на территории соответствующего муниципального образования.

В качестве *обязательного* этапа осуществления изъятия частной земли для публичных нужд российским законодателем предписывается организация публичных слушаний по вопросам принятия документов территориального планирования – генеральных планов (статьи 18 и 24 Градостроительного кодекса РФ). Интересно, что в отличие от первого варианта участия граждан в процедуре изъятия частной земли, результаты публичных слушаний по генплану не имеют обязательного характера. В соответствии со ст.28 Градостроительного кодекса РФ, глава местной администрации *с учетом* заключения о результатах публичных слушаний может принять *по своему усмотрению* решение о согласии с проектом генерального плана и направлении его для рассмотрения в представительный орган муниципального образования или об отклонении проекта генерального плана и направлении его на доработку.

Необходимо подчеркнуть, что, конечно, принципами и перечнями обстоятельств изъятия регулирование российской модели гарантии «публичные нужды» не исчерпывается. Для полноценного раскрытия содержания данного элемента института публичных изъятий следует ответить на ряд дополнительных вопросов, а именно:

---

этнических общин для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами.

- какие органы, лица могут принимать решение (участвовать в принятии решения) о наличии или отсутствии публичных нужд в изъятии частной земли?

- какие лица управомочены на осуществление действий по реализации заявленных в качестве публичных нужд потребностей?

Отвечая на первый вопрос, можно выделить две группы акторов: общество (граждане в качестве территориального коллектива) и органы власти.

Относительно первой группы было сказано выше. Участие граждан в процедуре отчуждения земли на сегодняшний день представляется весьма ограниченным, что, как представляется, не в полной мере отвечает требованиям гарантии наличия публичных нужд в изъятии.

Вторая группа акторов – органы власти – подразделяется на три подвида:

- а) устанавливающие обстоятельства изъятия,
- б) принимающие решение об изъятии и
- в) принимающие решение о законности (допустимости) исполнения решения об отчуждении частной земли.

К первому подвиду относятся федеральные органы законодательной власти. Второй – включает исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления. Наконец, к третьему подвиду относятся суды общей юрисдикции. Важно, однако, понять, какой из указанных акторов является стороной, обладающей реальной силой в установлении существа публичных нужд.

Вопрос о силе федеральных законов не требует специальных разъяснений. Указанные акты являются основополагающими и могут быть пересмотрены или отменены либо по собственной инициативе законодателя, либо в соответствии с решением Конституционного

Суда РФ. На сегодняшний день не отмечено случаев признания законодательных актов неконституционными в части установленных в них обстоятельств изъятия частной земли.

Более актуальным является вопрос о соотношении решений судов и решений исполнительных органов власти. Как уже говорилось выше, четкого содержания гарантии публичных нужд в российском законодательстве нет. Соответственно, в установлении наличия или отсутствия реальной государственной нужды в отчуждении частной земли вышеуказанные органы власти обладают достаточно большой свободой усмотрения. Таким образом, требуется понять, какой юридической силой обладают акты органов исполнительной власти о возбуждении производства по отчуждению частной земли, а соответственно, является ли позиция этих органов определяющей при установлении наличия конкретной публичной нужды в изъятии.

Для ответа на поставленный вопрос обратимся к анализу роли судов общей юрисдикции в определении конкретного содержания публичных нужд. Последние участвуют в данной процедуре в качестве стороны, оценивающей законность решения по принудительному изъятию, принятого компетентными органами власти – в соответствии с критерием соблюдения гарантий института публичных отчуждений частной земли. Согласно ст.35 Конституции РФ только суд наделен окончательным правом по установлению возможности изъятия имущества у частного собственника при отсутствии согласия последнего: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». Таким образом, принятое исполнительным органом решение об отчуждении частной земли для государственных нужд не является окончательным. Конечно, следует отметить, что российские суды нередко оставляют за собой лишь второстепенную роль в подобных судебных процессах, не стремясь

вмешиваться в усмотрение исполнительных органов власти. Однако не единичны и ситуации, когда суды не принимают «на веру» позицию исполнительных органов о наличии публичных нужд в изъятии и используют различные виды судебной проверки: самостоятельно изучают документацию, сопутствующую принятию решения о принудительном выкупе частной земли, запрашивают экспертные заключения и т.д.

Отвечая на второй вопрос о том, какие лица управомочены на осуществление действий по реализации заявленных в качестве публичных нужд потребностей, следует, в первую очередь, указать, что в соответствии с наиболее строгим пониманием существа публичных нужд, которое разделяет и часть юридического сообщества в США, гарантия публичных нужд заключается в требовании не только наличия общественной потребности в отчуждении, но и соблюдения правила о публичном использовании. Под публичным использованием понимается, что, во-первых, выгоды общества от проекта по изъятию должны превышать выгоды частных лиц, а, во-вторых, что использование изъятой частной собственности должно осуществляться только публичными организациями. Таким образом, в качестве оригинальной трактовки публичных нужд, по мнению ряда видных американских юристов<sup>131</sup>, установленная гарантия требует, чтобы отчуждаемая частная земля передавалась в собственность исключительно публичным организациям и под реализацию исключительно публичных проектов. Тем не менее, и в США, и в России современная модель публичных изъятий отошла от первоначальной трактовки понятия «публичные нужды». И если в

---

<sup>131</sup> См., напр.: позиция судьи К. Томас в деле Kelo v. New London (04-108) 545 U.S. 469 // URL: <http://caselaw.lC.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=000&invol=04-108> (дата обращения: 08.02.15).

США это ярко проявляется в судебных прецедентах, то в России такая позиция официально закреплена законодательно – в Земельном кодексе РФ. В соответствии с ч.2 ст.5 Кодекса, граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые не могут находиться в частной собственности.

Как видим, по общему правилу государственная или муниципальная собственность может быть передана в частную<sup>132</sup>. И если исходить из того, что при отчуждении земли под любой проект частная земля сначала автоматически переходит в государственную или муниципальную собственность, следовательно, *не существует никаких препятствий для последующей передачи этого имущества другому частному лицу*.

### ***Равноценное возмещение***

В ст.17 [Французской] Декларации о правах человека и гражданина 1789 г. – одном из первоисточников института публичных изъятий – говорится: «Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом явной общественной необходимости и при условии справедливого и предварительного возмещения». В тексте Декларации речь идет именно о принудительном характере института изъятия. Соответственно, и требование о предоставлении справедливого возмещения (компенсации) относилось, по мнению составителей данного

---

<sup>132</sup> Установленное в ч.2 ст.15 Земельного кодекса РФ исключение не относится к проблематике данного исследования.

документа, исключительно к указанным случаям отчуждения. Такой подход к определению существа института изъятия предрасполагает к существенным изъянам в его применении на практике, о чём будет сказано далее.

В оригинальной трактовке гарантия предоставления оплаты за принудительное отчуждение земли называется «предварительной справедливой компенсацией» и, следовательно, предполагает соблюдение принципа *справедливости* при расчете возмещения за изъятие и осуществление компенсационных выплат *перед* отчуждением земли.

Надо отметить, что российская практика постепенно воспринимала правила, установленные ст.17 Французской Декларации. В частности, в уже упоминавшемся Генерал-Прокурорском Наказе от 30 июля 1767 г. содержалось требование о том, что лицу следует возмещать убытки в случае, если его собственность была изъята для общей пользы, при этом не конкретизировалось, включают ли указанные убытки стоимость участка или нет. Сводом Законов Гражданских 1857 года был закреплен более подробный порядок произведения платы за «экспроприацию». В частности, в ст.575 Свода предписывалось, что принудительное отчуждение недвижимого имущества требует обязательной выплаты «справедливого и приличного» вознаграждения. Но о *предварительной* выплате суммы выкупа ни в Наказе, ни в Своде речь еще не шла. Более того, в соответствии со ст.589 Свода допускалась выплата суммы за отчужденный участок не полностью, по частям, при условии доплаты шести процентов годовых за каждый год, пока вся стоимость изъятого имущества не будет выплачена.

Советский период не внес существенных изменений в

дореволюционную трактовку гарантии компенсации за изъятие частной земли. Более того, в силу того, что в советское время земля рассматривалась как собственность исключительно государственная, соответственно, и факт изъятия земли, по мнению советского законодателя, не требовал выплаты возмещения, за исключением покрытия убытков лица, включая стоимость отчужденного имущества, непосредственно связанного с судьбой отчуждаемого участка (см. ч. 12 Положения об изъятии земель для государственных или общественных надобностей 1929 г.<sup>133</sup>).

К концу XX века в России вопрос о порядке выплаты вознаграждения за изымаемый земельный участок получил свое регулирование, во многом соответствующее традициям оригинальной трактовки, изложенной во Французской Декларации. Указом Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России», в частности, было впервые установлено, что возмещение за отчуждение земельного участка у частного собственника для государственных и общественных нужд производится не только с учетом стоимости земли по договорной цене, но и размера причиненных убытков, в том числе упущенной выгоды<sup>134</sup>.

Наконец, Конституция РФ в ч.3 ст.35, а следом за ней и новый Земельный кодекс РФ (ч.2 ст.55) определили, что принудительное отчуждение частной собственности (в том числе, и земли) для государственных нужд может быть произведено лишь при условии «предварительного и равноценного возмещения». Более того, российская модель института изъятия расширила список гарантий, предоставляемых частному собственнику, имущество которого

---

<sup>133</sup> СУ РСФСР. 1929. №24. Ст. 248.

<sup>134</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4191.

отчуждается без его согласия, уточнив, что такие действия могут быть произведены лишь по решению суда. В контексте вопроса о возмещении ущерба частного собственника данное положение имеет значение в силу того, что оно, как представляется, распространяется и на случаи несогласия лица лишь с суммой компенсации. При этом следует сказать, что одновременно с нормами статьи 35 Конституции РФ на сегодняшний день действуют и положения Земельного и Гражданского кодексов РФ, регулирующие, в числе прочего, и порядок отчуждения земли у частного собственника при наличии его согласия. В соответствии с положениями статьи 279 Гражданского кодекса РФ добровольный порядок подразумевает заключение соглашения о выкупе земли с частным собственником. Требований предварительности и равноценности компенсации, а также обязательного судебного рассмотрения споров об изъятии в таком случае законодателем не устанавливается. Таким образом, современная модель механизма изъятия частной собственности для публичных нужд в Российской Федерации подразумевает наличие трех гарантий, сопутствующих выплате компенсации частному собственнику земли, которые, однако, применяются в обязательном порядке лишь в случае *принудительного* порядка изъятия земли:

- равноценность возмещения;
- предварительность возмещения;
- обязательность судебного решения о принудительном выкупе.

Из вышесказанного следует, что современный российский институт публичных изъятий предполагает наличие двух способов отчуждения частной земли: добровольный выкуп и принудительное возмездное отчуждение. В первом случае с частным собственником заключается соглашение о выкупе, которое представляет собой

квазисделку о продаже или мене и должно регулироваться, с позиции российского законодателя, преимущественно гражданско-правовыми нормами. Второй же способ изъятия применяется в случае невозможности заключить с частным собственником соглашение о выкупе и требует обязательного рассмотрения спора в суде.

*Равноценное возмещение – общая характеристика.* Понятие «равноценное возмещение», применённое в ч.3 ст.35 Конституции РФ, состоит из двух смысловых частей: требования выплаты компенсации за изъятие и предписания равноценности возмещаемой суммы (как специализирующее правило).

Непосредственно определения термина «равноценность» в российском законодательстве нет. Если обратиться к доктринальным источникам, то в них термин «равноценность» предстает в качестве синонима термина «эквивалентность»<sup>135</sup>. Поэтому более точно понятие «равноценность» можно характеризовать как «взаимозаменяемость» – любое отношение между двумя вещами, при котором в определенных условиях можно одно заменить другим<sup>136</sup>. Следовательно, российская формулировка компенсации за отчуждение подразумевает стремление законодателя более четко ограничить сферу возмещаемого ущерба посредством применения стандарта объективной оценки.

Интересно также отметить, что представленная формулировка («равноценное возмещение») значительно отличается от своего американского аналога – «справедливой компенсации» («just

---

<sup>135</sup> См.: Александрова З. Е. Словарь синонимов русского языка. Практический справочник // URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_synonyms/146189/%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonyms/146189/%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C) (дата обращения: 08.02.15).

<sup>136</sup> Толковый словарь по психологии // URL: [http://psychology\\_dictionary.academic.ru/9431/%D0%AD%D0%9A%D0%92%D0%98%D0%92%D0%90%D0%9B%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%AC](http://psychology_dictionary.academic.ru/9431/%D0%AD%D0%9A%D0%92%D0%98%D0%92%D0%90%D0%9B%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%AC) (дата обращения: 08.02.15).

compensation»). Последнее понятие, как отмечалось ранее, представляет собой достаточно гибкий инструмент определения выкупной цены, ибо подразумевает, что справедливое возмещение не всегда является равноценным, так как по разным причинам оно может отличаться от объективных показателей цены<sup>137</sup>. В силу того, что официальной трактовки термина «равноценностъ» в российском законодательстве нет, можно заключить, что в качестве критерия формирования выкупной цены не исключается и требование справедливости. Тем не менее, принцип справедливости в понятии «равноценностъ» не будет являться обязательным элементом до тех пор, пока не получит закрепления в нормативном акте.

Пробел, вызванный отсутствием конкретного содержания понятия «равноценное возмещение» в российском законодательстве, был заполнен Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ, вынесшим 24 марта 2005 г. Постановление № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»<sup>138</sup>. Пленумом были даны следующие разъяснения: под равноценным возмещением понимается выкупная цена земельного участка, в которую входят элементы, указанные в ч. 2 ст. 281 Гражданского кодекса РФ и ч.2 ст.56.8 Земельного кодекса РФ.

- 1) рыночная стоимость земельного участка;
- 2) рыночная стоимость иных прав на земельные участки, подлежащих прекращению;
- 3) рыночная стоимость находящегося на изымаемом участке недвижимого имущества (или рыночная стоимость иных прав на эти объекты недвижимого имущества, подлежащих прекращению);

---

<sup>137</sup> Например, субъективная стоимость объекта недвижимости, расположенного на отчуждаемом земельном участке.

<sup>138</sup> Вестник ВАС РФ. № 5. 2005.

4) убытки, причиненные частному собственнику изъятием земельного участка.

К п.4 законодатель относит убытки, возникающие в связи с невозможностью исполнения правообладателями таких земельных участков обязательств перед третьими лицами (в том числе основанных на заключенных с такими лицами договорах), и упущенная выгода, которые определяются в соответствии с федеральным законодательством.

Альтернативой представленного варианта компенсации может выступать предоставление частному собственнику равноценного земельного участка в натуре с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Разберем юридическое содержание каждого из представленных элементов российской модели возмещения за отчуждение частной земли.

*Рыночная цена.* Определение рыночной стоимости объекта дается в Федеральном законе от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»<sup>139</sup>: наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства.

Можно заключить, что описанный институт рыночной оценки не является полностью оправданным инструментом для определения стоимости изымаемой земли: он подразумевает, что стоимость участка устанавливается по соглашению с частным собственником,

---

<sup>139</sup> СЗ РФ.1998. № 31. Ст. 3813.

что будет соответствовать реальности только в случае реализации добровольного порядка выкупа земли. Тем не менее, на сегодняшний день законодатель предпочитает использовать рыночную цену как модельный механизм даже в случаях с принудительным отчуждением частной земли. Вероятно, такое положение вещей не изменяется в силу того, что представляется чрезвычайно трудным определить, как влияет на формирование цены «эффект принудительности».

Непосредственный расчет рыночной стоимости в российском законодательстве предлагается осуществлять соответсвии с принятым Министерством имущества РФ (в 2008 году преобразовано в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом РФ) Распоряжением от 6 марта 2002 г. «Об утверждении методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков»<sup>140</sup>. Для установления размера рыночной цены в акте предложено следовать установленным определенным принципам оценки, например, принципу ожидания (он также называется принципом эффективного использования): рыночная стоимость земельного участка определяется исходя из его наиболее эффективного применения<sup>141</sup>. Будет справедливо сказать, что закрепленные в Рекомендациях принципы и методы не слишком облегчают задачу оценщиков – они очерчивают лишь общую модель процедуры оценки, но не конкретные способы ее расчета. Такая ситуация не способствует формированию единообразной практики в деятельности по определению размера равноценного возмещения, ибо

---

<sup>140</sup> В данном виде документ опубликован не был // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=38786> (дата обращения: 11.03.2015).

<sup>141</sup> То есть, наиболее вероятного использования земельного участка, являющегося физически возможным, экономически оправданным, соответствующим требованиям законодательства, финансово осуществимым, и в результате которого величина стоимости земельного участка будет максимальной.

во многом предлагает полагаться на усмотрение оценщиков.

*Расчет убытков: общий подход.* Вопрос о расчете убытков частных собственников от изъятия их земли получил свое освещение в Земельном и Гражданском кодексах. Первый отсылает правопримениеля, заинтересованного оценке ущерба, к положениям гражданского законодательства. В таком случае отправным пунктом регулирования вопроса о расчете убытков можно считать ст.15 Гражданского кодекса, содержащую определение термина «убытки». Убытки – это «расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода)». Рассматриваемая норма практически полностью дублируется в ч.2 ст. 281 того же Кодекса, которая расширяет сферу косвенных убытков, включая в нее не только упущенную выгоду, но и в целом убытки, понесенные в связи с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами. В силу того, что сам факт правомерных или неправомерных действий органов власти в связи с отчуждением земельного участка не влияет на размер ущерба, трактовку термина, представленную в названных статьях, можно считать универсальной. Основываясь на положениях ст. 15 ГК РФ, в контексте института публичных изъятий, можно выделить два вида «убытков»: реальный ущерб и косвенный ущерб.

Таким образом, мы можем говорить о наличии двух важных особенностей российской модели. Первая, нашедшая отражение и в американской модели, заключается в том, что в качестве ущерба как такового российским законодателем понимается, по общему правилу, именно реальный ущерб, а не какие-либо косвенные потери. Второй

особенностью является закрепление в качестве обязательного элемента компенсации ряда косвенных убытков, в частности, упущенной выгоды, что в американской модели не является универсальным требованием и инцидентно закреплено в законодательстве лишь ряда штатов.

*Реальный ущерб.* Как уже было отмечено, под реальным ущербом российский законодатель понимает расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, а также утрата или повреждение его имущества. Указание на то, что такого рода убытки являются *реальными*, не случайно. Исходя из положений ст.15 и 281 ГК РФ и ст. 56.8 ЗК РФ, можно заключить, что разграничение видов убытков опирается на анализ причин, которые вызвали ущерб. Если толчком послужили необходимые причины, то это реальные, прямые убытки. Косвенный ущерб, в свою очередь, понимается как убытки, порожденные некими отдаленными, опосредованными или даже «случайными» обстоятельствами.

Данный нюанс имеет большое значение для правоприменителя: законодатель оградил суды от бесконечного потока исков, заявленных частными собственниками по вопросу о размере равнозначного возмещения. Если бы допускался учет всех косвенных убытков при расчете компенсации, то необходимо было бы разработать и детальные методические рекомендации, определяющие пределы причинно-следственной дистанции «изъятие – ущерб» для установления возможности включения определенного косвенного убытка в сумму компенсации. Поэтому в соответствии с российской моделью компенсации за осуществление публичных изъятий единственным исключением из правила о косвенных убытках является ущерб, который частный собственник несет в связи с

досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, включая упущенную выгоду (ст.56.8 ЗК РФ).

Отдельно следует отметить, что законодатель выделяет и те категории «реальных» расходов частных собственников, которые, по сути, не рассматриваются по российской модели в качестве возмещаемых убытков от изъятия. Данный список установлен в ч.8 ст.56.8 ЗК РФ и включает:

- 1) объекты недвижимого имущества, расположенные на изымаемом земельном участке, и неотделимые улучшения данных объектов (в том числе в результате реконструкции), произведенные вопреки его разрешенному использованию, а также вопреки условиям договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или договора безвозмездного пользования таким земельным участком;
- 2) неотделимые улучшения земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимого имущества, произведенные после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, за исключением неотделимых улучшений, произведенных в целях обеспечения безопасности такого недвижимого имущества в процессе его использования (эксплуатации), предотвращения пожаров, аварий, стихийных бедствий, иных обстоятельств, носящих чрезвычайный характер, либо в целях устранения их последствий, а также в результате реконструкции на основании выданного до указанного уведомления разрешения на строительство;
- 3) объекты недвижимого имущества, строительство которых осуществлено после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии земельного участка

для государственных или муниципальных нужд, за исключением случаев, если это строительство осуществлялось на основании ранее выданного разрешения на строительство;

4) объекты недвижимого имущества, для строительства которых не требуется выдача разрешения на строительство и строительство которых начато после уведомления правообладателя изымаемой недвижимости о принятом решении об изъятии;

5) сделки, заключенные правообладателем изымаемой недвижимости после его уведомления о принятом решении об изъятии, если данные сделки влекут за собой увеличение размера убытков, подлежащих включению в размер возмещения за изымаемый земельный участок.

На сегодняшний день российской оценочной практикой еще не выработаны эффективные способы расчета убытков от изъятия. Для оценки ущерба лицам предлагается действовать в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»<sup>142</sup>. Данный нормативный акт содержит лишь общие принципы относительно порядка определения содержания убытков, понесенных, в том числе, бывшими собственниками земли, и не содержит никаких значимых замечаний. Постановление просто указывает, что непосредственно расчет ущерба

---

<sup>142</sup> СЗ РФ. 2003. № 19. Ст. 1843.

производится в соответствии с «методическими рекомендациями, утверждаемыми Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством имущественных отношений Российской Федерации» (ч.5 Постановления) – актом, который на сегодняшний день в российском нормативном массиве отсутствует. Временные методические рекомендации по расчету размера убытков, утвержденные Росземкастстром 11 марта 2004 г.<sup>143</sup>, использовавшиеся в качестве такого документа ранее, утратили силу более пяти лет назад в связи с изданием Приказа Минэкономразвития РФ от 20 марта 2009 г. № 95<sup>144</sup>. С этого времени регулирование по данному вопросу отсутствует.

Российский законодатель, вероятно, исходил из предположения, что каждый конкретный случай оценки отличается своим индивидуальным характером, соответственно принятие универсальных требований к расчету убытков отразилось бы негативно на объективности их оценки. Однако отсутствие четкого и подробно разработанного регламентирования в рассматриваемой сфере может привести к многочисленным случаям ущемления интересов граждан, ввиду высоких рисков ошибки.

Некоторые разъяснения относительно перечня документов, на основе которых определяется итоговый размер реального ущерба, можно найти в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской

---

<sup>143</sup> Документ официально опубликован не был // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54542/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54542/) (дата обращения: 08.02.15).

<sup>144</sup> Документ официально опубликован не был // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_86250/#p18](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86250/#p18) (дата обращения: 08.02.15).

Федерации»<sup>145</sup>. В этом решении говорится, что в качестве возможных доказательств убытков могут быть представлены, в числе прочего, смета (калькуляция) затрат на устранение недостатков товаров, работ, услуг и договор, определяющий размер ответственности за нарушение обязательств. Данные рекомендации, конечно, являются лишь общими правилами относительно доказательной базы и приемов расчета убытков. В них не говорится ничего о содержании расчетов, что является наиболее важным элементом в обеспечении действенности гарантии равноценного возмещения. В отсутствие конкретных технических правил расчета, общих для всех случаев отчуждения частной земли, представляется невозможным говорить об объективности, относимости и допустимости расчета компенсации за изъятие в целом. Более того, за неимением общего императивного регулирования даже положения об ответственности оценщиков не будут играть существенной роли, поскольку способы и методики расчета, оценщики могут выбирать самостоятельно.

*Косвенные убытки.* Как было указано, ущерб, который понес частный собственник в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами (включая упущенную выгоду), является единственной категорией возмещаемых косвенных убытков в контексте публичных изъятий.

Следует отметить, что перечень данной категории убытков законодателем не представлен, дан лишь ряд общих положений относительно определения размера упущенной выгоды: в ч.4 ст.393 Гражданского кодекса РФ указывается, что при определении упущенной выгоды учитываются предпринятые кредитором для ее получения меры и сделанные с этой целью приготовления. Частично

---

<sup>145</sup> Вестник ВАС РФ. № 9. 1996.

разъясняется указанное правило в ранее упомянутом постановлении Пленума ВАС РФ № 8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». В решении устанавливается, что размер упущеной выгоды или неполученного дохода должен определяться с учетом разумных затрат, которые кредитор должен был понести, если бы обязательство было исполнено.

В заключение следует отметить, что российская модель компенсации не является полной репликой американского варианта, хотя, возможно, и «вдохновлялась» им (методические рекомендации оценки рыночной стоимости земли во многом повторяют проверенные американские «Стандарты оценки»<sup>146</sup>). Наиболее существенным различием анализируемых моделей, на которое следует обратить внимание, является императивное требование российского законодателя о включении упущеной выгоды собственника в итоговую смету компенсации за отчуждение частной земли.

Кроме того, стоит отметить и несовпадение формулировок самой гарантии («равноценное возмещение» и «справедливая компенсация»), что свидетельствует о большей гибкости подхода к определению возмещения в американской модели. Последнее подтверждается тем, что, как было упомянуто ранее, в отличие от российского регулирования в законах ряда штатов США существуют нормы, предписывающие возмещение «субъективной» стоимости отчужденной недвижимости. В целом, следует отметить, что в обеих моделях имеется ряд ценных положений, которые можно заимствовать с целью совершенствования гарантийных механизмов

---

<sup>146</sup> Имеются в виду «Uniform standards of professional appraisal practice».

института публичных изъятий.

### ***Надлежащая законная процедура изъятия частной собственности для публичных нужд***

В российском законодательстве, в отличие от США, отсутствует прямая формулировка принципа должной процедуры. Тем не менее, в Конституции РФ можно обнаружить ряд косвенных указаний: в ст.35, например, содержится требование о том, что *лишение имущества возможно при обязательном рассмотрении спора судом*, что предполагает должную процедуру. Не менее важно, что ратифицированная в 1998 году Российской Федерацией [Европейская] Конвенция о защите прав человека и основных свобод также содержит упоминания о данном требовании: «Каждый имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» (ст.6). Статья 1 Протокола 1 к Европейской Конвенции, развивая эту идею, уточняет: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права»<sup>147</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации в целом ряде своих постановлений также упоминает термины «надлежащая правовая процедура», «надлежащая судебная процедура»<sup>148</sup>, что подтверждает известность настоящего международного принципа российской юридической практике.

---

<sup>147</sup> СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>148</sup> См., напр.: Постановления КС РФ: от 11.03.1998 № 8-П, от 24.02.2004 № 3-П, от 03.07.2001 № 10-П, от 27.02.2009 № 4-П, от 21.12.2011 № 30-Ч.

Процессуальные требования к осуществлению публичных изъятий закреплены в российском законодательстве достаточно подробно. В целом, данное регулирование содержит предписания трех категорий: относительно особенностей этапов процедуры, относительно очередности этапов и относительно сроков прохождения определенных этапов и совершения определенных действий.

В соответствии с положениями российского законодательства порядок публичных отчуждений в России делится на два вида: добровольный и принудительный, которые имеют как сходство, так и различия. И в добровольной, и в принудительной процедуре изъятия присутствуют общие подготовительные этапы:

- 1) выявление и информирование лиц, чья недвижимость (земельные участки и неразрывно связанные с ними объекты недвижимости) подлежит изъятию;
- 2) подготовка и принятие решения об изъятии земельного участка для государственных нужд;
- 3) информирование собственника частного земельного участка о предстоящем изъятии последнего;
- 4) государственная регистрация решения об изъятии земельного участка;
- 5) определение размера компенсации за изъятие частных земельных участков;
- 6) проведение переговоров с частным собственником по вопросу о заключении с последним соглашения о выкупе права собственности на земельный участок.

Перед тем как приступить к изучению процедурных правил проведения публичных изъятий в России, следует сказать, что этот аспект правового регулирования был подробно урегулирован совсем

недавно. Положения, разъясняющие порядок изъятия частной земли для публичных нужд, были введены Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ<sup>149</sup>, который содержит большую группу поправок, составляющих положения статей 56.2-56.11. Данные поправки вступили в силу 1 апреля 2015 г., значительно изменив процедурные правила осуществления действий по изъятию.

Процедура отчуждения частной земли для публичных нужд начинается с принятия решения уполномоченным органом исполнительной власти об осуществлении действий по отчуждению частной земли и связанных с ней объектов недвижимости. Такое решение может быть принято органами власти по собственной инициативе или по ходатайству организации – как частной, так и публичной (ст. 56.3 Земельного кодекса РФ). Данный вывод можно сделать из анализа перечня видов организаций, управомоченных подать ходатайство об инициировании процедуры изъятия.

Принятие решения по изъятию требует предварительного выполнения уполномоченными органами исполнительной власти или органами местного самоуправления обязанности по направлению запроса в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав и сделок с недвижимым имуществом, в целях выявления лиц, земельные участки которых подлежат изъятию и (или) лиц, являющихся собственниками недвижимого имущества, расположенного на данных участках (ч.10 ст.56.4 ЗК РФ).

Кроме того, Закон предписывает уполномоченным на отчуждение земли органам размещать сообщение о планируемом изъятии (ч.1 ст.56.5 ЗК РФ).

После того, как опубликование информации о планируемых

---

<sup>149</sup> СЗ РФ. 2015. №1. Ст.52.

действиях по изъятию осуществлено, частным собственникам планируемой к отчуждению земли предоставляется право на подачу заявления об учете их прав на земельные участки и (или) объекты недвижимости, связанные с ними. Данные действия могут быть осуществлены в течение 60 дней со дня опубликования сообщения (ч.8 ст.56.5 ЗК РФ). Представленные в частях 1 и 8 ст.56.5 Земельного кодекса РФ положения служат целям выявления всех лиц, чьи права могут быть затронуты отчуждением земли. Кроме того, действия по выявлению заинтересованных лиц помогают и определить, есть ли в числе планируемой к отчуждению недвижимости имущество, находящееся в публичной собственности, а также бесхозяйное или выморочное имущество, для которого соблюдение процедуры по отчуждению не требуется (ст.56.6 ЗК РФ).

После того, как принадлежность всех участков, планируемых к отчуждению, определена, органы власти считаются правомочными принять решение об изъятии. Требования к содержанию решения и прилагаемым к нему документам содержатся в ст.56.6 Земельного кодекса.

Принятое решение об изъятии земельного участка подлежит государственной регистрации, однако в связи со вступившими в силу изменениями процедуры отчуждения земли данный юридический факт больше не связывается с наступлением рисков невозмещения ряда расходов частных собственников. Речь идет, в частности, о неотделимых улучшениях, которые теперь не подлежат учету с даты уведомления частного собственника о принятом решении об изъятии. Эта дата может и не совпадать с датой регистрации такого решения (ч.8 ст.56.8 ЗК РФ).

После того как решение об отчуждении недвижимости у частного собственника принято и зарегистрировано, органы власти

приступают к расчету размера компенсационных выплат. Кроме того, в отличие от старой процедуры теперь собственнику частной земли нет необходимости дожидаться заключения соглашения о выкупе или вынесения решения суда об изъятии его земли. Новые правила Земельного кодекса РФ (ч.14 ст.56.6) предусматривают, что решение об изъятии может быть оспорено в суде, что подразумевает совершение активных действий самого частного собственника по оспариванию такого решения. Тем не менее, в силу того, что в российском законодательстве не сказано ничего о том, приостанавливается ли процедура по отчуждению земли в связи с рассмотрением этого вопроса в суде, эта гарантия на данный момент выглядит лишь декларативной.

Следующий этап процедуры публичных изъятий – переговоры по поводу заключения с частным собственником соглашения об отчуждении недвижимости – является «поворотным». Его результаты предопределяют разветвление процедуры отчуждения земли на действия в добровольном или принудительном порядке. В случае добровольного изъятия данный этап является предпоследним: частный собственник и орган власти заключают соглашение об изъятии недвижимости, которое является основанием для произведения государственной регистрации факта перехода прав собственности. Принудительный порядок разработан для ситуаций, когда достигнуть консенсуса с собственником недвижимости по тем или иным причинам не удается. Если по истечении 90 дней с частным собственником не подписано соглашение по поводу отчуждения у него земельного участка для государственных или муниципальных нужд, орган власти, принявший решение об изъятии, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд. Возможность подачи заявления в суд имеет срок давности, ограниченный сроком

действия решения об изъятии, составляющим три года (ч.12 ст.56.6 ЗК РФ). Данная норма представляет собой тройную гарантию:

- во-первых, само по себе принятие органом власти решения об отчуждении земли не имеет юридической силы, если соответствующим органом не было получено согласие частного собственника или разрешение суда;
- во-вторых, суд может преодолеть «вето» частного собственника лишь в течение определенных временных рамок. Тем самым орган власти не может неопределенное время держать собственника частной земли в страхе возможного принудительного выкупа;
- в-третьих, фактическое ограничение правомочий частного собственника на новые постройки, улучшения от капитального ремонта и от других подобных масштабных преобразований также имеет определенные границы во времени, не превышающие срок трех лет.

Следующим важным этапом, предусмотренным российской моделью публичных изъятий для случаев принудительного порядка выкупа земли, является рассмотрение споров об отчуждении в суде. Такие споры возникают, когда частный собственник решение об изъятии его земли в суде не оспорил, но и не согласился на предложение о выкупе. В таком случае российский законодатель предусматривает возможность для лица, планирующего изъятие, обратиться в суд с иском о принудительном отчуждении указанной частной земли. Данный этап процедуры также не избежал *отрицательных для частных собственников законодательных изменений*. В новой редакции ст.282 Гражданского кодекса РФ говорится о том, что иск о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть

предъявлен в суд в течение срока действия решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд. При этом предусматривается, что иск не может быть подан ранее, чем до истечения девяноста дней со дня получения правообладателем такого земельного участка проекта соглашения об изъятии. Требование о 90-дневном ожидании является значительным ослаблением гарантий частного собственника, чья земля планируется к отчуждению, так как оно заменяет утратившее силу правило ст.63 Земельного кодекса РФ, устанавливавшее этот срок длительностью в один год. Как уже говорилось, подобные изменения отражают общую тенденцию в политике законодателя по «сужению» гарантий частного собственника в целях социально-экономической целесообразности (ускорение процедуры осуществления публичного проекта).

В случае вынесения судом положительного решения по вопросу о необходимости изъятия, а также после вынесения решения о размере равноценного возмещения законом предусматривается требование к отчуждающему лицу о произведении выплаты компенсации. Без предоставления возмещения, а также до его произведения собственность принудительно изымать запрещается. Данное правило прямо вытекает из ст. 35 Конституции РФ и является одной из наиболее важных процедурных гарантий института изъятий в России.

Завершающим этапом процедуры публичных изъятий – как в принудительном, так и в добровольном порядке – является государственная *регистрация перехода права собственности*. С момента государственной регистрации изъявший землю властный орган имеет право распоряжаться ею по своему усмотрению. Предполагается, конечно, что земельный участок будет использоваться в соответствии с целями, заявленными в решении по

изъятию<sup>150</sup>. Тем не менее, в самом законодательстве не установлено прямой ответственности за нарушение данного правила – ни за невыполнение в полной мере обязательств по проекту, ни за отказ приступить к его осуществлению вообще. Существование данного пробела в законодательстве является важным упущением, которое требуется ликвидировать. Отсутствие юридической ответственности органов власти за прямое или косвенное неисполнение принятых на себя обязательств в контексте института изъятия ущемляет права частной собственности и способствует установлению дисбаланса правового регулирования в пользу органов публичной власти.

\*\*\*

Наиболее важный вывод из проведенного в настоящей главе анализа заключается в признании существования удивительного факта: при весьма существенных исторических, ментальных, культурных различиях, трактовки института публичных изъятий в России и США в настоящее время значительно сблизились. Институт публичных изъятий в преломлении современного законодательного регулирования этих стран предстает по сути как инструмент удовлетворения потребностей государства в ресурсах, а не как совокупность надежных гарантий прав частной собственности.

Главной причиной такой сближения американского и российского подходов в регулировании института публичных изъятий видится тот факт, что в обеих моделях существует немало общих «особенностей».

Во-первых, в федеральном законодательстве обеих стран отсутствуют универсальные определения базовых терминов института

---

<sup>150</sup> Данное требование можно усмотреть в статье 49 Земельного кодекса РФ – в обстоятельствах, обосновывающих законность изъятия земельных участка.

публичных изъятий (включая определение самого института).

Во-вторых, суды предпочитают занимать нейтральную позицию в спорах о законности действий по изъятию, полагаясь в разрешении таких вопросов на усмотрение законодательных и исполнительных органов власти.

Наконец, в-третьих, в правовом регулировании института публичных изъятий в РФ и США прослеживается желание законодателя «оптимизировать» порядок изъятий в целях достижения наибольшей экономической эффективности проектов, предполагающих отчуждение частной земли.

Конечно, названные факторы не являются исчерпывающим перечнем причин, влияющих на сложившееся положение права частной собственности в контексте института публичных изъятий. И это открывает для исследователя довольно обширную область. Необходимо выявление всех сложностей функционирования института с тем, чтобы предложить возможные пути их преодоления и установления баланса частных и публичных интересов в данной сфере правового регулирования.

## **ГЛАВА 3. Проблемы функционирования института публичных изъятий частной земли в России и США и подходы к их решению**

### **3.1. Проблемы функционирования института изъятия частной земли для публичных нужд в России и США**

Несмотря на двухвековой опыт и *российская*, и американская модели законодательного регулирования института изъятия частных земельных участков для публичных нужд всё еще содержат ряд положений, нуждающихся в переосмыслении. Было бы неверно назвать их недоработками: регулирование в названной сфере в конкретных исторических условиях преследовало определенную цель. Например, отсутствие надлежащего централизованного законодательного регулирования основных дефиниций механизма публичных изъятий в США долгое время считалось оправданным, поскольку главенствовала концепция приоритета законодательного усмотрения, или «деференциальная» доктрина. Но в последние годы в США всё больше и больше ставится под сомнение обоснованность любой инициативы по отчуждению земли. С этой же проблемой столкнулись и российские законодатели, но по иной причине: многие годы институт публичных изъятий рассматривался как выполняющий исключительно регулятивную функцию. Только в конце XX века собственность перестала восприниматься как нечто принадлежащее исключительно государству или исходящее от него.

Отсутствие универсальных норм, регламентирующих порядок изъятия, до сих пор является основным недостатком обеих моделей. Такая ситуация послужила причиной введения в законодательство рассматриваемых стран различных противоречивых оснований отчуждения земли, которые значительно расширили оригинальную

конституционную трактовку института<sup>151</sup>. Законодателям в США долгое время указанные действия казались необходимыми, ибо они соответствовали требованиям краткосрочной экономической целесообразности, приоритетной перед интересами отдельных частных лиц. В России же это произошло, вероятно, ввиду слишком позднего начала работы над реформированием данного механизма.

Реализация полномочия по публичному отчуждению земли ставит перед органами власти вопрос и о размерах предоставляемой компенсации бывшим собственникам. Окончательное решение этой задачи до сих пор не найдено, ибо необходимо разработать такую формулу справедливой компенсации, которая учитывала бы как обоснованные требования частных собственников земли, так и соображения экономической целесообразности в рамках крупного сообщества, что, в сущности, означает примирение противоположных интересов.

Не менее серьезную проблему функционирования института публичных изъятий мы видим также в сложности подсчета издержек и доходов как от проектов, предусматривающих отчуждение земли, так и от самой процедуры изъятия. Эта задача всегда была актуальна, однако, вследствие отхода законодателями от классической концепции института публичных изъятий<sup>152</sup> ее важность как будто утратила свое первостепенное значение. Не следует забывать, что трудность предсказывания и доказывания предполагаемых затрат и выгод открывает рентоориентированным лицам<sup>153</sup> возможность

---

<sup>151</sup> Например, нередко использовались такие широко трактуемые обоснования: «в целях экономического развития», «в целях устранения упадочного состояния», «в качестве законодательного исключения».

<sup>152</sup> Как сугубо публичного «просоциального» института.

<sup>153</sup> Рентоориентированное поведение (rent-seeking) – понятие, используемое в экономическом анализе для описания действий, предпринимаемых индивидами и группами с целью изменения

спекуляций в отношении целей и результатов проектов, которые зачастую «de facto» не направлены на достижение общественной выгоды.

Наконец, еще одной проблемой является все сохраняющаяся тенденция в деятельности судебных органов России и США к предоставлению законодательным и исполнительным органам власти чрезвычайно широкой свободы усмотрения при решении вопроса о судьбе той или иной инициативы по изъятию частной земли. Причиной такой политики судов является, в частности, ограниченность возможностей судебного инструментария при оценке законности действий, предусматривающих принудительный выкуп земельных участков из частной собственности.

Рассмотрим выделенные проблемы подробнее.

### ***Проблемы, связанные с отсутствием четкого определения понятия «публичные нужды»***

Одна из наиболее сложных проблем института публичных изъятий заключается в том, что в законодательстве США и России отсутствуют четкие дефиниции, раскрывающие содержание клаузулы «публичные нужды» («public use»). В силу этого, толкование данного правила оставлено на усмотрение органов законодательной власти, которые нередко используют это полномочие если не в корыстных целях, то в интересах краткосрочной экономической целесообразности и, в целом, для реализации проектов, необходимость которых вызывает сомнения. В России и США эта проблема выступает в различных проявлениях.

В Соединенных Штатах Америки это выражается во введении в законы штатов и неоправданно частом применении органами власти

---

государственной политики для получения преимуществ или прибыли за счет других (см. подробнее: Однцова М.И. Экономика права. М., 2007).

формулировки «в целях экономического развития» для обоснования инициативы по отчуждению частной земли.

В Российской Федерации, в свою очередь, примером является издание большого числа «законодательных исключений» – специальных актов и норм, не всегда достаточно обосновано расширяющих базовый список оснований изъятия, закрепленный в ст. 49 ЗК РФ.

*Экономическое развитие и «ревитализация»<sup>154</sup> «упадочных» территорий.* Суды в США нередко соглашаются с формулировкой «в целях экономического развития», используемой заявителями в качестве оправдания необходимости изъятия. Такие действия направлены на долгосрочную перспективу: принятие соответствующих мер вкупе с реализацией права на принудительный выкуп земельных участков должно в итоге отразиться на общем благосостоянии граждан, проживающих в том или ином городе, части города, районе. Однако использование формулировки «в целях экономического развития» осложняется одним обстоятельством: в федеральном законодательстве США отсутствует определение экономического развития, а законы штатов содержат весьма расплывчатые разъяснения онного. Сложившаяся ситуация приводит к возникновению «побочных» эффектов применения этого условия для оправдания отчуждения земельных участков.

Один из существенных недостатков основания «в целях экономического развития» заключается в том, что значительная часть таких изъятий в США инициируется под лозунгом ревитализации «упадочных территорий» («blighted area»). С одной стороны, действия по устранению кризисного состояния непосредственно связаны с

---

<sup>154</sup> См. Словарь терминов.

мерами по экономической реабилитации, ибо именно благоустройство и благополучие местности является отражением экономического благосостояния определенной территории. С другой стороны, использование этого критерия для изъятия сопряжено с серьезными рисками: на данный момент, как показывает изучение законодательства штатов в США, официально закрепленное в законодательстве определение «blight» является настолько размытым, что позволяет отчуждать земли практически в любом состоянии – действительно упадочном или не являющимся таковым.

Для примера процитируем два пункта Законодательного акта № 4048 штата Западная Вирджиния:

«(с) «Упадочная местность» означает территорию, не включающую в себя районы трущоб, которая по причине: преобладающего количества дефектов или несоответствий требованиям документации по уличной планировке; в силу допущения ошибок в планировке земельного участка относительно его размера, соответствия обязательным требованиям доступности или практической полезности; ввиду существования антисанитарных или представляющих угрозу безопасности условий; по причине снижения качества благоустройства местности, многообразия форм собственности; в связи с некорректностью расчета налогов или проведением иных специальных оценок, в случае, если была виновно завышена справедливая стоимость земли; по причине существования дефективных или необычных условий титула; в силу устаревания планировки участка или нахождения участка в состоянии, которое подвергает опасности жизнь или собственность (пожароопасное состояние и другие причины) - или при любой комбинации этих факторов способствует существенному понижению или тормозит развитие общества, задерживает обеспечение жилыми помещениями

или составляет экономический или социальный долг; является угрозой здоровью, безопасности, нравственности или благосостояния общества в своем настоящем положении и использовании».

(д) «Собственность в упадке» означает участок или пространство земли, которые по причинам заброшенности, обветшания, порчи, устаревания, несоответствия требованиям вентиляции, света или санитарии, в силу высокой плотности населения или перенаселения, ухудшения благоустройства или других негативных изменений, или существования условий, которые повреждают риску жизнь или собственность (пожароопасное состояние или иные причины) – или при любом сочетании этих факторов подвергают риску здоровье, безопасность или благосостояние общества»<sup>155</sup>.

Органы власти, которые планируют изъять частная собственность по причине «упадочного состояния» территории, обязаны доказать существование хотя бы одного критерия из представленного списка. Как пишут исследователи, удовлетворить подобное требование (или, по крайней мере, создать видимость) не составит труда normally функционирующими органам власти<sup>156</sup>. Для подтверждения этой точки зрения достаточно привести следующие примеры.

В деле *City of Las Vegas Downtown Redevelopment Agency v. Pappas* (2003) Верховный суд штата Невада согласился с тем, что город Лас-Вегас находится в «упадочном состоянии» и дал официальное разрешение на отчуждение частной недвижимости в

<sup>155</sup> West Virginia House Bill 4048 // URL:  
[http://www.legis.state.wv.us/Bill\\_Text\\_HTML/2006\\_SESSIONS/RS/BILLS/hb4048%20enr.htm](http://www.legis.state.wv.us/Bill_Text_HTML/2006_SESSIONS/RS/BILLS/hb4048%20enr.htm)  
(дата обращения: 02.12.15).

<sup>156</sup> Lopez E. J., Kerekes C. B., George D. J. Make property rights more secure: limit eminent domain // URL: <http://www.edwardjlopez.com/research/Unleashing.pdf> (дата обращения: 02.12.15).

целях строительства парковки, обслуживающей несколько казино. Суд пришел к заключению, что центр города страдал от экономического упадка, который характеризовался наличием ухудшающейся кризисной тенденции в жизни бизнес-сообщества, смещением предпринимательской активности за пределы района, банкротством предприятий и уменьшением объемов продаж или числа туристов»<sup>157</sup>. Очевидно, однако, что практически любой район любого города может периодически переживать некоторые кризисные экономические явления, в том числе временно лишаться доходов от туризма.

Не менее противоречивым является решение по делу *West 41-st Street Realty v New York State Urban Development Corp*<sup>158</sup> (2002). Этот прецедент известен тем, что в нем Нью-Йоркский Апелляционный суд поддержал позицию органов власти, утверждавших, что Таймс-Сквер в центре Манхэттена находится в «упадочном состоянии», и на этом основании одобрил действия по изъятию земли у частных собственников в целях возведения новой штаб-квартиры корпорации «New York Times». Корпорация разработала и представила проект строительства 22-этажного здания на Восьмой авеню на границе с жилым районом. Разработанный архитекторами особый дизайн здания «Сити Ревью» охарактеризовал как настоящее благо «для пассажиров автобусного транспорта, проезжающих по улице, которые могут получить небольшую передышку от визуальной какофонии <...> местности»<sup>159</sup>. Однако, что более важно, предполагаемое к постройке

---

<sup>157</sup> City of Las Vegas Downtown Redevelopment Agency v. Pappas, № 39255 (2003) // URL: <http://caselaw.findlaw.com/nv-supreme-court/1262214.html> (дата обращения: 02.12.15).

<sup>158</sup> West 41st Street Realty v New York State Urban Development Corp, 744 NYS2d 121 (2000) // URL: <http://caselaw.findlaw.com/ny-supreme-court-appellate-division/1238743.html> (дата обращения: 02.12.15).

<sup>159</sup> Horsely C. B. New Eighth Avenue Tower for The New York Times // URL: <http://www.thecityreview.com/timesre.html> (дата обращения: 02.12.15).

здание представляло собой не просто эстетическое украшение района, но и существенный дополнительный доход в бюджет города – миллионы долларов налоговых поступлений<sup>160</sup>. На основе представленных аргументов, проект изъятия был одобрен в суде, и NYT смогла приобрести «упадочные» земли для постройки своей штаб-квартиры<sup>161</sup>.

В Российской Федерации на сегодняшний день проблема «экономического развития» и «упадочных территорий» не выделяется в качестве самостоятельной в силу того, что на ее место встает другая, намного более масштабная – проблема законодательного исключения, являющаяся специфической особенностью российской модели регулирования института публичных изъятий.

*Проблема законодательного исключения.* Пунктом 3. ст. 49 Земельного кодекса РФ предусматривается возможность закрепления в федеральных законах дополнительных обстоятельств отчуждения частной земли, расширяющих перечень, установленный в пунктах 1-2 ст.49 ЗК РФ. На сегодняшний день в России случаи введения исключений в общий список оснований для применения института изъятия встречаются все чаще, при этом разъяснения целей их введения часто неясны или вовсе отсутствуют<sup>162</sup>. Более того, анализ принятых российским законодателем «законодательных исключений» ставит немало вопросов относительно оправданности изменения порядка изъятия частной земли, что нередко предусматривается данными актами «законодательного исключения» в отношении

---

<sup>160</sup> Lopez E. J., Totah S. M. Kelo and Its Discontents The Worst (or Best?) Thing to Happen to Property Rights // The Independent Review. 2007. № 3. P.400.

<sup>161</sup> Welch M. The Left's Eyeing Your Home // URL: <http://articles.latimes.com/2005/aug/14/opinion/op-takings14> (дата обращения: 02.12.15).

<sup>162</sup> «Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с: <...> 3) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях...».

предусмотренных ими случаев отчуждения.

Тем не менее, наиболее серьезная проблема, которую олицетворяет любой самостоятельный акт или группа норм «специального законотворчества», заключается в отсутствии системности в применении такого способа расширения содержания «публичных нужд». Изначально специальные основания изъятия включались в виде нескольких статей в базовые отраслевые законы: Жилищный кодекс РФ<sup>163</sup>, Водный кодекс РФ<sup>164</sup>, Федеральный закон РФ «О недрах»<sup>165</sup>. Но в дальнейшем «законодательные исключения» стали более распространенным явлением, получая подробное нормативное регулирование, обрастаю новыми правилами и процедурами и в итоге оформляясь в самостоятельные законодательные акты.

Примерами таких актов являются федеральные законы, принимаемые в последние годы для обеспечения реализации масштабных государственных проектов, которые презюмируются как *ipso facto* основания для изъятия частной земли. Сами эти проекты можно не называть, поскольку они наиболее полно указаны в законах, посвящённых им. Среди них федеральные законы (в порядке

---

<sup>163</sup> См.: ч. 10 ст. 32 ЖК РФ: «Признание в установленном Правительством Российской Федерации порядке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является основанием предъявления органом, принявшим решение о признании такого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, к собственникам помещений в указанном доме требования о его сносе или реконструкции в разумный срок. В случае, если данные собственники в установленный срок не осуществили снос или реконструкцию указанного дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, подлежит изъятию для муниципальных нужд и соответственно подлежит изъятию каждое жилое помещение в указанном доме, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию, в порядке, предусмотренном частями 1-3, 5-9 настоящей статьи».

<sup>164</sup> См.: ч.2 ст.60 Водного Кодекса РФ: «Для строительства гидротехнических сооружений нового водохранилища осуществляется изъятие земельных участков, расположенных в границах зоны затопления, в соответствии с земельным законодательством и гражданским законодательством» // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>165</sup> См.: ст.25.1 ФЗ «О недрах»: «Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков осуществляется на основании решений об их изъятии по ходатайствам пользователей недр» // СЗ РФ.1995. № 10. Ст. 823.

хронологии принятия):

- «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ<sup>166</sup> (далее – ФЗ об Олимпиаде);
- «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ<sup>167</sup> (далее – ФЗ о саммите АТЭС);
- «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ<sup>168</sup> (далее – ФЗ о расширении Москвы);
- «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ<sup>169</sup> (далее – ФЗ о чемпионате мира по футболу).

Специальные законы, вводящие выделенные ранее

---

<sup>166</sup> СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

<sup>167</sup> СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2283.

<sup>168</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1651.

<sup>169</sup> СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866.

дополнительные основания изъятия земельных участков характеризуются также наличием ряда правил, вносящих изменения в «регулятивное» определение понятия «публичные нужды», и таким образом создающих ряд новых, причем параллельно действующих интерпретаций содержания указанного термина.

Первое отличительное свойство названных актов «законодательного исключения» проявляется в том, что в двух из них – ФЗ об Олимпиаде (ч. 7 ст. 14) и ФЗ о саммите АТЭС (ч. 9 ст. 4) – присутствует положение, предписывающее, что документация по планировке территории для размещения объектов утверждается *без обязательного проведения публичных слушаний*. При этом напомним, что в ч. 11 ст. 24 Градостроительного кодекса РФ содержится императивное указание, по которому процедура принятия генерального плана поселения или городского округа (иными словами, документации по территориальному планированию на муниципальном уровне) должна включать проведение публичных слушаний, результаты которых учитываются при принятии решения об отчуждении частной земли.

Второе отличительное свойство названных актов «законодательного исключения» проявляется в том, что во всех вышеперечисленных законах указывается, что предоставление документов территориального планирования, в отличие от общего правила, не является обязательным условием одобрения проекта по размещению определенных объектов недвижимости, а значит и соответствующих проектов, предусматривающих изъятие. Например, ч. 11 ст. 4 ФЗ о саммите АТЭС гласит: «Подготовка и утверждение документации по планировке территории для размещения необходимых для проведения саммита объектов допускаются *при отсутствии документов территориального планирования <...>*», а ч.

30 ст. 6 говорит, что «изъятие земельных участков для размещения необходимых для проведения саммита объектов допускается *при отсутствии документов территориального планирования*».

Третий момент, который следует иметь в виду, говоря о недостатках актов «законодательного исключения», заключается в следующем. В законах об Олимпиаде, о саммите АТЭС, о чемпионате мира по футболу напрямую не устанавливается требование доказывания отсутствия альтернативы расположения планируемого к строительству объекта как условия допущения изъятия частной земли. Такое регулирование, по сути, означает, что этими законами разрешается принудительный выкуп любого частного участка земли, если:

- а) земля находится в пределах границ субъектов, обозначенных в данных нормативных актах;
- б) действия по отчуждению официально осуществляются под эгидой и в порядке, изложенных в соответствующем акте «законодательного исключения».

Таким образом, можно заключить, что национальный законодатель предъявляет существенно менее жесткие требования к условию «публичные нужды», когда речь идет о масштабных инициативах, имеющих конкретные или обозримые сроки подготовки и проведения. В какой-то степени позиция законодателя понятна: часть подобных проектов связана с выполнением определенных (в том числе международных) обязательств Российской Федерации<sup>170</sup>. Тем не менее, в силу отсутствия четких требований к содержанию и обоснованию законодательных актов, вводящих специальные основания изъятия частной земли, возникают вопросы относительно

---

<sup>170</sup> Полуофициальные обязательства перед Международным олимпийским комитетом, органами, регламентирующими проведение саммита АТЭС, FIFA.

той легкости и частоты, с которой принимаются подобные акты. Вызывает сомнения и оправданность послабления гарантий от злоупотребления институтом публичных изъятий, а значит, и самих гарантий конституционного права частной собственности.

Другой проблемой, на которую следует обратить внимание при изучении актов, вводящих специальные основания отчуждения частной земли, является то, что в некоторых законах (ФЗ об Олимпиаде – статьи 1 и 14; ФЗ о расширении Москвы – статьи 1 и 2) включено положение об еще одной цели проекта – проведение мероприятий по развитию городов. Содержащиеся в законах нормы создают прецедент использования основания «*в целях развития территории*» для осуществления изъятия частной земли, что напоминает упомянутые выше активно применяемые в США основания изъятия: «*в целях экономического развития*» и «*ревитализации*», характеризующиеся слишком широким содержанием. В отличие от американской модели, в законодательном регулировании Российской Федерации основание «*в целях развития*» еще не приобрело самостоятельного статуса. Прецедентов принятия законов исключительно по причине необходимости обеспечения развития определенной территории в российской практике еще не имеется. Тем не менее, даже в качестве одной только нормы закона такая формулировка уже связана с большими коррупционными рисками, ведущими к злоупотреблению органами власти своим правомочием отчуждать частную собственность для якобы публичных нужд. Такие риски возникают в силу того, что в формулировке «*в целях развития*» отсутствует указание на конкретное содержание направлений реализации заявленных публичных нужд («развитие»). Следовательно, область распространения данного основания изъятия частной земли оказывается практически неограниченной. Это

означает, что и возможности отчуждения не имеют каких-либо определенных рамок, за исключением установленной общей цели проекта и (или) границ территории, в пределах которых допускается отчуждение по этой причине<sup>171</sup>.

### ***Проблемы гарантии равноценного возмещения (справедливой компенсации)***

*Субъективная ценность земли и «издержки деморализации».* Верховный суд США, говоря о справедливой компенсации, высказал позицию, что «компенсация [за изъятие] должна являться полным эквивалентом стоимости отчуждаемой собственности, или другими словами, представлять собой денежный эквивалент рыночной цены собственности, которую добросовестный покупатель заплатил бы добросовестному продавцу»<sup>172</sup>. Подобные положения есть и в российском законодательстве (например, в ст. 3 Федерального закона от 29 июля 1998 г. «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»<sup>173</sup>). Основываясь на анализе данных положений, можно заключить, что в американской и российской моделях института публичных изъятий включение показателей рыночной стоимости как главного элемента компенсации за отчуждение отвечает за соблюдение органами власти требований экономической целесообразности и эффективности в действиях по изъятию частной земли.

В то же время, такая трактовка гарантии выплаты частному собственнику возмещения за отчуждение его земли не учитывает другой важный фактор, влияющий как раз на достаточность и обоснованность размера компенсации за изъятие, а именно –

---

<sup>171</sup> Например, подготовка к зимней Олимпиаде в Сочи должна была проводиться в пределах Краснодарского края.

<sup>172</sup> Пак В. Указ соч. С.6.

<sup>173</sup> СЗ РФ.1998. № 31. Ст. 3813.

соответствие требованиям «субъективной справедливости». Исключение из расчетов показателей субъективной ценности земельного участка приводит к тому, что зачастую ущемляются интересы частных собственников, основанные на их соображениях о справедливом возмещении, которое бы компенсировало или предотвратило переживания лиц, у которых изъято имущество.

Рассмотрение проблемы определения размеров справедливой компенсации с этой стороны выявляет заметный пробел в законодательном регулировании защиты интересов граждан, которые не могут быть механически оценены в денежном эквиваленте. Проблема их оценки схожа с трудностями расчета компенсации морального вреда. Однако и в российской, и в американской законодательной парадигмах такого рода выплаты производятся в результате незаконных действий, к коим отчуждение земельных участков для публичных нужд не относится.

Оторванность от рыночного оборота, отсутствие патронажа гражданского права (как в случае причинения вреда здоровью человека), невозможность с уверенностью определить истинные мотивы, влияющие на формирование субъективной стоимости участка – всё это приводит к тому, что договаривающиеся стороны сталкиваются с проблемой отсутствия компромисса по условиям выкупа земли. Не достигнув взаимовыгодного соглашения по цене или другим основаниям отчуждения, органы власти не находят ничего иного, как обратиться в суд с просьбой о принудительном изъятии частной земли у собственника. Однако такие действия не должны приводить кого-либо к ошибочному выводу, что данный путь является единственным. Немалые издержки при осуществлении процедуры изъятия земли, а также постоянный риск того, что органы власти будут использовать единственно принудительный метод,

заставляет нас задуматься о поиске альтернативных вариантов реализации определенных публичных нужд. Злоупотребление органами власти полномочием публичных изъятий может привести к серьезному столкновению интересов частных собственников и органов власти, инициирующих изъятие. Такого рода «противостояние» выражается не только в общественном недовольстве, но и во вполне материальных формах – в появлении особой категории убытков, названной «издержками деморализации».

Понятие «издержки деморализации» было предложено экономистом Фр. Михельманом, который раскрыл его содержание в следующих положениях:

1. «Издержки деморализации» есть денежная сумма, необходимая для того, чтобы компенсировать отрицательную полезность, которая достается проигравшим [вследствие отсутствия компенсации издержек указанных лиц] и теми, кто им симпатизирует.

2. В такие издержки включается размер прогнозируемых производственных потерь вследствие уменьшения стимулов или социального волнения, вызванных моральным ущербом лиц, не получивших компенсации, сочувствующих им и других наблюдателей, «обеспокоенных мыслью, что они сами в других случаях могут быть подвергнуты подобному обращению»<sup>174</sup>.

Применяя сказанное к институту изъятия, можно утверждать, что если государство не предоставляет равноценную компенсацию частным собственникам, чьи земельные участки были отчуждены, то оно способствует разрушению «основополагающих норм сотрудничества и доверия в обществе». Люди начинают считать, что государство обращается с ними несправедливо, «исходя из

---

<sup>174</sup> См.: Michelman F. Property, Utility and Fairness. Harvard, 1967. P. 1214.

неформальной нормы о том, что выгоды и издержки действий правительства должны распределяться среди членов общества пропорционально»<sup>175</sup>. В результате возникает такой вид материальных убытков, которые выражаются, к примеру, в том, что люди перестают вкладывать средства в свои земельные участки вследствие обоснованных опасений, что последние будут принудительно выкуплены без достаточного возмещения. В долгосрочной перспективе это отражается на общем экономическом благосостоянии общества.

*Отсутствие эффективной методики определения рыночной цены и размера ущерба.* Как уже отмечалось, в Российской Федерации отсутствует единая детальная методика определения размера равноценного возмещения за публичное изъятие земли. Федеральный закон об оценочной деятельности и Методические рекомендации по определению рыночной стоимости земельных участков содержат лишь общие указания относительно порядка расчета компенсации.

В США вопрос оценки земли стоит не менее остро. Хотя рыночная стоимость определяется в соответствии со Стандартами оценки, рядом исследователей признанными в качестве «модельного документа»<sup>176</sup>, однако, единая методика по определению размера убытков еще не разработана.

Проблема заключается в том, что в отсутствие единых правил оценки, разработанных экспертами и проверенных многолетней практикой, каждый отдельный оценщик опирается на собственные сугубо индивидуальные знания и опыт. Такая свобода усмотрения может обернуться большими расходами не в пользу государства, а

---

<sup>175</sup> Одинцова М.И. Институциональная экономика. М., 2009. С. 54.

<sup>176</sup> См., напр.: Коростелев С.Ч., Краснова А.Ю. К вопросу определения равноценного возмещения частного собственникам при изъятии имущества для государственных и муниципальных целей // Имущественные отношения. 2013. № 8. С.16.

значит, и налогоплательщиков. Из недавних событий наиболее известным примером таких последствий стал «олимпийский Сочи». Как пишут в своей работе С.Ч. Коростелев и А.Ю. Краснова, несмотря на отсутствие конкретного федерального регулирования, корпорация «Олимпстрой» привлекла к оценке своих аккредитованных оценщиков и поручила им определять убытки, «при этом не удосужившись разработать методические рекомендации». В итоге, рыночная стоимость изымаемых земельных участков доходила до 200 тысяч долларов за сотку земли<sup>177</sup>. В других случаях может возникнуть противоположная ситуация: результаты оценки окажутся неоправданно низкими.

*Проблема распространения гарантии равноценности компенсации на соглашения о выкупе.* Как уже говорилось, частные земельные участки и в России, и в США могут быть изъяты двумя способами: через процедуру отчуждения или по соглашению с частным собственником. Проблема заключается в том, что в соответствии с российской и американской моделями института изъятия набор гарантий частного собственника сильно варьируется в зависимости от варианта выкупа земли. Частные собственники, отдающие свою землю по добровольному соглашению, ставятся в менее защищенную позицию, чем те, кто отказывается сотрудничать с выкупющими органами. В первую очередь, данная проблема относится к процедурным гарантиям, о которых будет сказано далее. Однако и гарантия равноценного возмещения также оказалась поставленной в зависимость от способа изъятия – как в России, так и в США. Российская модель установила следующее: в ч.3 ст.35 Конституции РФ и развивающей ее ч.2 ст.55 Земельного кодекса РФ

---

<sup>177</sup> Коростелев С.Ч., Краснова А.Ю. Указ. соч. С 18.

предписывается, что *лишение (принудительное изъятие)* имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии равноценного возмещения. А вот Конституция США вообще не предусмотрела подобного требования о связи принудительного характера выкупа земли с наличием у частного собственника дополнительных гарантий, что, вероятно, является указанием на то, что гарантия «справедливости» компенсации в американской модели равно распространяется на все случаи изъятия<sup>178</sup>.

Важность распространения полного объема гарантий на случаи добровольного выкупа земли заключается в том, что тогда требование равнозначности/справедливости компенсации рассматривалось бы как императивное, которое не может быть пересмотрено в порядке договора. По сути, это служило бы обеспечением того, что ни один участник договора не подвергался бы риску заключить соглашение о выкупе земли, ущемляющее его интересы. Более того, включение правила в качестве императивного требования, вероятно, уменьшило бы количество исков о явно заниженной выкупной сумме.

### *Проблемы реализации гарантии надлежащей процедуры*

*Предварительность выплаты компенсации.* Проблема, связанная с различным объемом гарантий, распространяющихся на частного собственника в зависимости от способа изъятия, была частично затронута выше, когда этот вопрос рассматривался в контексте гарантии равноценного возмещения (справедливой компенсации). Однако намного большую важность эта проблема приобретает в связи с регламентацией процедурных вопросов

---

<sup>178</sup> Данное умозаключение было выведено докторантом из сравнения используемых в Поправке V терминов «deprived» (лишен) и «taking» (изъятие): «No person shall be <...> deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation» («Ни одно лицо не должно <...> лишаться жизни, свободы либо собственности без должной правовой процедуры; частная собственность не должна изыматься для общественных нужд без справедливого вознаграждения»).

отчуждения земли.

Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 35) установила, что только в случае принудительного характера изъятия («лишения») имущества на частного собственника распространяются гарантии предварительной выплаты справедливой компенсации. Это привело к тому, что в суды стали подаваться иски о принуждении изымающих органов к выплате компенсации за изъятие. Ответчики в таких делах являются стороной, которая приступила к осуществлению действий на изъятом участке до того, как перечислила всю сумму выкупа частному собственнику. В качестве примера можно привести Постановление Краснодарского арбитражного суда кассационной инстанции от 13 июня 2007 г. № Ф08-2760/07, в котором суд подтвердил правильность выводов судов предыдущих инстанций о том, что ответчик уклонялся от произведения выплат частному собственнику<sup>179</sup>. При этом такой спорной ситуации вообще могло бы и не возникнуть, если бы российский законодатель не предусматривал свободы усмотрения выкупщиков в части определения сроков и момента выплаты возмещения.

В американской модели, как отмечалось ранее, отсутствует разделение выкупной процедуры на добровольный и принудительный порядки. Тем не менее, ряд указанных выше проблем можно выявить и в регулировании института публичных изъятий в Соединенных Штатах Америки. Так, в федеральном законодательстве США вообще не упоминается требование предварительности выплаты компенсации. Правомерность заключения о том, что таким образом допускается отчуждение земли до произведения выплат частному собственнику,

---

<sup>179</sup> Постановление арбитражного суда кассационной инстанции г. Краснодар (Дело № А32-64059/2005-39/1578 от 13 июня 2007г.) // URL: [http://pda.fassko.arbitr.ru/praktika/sudebnie\\_akti\\_fas\\_sko/15739.html](http://pda.fassko.arbitr.ru/praktika/sudebnie_akti_fas_sko/15739.html) (дата обращения: 08.03.2015).

подтверждается законодательством штатов. Например, в ст.1 Закона штата Калифорния (секция 1263.015) предписано, что по просьбе собственника отчуждающие органы могут подписать с ним соглашение о том, что компенсация за изъятие будет выплачиваться не одномоментно, а в течение определенного периода времени (не более десяти лет с момента получения последним права на компенсацию)<sup>180</sup>. Вероятно, законодатель здесь подразумевал, что уже до окончания десятилетнего срока органы власти могут получить титул собственника земли. Такая модель процедурного урегулирования вопроса о выплате справедливой компенсации видится весьма противоречивой в силу того, что она смягчает императивность и соответственно понижает ценность гарантии справедливой компенсации.

*Процедурные «новаторства».* До вступления в силу поправок Федерального закона от 31 декабря 2014 г. в соответствии с требованиями общих процедурных гарантий, изложенных в Гражданском кодексе РФ (ч.2 ст.279) и Земельном кодексе РФ (ч.2 ст.63), собственник земельного участка должен был не позднее, чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом<sup>181</sup>. Положения актов «законодательно исключения» значительно сократили временные рамки этого периода. Например, ФЗ о саммите АТЭС (п.16 ст.6), ФЗ о расширении Москвы (п.4 ст.10), ФЗ о чемпионате мира по футболу (п.23 ст.19) предусматривают право на обращение органов власти в суд только после трех месяцев переговоров с собственником. А в ФЗ об

---

<sup>180</sup> California Code // URL: <http://codes.IC.findlaw.com/cacode/CCP/3/3/7/9> (дата обращения: 02.12.15).

<sup>181</sup> Процедурная гарантия этой нормы заключалась в том, что она давала собственнику участка достаточно времени на подготовку аргументов в суде против решения об изъятии, на проведение оценки изымаемой собственности и т.д.

Олимпиаде (п.31 ст.7) этот срок вообще был сокращен до одного месяца. С учетом того, что эти законы предписывают провести уведомление собственника об изъятии в течение семи дней после принятия решения об отчуждении, период, в течение которого решение об изъятии участка может быть оспорено, сокращается еще на неделю.

Таким образом, сокращение «срока ожидания» перед обращением органов власти в суд по вопросу о принудительном изъятии участка из исключения преобразовалось в общее правило. Данный вывод подтверждается и последними изменениями земельного законодательства, вступившими в силу 1 апреля 2015 г. Эти поправки отменили общее правило о том, что органы власти получают право на обращение в суд по вопросу о принудительном выкупе недвижимости не ранее, чем через один год после уведомления собственника о принятом решении об изъятии.

\*\*\*

Изучение проблем правоприменительной практики института изъятия частной земли для публичных нужд в России и США позволяет заключить, что и российской, и американской моделям предстоит еще длительный путь реформ, чтобы выработать законченную и непротиворечивую правовую регламентацию механизма изъятия земли.

В сфере регулирования условия «публичные нужды» законодателям стран (в РФ и США) и судебным органам (в США) следует прийти к консенсусу относительно содержания понятия «публичные нужды» в отчуждении земли и закрепить соответствующее определение на федеральном уровне. Российскому законодателю необходимо также пересмотреть и свою политику

относительно целесообразности принятия актов «законодательного исключения», вносящих без какой-либо системы и ограничений дополнительные условия изъятия и новые правила процедуры и порядка отчуждения частной земли. Кроме того, моделям и России, и США необходимо обратить внимание на риски злоупотребления действиями по изъятию частной земли ввиду отсутствия на федеральном уровне единых правил, запрещающих применение или устанавливающих пределы использования оснований отчуждения типа «<...> развитие территории».

Правовая регламентация другой гарантии института публичных изъятий – возмещение ущерба, причиненного частному собственнику отчуждением земли – также не лишена недостатков. Ни в России, ни в США на сегодняшний день не разработано полноценной методики расчета компенсации за изъятие. В целом, существующий подход к определению размера возмещения, представленный в американской и российской моделях, весьма противоречив. Законодатели предлагают использовать показатели рыночной стоимости для расчета компенсационных выплат за изъятие, тогда как действия по отчуждению земли не могут быть приравнены к гражданским договорам, заключаемым на свободном рынке. Одновременно в федеральном законодательстве ни одной из стран не закреплено требование об учете субъективных издержек частного собственника, земля которого подвергается отчуждению. При этом такие расходы частного собственника обязательно повлияли бы на размер стоимости участка, продаваясь он в условиях реальных рыночных отношений.

Не учитывая субъективные интересы частных собственников, не пытаясь достичь с ними взаимовыгодного соглашения, органы власти неизбежно ставят себя в тупиковую ситуацию, когда частные собственники сопротивляются действиям по изъятию их земли, считая

такую «квазисделку» нарушающей принцип справедливости. Необходимость прибегать в таких ситуациях к инструментам государственного принуждения (отчуждение земельных участков) часто неизбежна и одновременно нецелесообразна в долгосрочной перспективе – в силу того, что высок риск появления значительных «издержек деморализации».

Процедурные правила осуществления публичных отчуждений в РФ и США также остаются далекими от соответствия идеалам надлежащей процедуры («due process»). В Российской Федерации законодатель посчитал достаточным распространение гарантий равноценности и предварительности компенсационных выплат только на частных собственников, чья земля выкупается принудительно. В Соединенных Штатах Америки данный аспект процедуры публичных отчуждений вообще не получил освещения федеральным законодателем, который оставил решение вопроса о существовании гарантий «равноценности и предварительности» на усмотрение судов и законодателей уровня штатов.

Решению проблемы злоупотребления действиями по изъятию частной земли для публичных нужд препятствует также факт отсутствия в федеральном законодательстве России и США как-либо положений об ответственности лица, в чью собственность была передана изъятая земля. Вкупе с возможностью передачи отчужденного частного земельного участка другим частным лицам такая правовая ситуация способствует возникновению стимулов для коррупционных действий рентоориентированных лиц.

Несмотря на сказанное, следует, тем не менее, отдать должное органам власти РФ и США, которые инициировали ряд мер по совершенствованию правового регулирования института публичных изъятий. Не все попытки можно назвать успешными, однако

некоторые из них необходимо иметь в виду законодателю, заинтересованному в разработке механизма отчуждения частной земли, который благоприятствовал бы не только публичному, но и частному интересу. Для целей настоящего исследования представляется чрезвычайно важным проанализировать данную практику, выявив примеры позитивного опыта, которые могут быть использованы для разработки модельного регулирования института публичных изъятий.

### **3.2. Обзор правоприменительной практики России и США по решению проблем института изъятия частной земли для публичных нужд: достоинства и недостатки**

#### ***Практика применения понятия «публичные нужды»***

##### ***Обозначение границ определения «публичные нужды» в США.***

Как уже отмечалось, долгое время господствовавшая в правоприменительной практике публичных отчуждений США «деференциальная» концепция публичных нужд, оставляющая проблему определения содержания публичной нужды на усмотрение законодателя, а также взгляды на институт изъятия как на инструмент, направленный на удовлетворение экономических потребностей общества, на сегодняшний день значительно потеряли в своей популярности. Очевидно, однако, что и возвращение к оригинальной концепции «public use», понимающей публичную нужду в наиболее узком ключе – как «публичное использование», уже не удовлетворит адекватные потребности общества в условиях активно развивающихся экономических отношений. Научная общественность пришла к осознанию того, что требуется выработка принципиально нового понимания публичных нужд в целях установления баланса между эффективностью, целесообразностью и справедливостью в институте

публичных отчуждений.

К настоящему времени в большинстве штатов уже инициированы и осуществлены пересмотр или принятие новых законов, регулирующих институт публичных отчуждений, в целях установления подобной «компромиссной» модели. После вынесения решения по делу *Kelo v. City of New London* (2005) штаты Южная Дакота, Пенсильвания, Джорджия приняли акты, запрещающие использование указанного в деле условия инициирования процедуры изъятия «в целях экономического развития».

Последние два штата, однако, включили в закон оговорку о возможности осуществления публичных отчуждений в случае установления нахождения частной собственности (земли и (или) недвижимости) в состоянии упадка («blight»), при этом значительно ограничив сферу ее применения<sup>182</sup>. Более того, полный запрет на передачу отчужденного частного имущества другому частному лицу был установлен во многих других штатах, в частности: Аляске, Делавэр, Техасе, Айове, Канзасе, Миннесоте, Нью-Мексико, Северной Дакоте, Пенсильвании, Южной Дакоте, Юте, Вирджинии и Вайоминге<sup>183</sup>.

Статут штата Флорида пошел еще дальше, предписав, что институт изъятия вообще может быть использован только в целях реализации «закрытого» списка проектов: строительства дорог, объектов для обеспечения транспортных и коммунальных услуг и публичной инфраструктуры. Более того, по данному закону даже если цель отчуждения будет соответствовать указанному перечню, органы власти не имеют права передавать отчужденную частную

---

<sup>182</sup> Lopez E. J., Totalah S. M. Op. cit. P. 400.

<sup>183</sup> См., напр.: Steps of Eminent Domain // URL: <http://www.legalmatch.com/law-library/article/what-are-the-steps-the-government-must-take-for-eminent-domain-.html> (дата обращения: 02.12.15).

собственность другому частному лицу в течение 10 лет с момента изъятия земли. Наконец, закон также устанавливает и прямой запрет на передачу частной собственности другим частным лицам, если это имущество было изъято по причине «упадка» территории<sup>184</sup>.

В целом, как отмечают исследователи, уже к 2007 году более 40 штатов изменили свое законодательство в соответствии с новыми тенденциями толкования существа «public use»<sup>185</sup>. Из этих штатов более 20 приняли акты, строго ограничивающие возможность действий, оспариваемых в деле *Kelo v. City of New London*. Предпринятые инициативы отражают новые взгляды общественности и органов власти на проблему публичных изъятий и в большинстве своем являются искренней попыткой установить действенные ограничители в конструкции «public use». В качестве примера полноценного закрепления «нового взгляда» законодателями США опишем законодательную реформу в штате Техас.

В конце 2005 года законодательный орган Техаса принял дополнения в Государственный статут, который предусматривает следующие принципиальные положения (Chapter 2206. «Limitation on eminent domain for private parties or economic development purposes)<sup>186</sup>:

1. Государство или частное лицо не могут выкупать частную собственность посредством использования института публичного отчуждения, если такое изъятие:

а) предоставляет частную выгоду определенному частному лицу (через использование изъятой собственности);

---

<sup>184</sup> Protecting Kelo's Victims In Riviera Beach, Florida: City Seeks to Use Eminent Domain To Replace Lower-Income & Minority Residents With Wealthier Ones // URL: <https://ij.org/riviera-beach-florida-eminent-domain-background>(дата обращения: 02.12.15); Florida Statutes // URL: [http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App\\_mode=Display\\_Statute&Search\\_String=&URL=0000-0099/0073/Sections/0073.013.html](http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&Search_String=&URL=0000-0099/0073/Sections/0073.013.html) (дата обращения: 02.12.15).

<sup>185</sup> См.: Somin I. Controlling the Grasping Hand: Economic Development Takings After Kelo. P. 244.

<sup>186</sup> Texas Property Code // <http://www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/GV/htm/GV.2206.htm> (дата обращения: 12.02.2015).

б) не преследует цели общественного использования, спекулятивно, является «ширмой», прикрывающей действительный интерес – получение выгод частным лицом;

в) инициируется по причине необходимости экономического развития (если только «ревитализация» не является вторичной выгодой, получаемой от инициатив органов муниципалитета по общественному развитию или по модернизации города с целью устранения трущоб и упадочных районов («blighted area»)).

2. Не ограничиваются возможности частных лиц на получение частной собственности через процедуру публичного изъятия для целей поддержки следующих областей:

- транспортные проекты;
- портовые управления, навигационные (судоходные) районы или заповедные или охраняемые районы;
- водоснабжение; система сточных вод; борьба с наводнениями и дренажные проекты;
- общественные строения, больницы и парки;
- коммунальные услуги;
- спортивные и общественные окружные проекты, одобренные на голосовании 1 декабря 2005 г.;
- поддержка common carriers и транспортеров энергии;
- операции подземного хранения;
- проекты по удалению (захоронению) отходов;
- обеспечение деятельности библиотек и связанных с ними организаций и инфраструктур.

3. Указание правительством штата или частным лицом на то, что отчуждение не нарушает положений данного Статута, не создает презумпции законности проекта, предполагающего отчуждение.

Из анализа положений Кодекса о частной собственности можно сделать вывод о том, что законодательный орган штата Техас предпринял попытку существенного отхода от господствующих ранее стандартов определения клаузулы «публичные нужды». В данных положениях содержится требование буквального следования правилам указанного акта, предусматривается отказ от «деференциальной» концепции, а также предлагается такая характеристика основания «public use», которая отражает как общественные, так и частные интересы. В то же время, Государственный статут штата Техас не лишен и недостатков, некоторых упущений.

Во-первых, в нем не определено содержание термина «blight» («упадок»), что оставляет значительное поле свободы для рентоориентированных лиц.

Во-вторых, в Кодексе отсутствует процедура заключения соглашений и проведения экспертизы проектов, предполагающих изъятие; не указано, каким образом органы власти штата определяют конкретное частное лицо, которому будет передана отчужденная земля.

В-третьих, не упоминается и об оценке соотношения «выгоды – издержки» изъятия земли для конкретного проекта.

В-четвертых, прямо не запрещается принудительный выкуп участков по основанию «в целях увеличения налоговых выплат».

Частично представленные недостатки нововведений 2005 года были устраниены принятием 3 ноября 2009 г. поправок в Конституцию штата Техас, в соответствии с которыми стало запрещаться изъятие частной собственности и передача отчужденного имущества частным лицам в целях экономического развития или увеличения налоговых выплат. Кроме того, в поправках была закреплена норма,

усложняющая процедуру одобрения публично-частного проекта в законодательном органе: теперь он может быть принят только при условии, что за него проголосовало не менее двух третей парламентариев в обеих палатах.

Таким образом, поправки 2009 года значительно ужесточили правила, регулирующие существование клаузулы «public use», тем самым серьезно ограничив рентоориентированным частным лицам и политикам возможность провести выгодные для них проекты по сомнительным основаниям.

Попытки переосмысления подхода к установлению существования клаузулы «public use» предпринимались не только на уровне штатов. Можно констатировать, что некоторые изменения появились и в политике *федерального законодателя США*. В качестве реакции на дело *Kelo v. City of New London* в Конгресс США с 2005 года уже пять раз вносились предложения по принятию Акта о защите прав частной собственности (2005<sup>187</sup>, 2007<sup>188</sup>, 2009<sup>189</sup>, 2012<sup>190</sup> и 2014<sup>191</sup> гг.), которые предлагают:

1) введение четкого и однозначного определения основания «в целях экономического развития»<sup>192</sup>;

---

<sup>187</sup> H.R. 4128: Private Property Rights Protection Act of 2005 // URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/109/hr4128> (дата обращения: 11.02.2015).

<sup>188</sup> H.R. 3053: Private Property Rights Protection Act of 2007 // URL: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h110-3053> (дата обращения: 11.02.2015).

<sup>189</sup> H.R. 1885: Private Property Rights Protection Act of 2009 // URL: <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h111-1885>(дата обращения: 11.02.2015).

<sup>190</sup> H.R. 1433: Private Property Rights Protection Act of 2012 // URL: <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr1433>(дата обращения: 11.02.2015).

<sup>191</sup> H.R.1944: Private Property Rights Protection Act of 2014 // URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1944>.

<sup>192</sup> См., напр.: H.R. 1885: Private Property Rights Protection Act of 2009 Sec. 9. Definitions: «Термин «экономическое развитие» означает принудительный выкуп частной собственности и ее передача в аренду или в собственность другому частному лицу для целей реализации коммерческих проектов, направленных на извлечение прибыли или на увеличение налоговых поступлений, налоговой базы, процента занятости или на оздоровление экономической ситуации в целом». Термин ««экономическое развитие», в соответствии с положениями Секции 9, не включает в себя случаи, перечисленные в п. А-Г данной Секции, к которым относится, например, использование отчужденной частной собственности для целей строительства и обеспечения функционирования

- 2) установление правила буквального толкования норм;
- 3) наложение запрета на изъятие земельных участков в целях экономического развития в отношении религиозных и некоммерческих организаций;
- 4) запрет органам власти реализовывать право на изъятие или разрешать делегирование такого права – в отношении земли, которая планируется быть отчужденной в целях экономического развития, или которая уже используется в течение семи лет с момента ее изъятия, если государство или орган власти получают средства федерального финансирования экономического развития в течение любого финансового года, в котором собственность используется таким образом или предполагается к указанному использованию.

Представленные примеры могли бы быть полезны и для реформирования российской модели публичных изъятий, в первую очередь, в части переосмысления степени необходимости и пределов использования актов «законодательного исключения».

*Обозначение границ понятия «публичные нужды» в России.* Несмотря на отсутствие в Конституции РФ и актах, регулирующих порядок публичных изъятий, нормы-дефиниции, раскрывающей содержание публичных нужд, в российской правоприменительной практике выработан ряд положений, которые можно использовать в качестве аналога-ориентира. Прежде всего, стоит обратить внимание на положения Постановления Пленума Верховного суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации».

В этом решении Суд предложил собственную дефиницию термина «государственные или муниципальные нужды» в контексте

---

«водопровода, дамбы, трубопровода и других подобных проектов» // URL:  
<http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h111-1885>(дата обращения: 11.02.2015).

регулирования порядка отчуждения частных земельных участков. Она такова: «Под государственными или муниципальными нуждами при изъятии земельных участков следует понимать потребности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (например, выполнение международных обязательств Российской Федерации, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений)»<sup>193</sup>. Следует отметить, что это определение является общим предписанием, относящимся ко всем случаям изъятия частной земельной собственности для публичных нужд. Применительно же к вопросам отчуждения исключительно частных земельных участков предложенную интерпретацию понятия «государственные и муниципальные нужды» стоит несколько видоизменить.

Во-первых, в определении нужно уточнить, что речь идет об изъятии земельных участков, находящихся в частной собственности. Во-вторых, в перечне актов, устанавливающих обстоятельства допустимости изъятия земли, должны фигурировать только федеральные законы, как это закреплено в п. 3 ст.49 Земельного кодекса. В-третьих, предложенная Судом дефиниция не дает разъяснений по поводу содержания требования актуальности, степени необходимости публичных нужд, которая оправдывала бы осуществление отчуждения частной земли.

---

<sup>193</sup> «Российская газета». 2009. 8 июня.

Тем не менее, данная Верховным Судом РФ интерпретация понятия «государственных или муниципальных нужд» все же представляет серьезный практический интерес, являясь вкладом в постепенное создание единого компромиссного понимания гарантии «публичные нужды» и может служить ориентиром в деятельности законодателей и правоприменителей. С изменениями, предложенными выше, данное определение «государственных или муниципальных нужд» может быть введено в Земельный Кодекс Российской Федерации в качестве одной из ключевых дефиниций института публичных изъятий.

### *Практика разрешения проблем равноценного возмещения (*just compensation*)*

*Опыт США: повышенный стандарт минимального размера компенсации.* Современные американская и российская модели публичных изъятий в качестве общего правила (в России в качестве императивного требования) предписывают, что в состав компенсации *не могут включаться* не только субъективная стоимость земли, но и стоимость цены участка при его первоначальном приобретении и различные косвенные убытки. Не предусматривается обычно и моральной компенсации за отчуждение.

Тем не менее, если действовать с точки зрения долгосрочной целесообразности, то от органов власти требуется, чтобы они разработали более благоприятный «режим компенсационных прав» для частных собственников, чьи земли изымаются для публичных нужд.

Судья С. Брейер в деле *Kelo v. New London* указывал, что способ достижения задачи улучшения положения частных собственников заключается в том, чтобы выплачивать бывшему собственнику такую компенсацию, которая бы фактически ставила его в положение

участника свободного рыночного оборота. Представленный вариант, по сути, требует поиска путей увеличения размера компенсационных выплат, что, к слову, по мнению некоторых юристов, является наиболее безущербным способом превенции ситуаций, когда лицо по личным причинам отказывается продать вещь. Более того, как считают, например, Д. Криер или Т. Меррилл, увеличение размера компенсации будет являться еще и неким подобием «премиальных» частным собственникам, земли которых были изъяты для передачи другим частным лицам<sup>194</sup>.

В теории повысить размер компенсации за изъятие можно двумя способами: через определение размера и выплаты субъективной стоимости отчуждаемого имущества или путем установления минимального стандарта возмещения.

На сегодняшний день практика простого повышения размера компенсации за счет включения в нее показателей субъективной цены отсутствует как в США, так и в России. Причины тому, как представляется, заключаются в сложности определения размера субъективной ценности изымаемого участка. Законодатель может попробовать разработать универсальную методику расчета компенсации за изъятие земли, учитывающую субъективную ценность отчуждаемой частной собственности. Однако высок риск того, что такой стандарт не сможет охватить всех аспектов субъективной ценности, и следовательно, часть собственников окажется «недокомпенсированной» (например, в законе не будет предусмотрено требование учета давности проживания лица в отчужденном жилом помещении).

В отсутствие общего стандарта расчета субъективной стоимости

---

<sup>194</sup> См.: Somin I. Controlling the Grasping Hand: Economic Development Takings After Kelo. P.215.

земли единственным способом определения размера справедливого возмещения представляется опрос каждого отдельного частного собственника о выкупной цене земли, которая бы его устроила. Однако такие действия не только не решат проблему поиска разумных и справедливых пределов компенсации, но и усложняют ее тем, что у собственника возникнет желание повести себя оппортунистически, намеренно завышая субъективную стоимость частной земли. Более того, предоставляя возможность частным собственникам диктовать свои условия при определении размера справедливой компенсации, законодатель посодействует и возникновению стимулов к лоббированию проектов, предусматривающих изъятие<sup>195</sup>.

Таким образом, в целях решения вопроса об увеличении компенсационных выплат за отчуждение земли имеет смысл следовать не идее возмещения субъективной стоимости, а проводить политику закрепления в законодательстве минимальных стандартов справедливой компенсации. Прецеденты применения такого подхода можно найти в законодательстве ряда штатов США. Например, в гл. 26 Статута штата Канзас указано, что с 1 июля 2007 г., если органы власти инициируют процедуру изъятия для целей «экономического развития» в интересах частного бизнеса, то ими должна быть обеспечена выплата компенсации не менее, чем 200 % рыночной цены отчуждаемых объектов. А в Секции 2 Конституции штата Мичиган содержится требование, что в любой ситуации, когда изъятию подлежат объекты недвижимости в виде частного жилища, их собственникам должна быть выплачена компенсация в размере не

---

<sup>195</sup> Так могло произойти, к примеру, в известном деле *Hawaii housing auth. v. Midkiff*. 467 U.S. 229, где некоторые из семидесяти двух землевладельцев, монополизировавших недвижимость на Гавайях, могли бы предпочесть изъятие земель их продаже на рынке по причине более привлекательных налоговых условий (простая продажа обернулась бы значительными налоговыми обременениями).

менее 125 % от рыночной цены отчуждаемого имущества<sup>196</sup>.

Продемонстрированный способ расчета компенсации решает сразу две задачи. С одной стороны, он обеспечивает предоставление частному собственнику дополнительных выплат к базовой компенсации за изъятие, которые можно воспринимать как возмещение морального ущерба, переживаний лица по поводу субъективной стоимости земли. С другой стороны, повышенный процент предусмотрен не для всех случаев изъятия, а лишь для тех, где имущество отчуждается для поддержки развития неких частных предприятий. В силу того, что такого рода изъятия будут являться более дорогими (для налогоплательщиков), они будут привлекать намного большее внимание СМИ, что снизит вероятность коррупционных рисков. Следовательно, дороговизна может стимулировать сокращение числа подобных инициатив по отчуждению частной земли, что, безусловно, является положительным результатом.

Недостатком требования «повышенного процента» является, как и в случае с «опросом» частных собственников, высокая вероятность того, что это будет способствовать развитию коррупционных взаимоотношений между представителями власти, заинтересованными в получении «административной ренты», и частными собственниками-спекулянтами, приобретающими землю лишь в целях ее последующей реализации. Однако данные недостатки являются значительно менее существенными, чем проблема «недокомпенсированных» частных собственников. Таким образом, целесообразно перенять американскую практику *установления*

---

<sup>196</sup> Constitution of Michigan // URL:  
<http://www.legislature.mi.gov/%28S%28awlrtwnmkmyrft55vq2ewm31%29%29/mileg.aspx?page=GetObject&objectname=mcl-Article-X-2> (дата обращения: 02.12.15).

стандартов минимального размера возмещения за отчуждение частной земли. Более того, реализация данной идеи в *Российской Федерации* может быть даже более удачной, чем в США. *Дело в том, что в ч.13 ст.56.10 Земельного кодекса РФ* предусмотрено положение, которое обеспечит снижение расходов налогоплательщиков при введении правила о повышенном проценте за компенсацию. Данное требование гласит, что если изъятые земли будут передаваться в собственность частным организациям, то именно за их счет должна выплачиваться компенсация бывшим собственникам частной земли.

*Опыт России: выкуп имущества в полном составе.* Интересное правило, которое можно было бы использовать в целях совершенствования механизма справедливой компенсации, мы находим в нормативном акте дореволюционной России – Своде Законов Российской Империи (СЗРИ)<sup>197</sup>. В ч.10 ст.584 Свода установлено, что собственник, имущество которого подвергается отчуждению, имеет право требовать изъятия этого имущества в полном составе, если считает, что оставшаяся часть собственности оказывается для него бесполезной. Примером этого может служить ситуация, когда частный собственник земли использовал ее для сельскохозяйственных насаждений. Данное правило не имеет реальных недостатков и может быть в неизмененном виде перенесено в действующее законодательство о публичных изъятиях, как России, так и США.

*Опыт России: возмещение, равноценное минимальным стандартам.* Несмотря на то, что практика принятия актов «законодательного исключения» была подвергнута жесткой критике,

---

<sup>197</sup> Своде Законов Российской Империи // URL:  
[http://pravo.fso.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100013&pg=12&contentname=%CE%EF%F0%E0%E2%E0%F5+%ED%E0+%E8%EC%F3%F9%E5%F1%F2%E2%E0&s](http://pravo.fso.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100013&pg=12&contentname=%CE%EF%F0%E0%E2%E0%F5+%ED%E0+%E8%EC%F3%F9%E5%F1%F2%E2%E0&sort=1)ort=1 (дата обращения: 02.12.15).

некоторые их положения могут быть оценены положительно. В частности, в ч. 1.4.1. и ч. 7.3. ст.15.1. ФЗ об Олимпиаде установлено, что в случае, когда возмещение за изъятие частных земельных участков и расположенных на них иных объектов недвижимого имущества предоставляется в натуре, оно не может быть меньше установленного в России минимального стандарта для проживания (6 кв. м на человека). Таким образом, даже если рыночная стоимость отчуждаемого недвижимого имущества меньше рыночной стоимости нового жилого помещения, предоставляемого частному собственнику в качестве компенсации в натуре, выплата этой разницы в стоимости не вменяется бывшему собственнику в обязанность. Указанная норма представляет собой своеобразную гарантию минимального уровня компенсации за публичные отчуждения. Ее распространение на все случаи изъятия сыграло бы важную роль в решении социальной проблемы, когда выселенные частные собственники отчуждаемой земли с размещенной на ней жилой недвижимостью даже после выплаты компенсации за изъятие не располагают достаточными средствами для приобретения жилплощади, соответствующей минимальным стандартам для проживания, установленным российским законодательством.

### ***Практика России и США по решению проблем гарантии должной процедуры публичных изъятий***

*Должная процедура в суде.* Интересная процедурная гарантия, призванная обеспечивать соблюдение должной процедуры изъятия частной земли в рамках судебного разбирательства, была предложена в США штатами Миссисипи и Иллинойс. Она заключается в соединении общественного и судебного контроля над обоснованностью и законностью решений об изъятии. Суть метода в том, что дела об отчуждении частной земли и размере компенсации

рассматриваются *судом присяжных*. В Статуте штата Миссисипи, например, данный этап процедуры расписан достаточно подробно, включая перечень полномочий присяжных, их взаимоотношений с судьей, формы вердикта и т.д.<sup>198</sup>. В Законе о процедуре публичных изъятий штата Иллинойс полномочия суда присяжных ограничены сферой определения размера справедливой компенсации. В их компетенцию, в частности, входит личное посещение отчуждаемой территории, связанных с ней объектов недвижимости и представление доклада по результатам осмотра<sup>199</sup>.

*Должная процедура в связи с исполнением решения об изъятии, реализацией проекта, предусматривающего отчуждение земли.* Не менее важной процедурной проблемой, волнующей многих исследователей права, является решение вопроса о регламентации «исполнительной процедуры» публичных изъятий. Имеется в виду проблема обеспечения реализации инициативы по отчуждению земли, одобренной решением суда, а также и исполнения самого проекта, предполагающего изъятие. Ни в американском, и ни российском современном федеральном законодательстве этот вопрос до сих пор не был урегулирован. Однако если мы обратимся к историческим или региональным актам России и США, то найдем ряд положений, посвященных решению задачи «исполнительного производства» в делах о публичных отчуждениях.

К примеру, статьи 590-593 Свода Законов Российской Империи содержали особую гарантию института публичных изъятий – для случаев, когда отчуждение земли было непродуманно или отпала

---

<sup>198</sup> Mississippi Statutes // URL:  
<http://www.nahba.org/members2/documents/statefiles/Mississippi/Eminent%20Domain%20Code-mississippi.pdf> (дата обращения: 02.12.15).

<sup>199</sup> Illinois Eminent Domain Act // URL:  
<http://ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs4.asp?DocName=073500300HArt.+10&ActID=2819&ChapterID=56&SeqStart=600000&SeqEnd=3100000> (дата обращения: 02.12.15).

необходимость в отчуждении. В таких ситуациях закон предусматривал исключительное право собственника приобрести отчужденное у него имущество обратно в течение 10 лет с момента отчуждения и приоритетное право выкупа по прошествии 10 лет. Эта гарантия имела значительную ценность для собственников, обладавших в течение многих поколений определенным земельным участком и объектами недвижимости, расположенных на нем (родовые усадьбы, поместья и т.д.). Как уже было сказано, в современном российском и американском федеральном законодательстве такое правило отсутствует. Однако ряд американских штатов не только включили подобную гарантию в свое законодательство, но и развили ее. Статутом штата Юта, например, бывшему собственнику предоставляется право обратиться с иском в суд для получения дополнительной компенсации, если органы власти, изъявшие его землю, не приступили к осуществлению проекта, ставшего основанием отчуждения земли, или не реализовали его в оговоренный период времени. Расчет дополнительной компенсации в таких случаях производится путем оценки всех убытков, по факту понесенных бывшим собственником в результате изъятия его частной собственности. Сумма, полученная в итоге, сравнивается с суммой, перечисленной частному собственнику в качестве компенсации за изъятие. И если размер действительных убытков превысит сумму компенсации, изначально выплаченной лицу за отчуждение, судья должен присудить отчуждающим органам возместить истцу эту разницу<sup>200</sup>.

\*\*\*

---

<sup>200</sup> Utah Code // URL: [http://le.utah.gov/code/TITLE78B/htm/78B06\\_052000.htm](http://le.utah.gov/code/TITLE78B/htm/78B06_052000.htm) (дата обращения: 02.12.15).

Изучение опыта России и США по совершенствованию правового регулирования изъятия частной собственности для публичных нужд позволяет выделить ряд примеров позитивной практики решения проблем института изъятий.

По вопросам гарантии наличия публичных нужд в отчуждении частной земли следует взять на заметку опыт США по регламентированию порядка применения основания «в целях экономического развития». Следует отметить, что проблема выбора способа решения проблемы «экономического развития» решается в стране по-разному – в зависимости от усмотрения федерального законодателя и законодателей штатов. Происходит либо установление полного запрета на использование данного обоснования, либо отдельных конкретных ограничений. Оба подхода допустимы, в силу того, что выполняют разные функции. Однако что представляется более важным достижением – это не прекращающиеся попытки представителей федерального законотворчества США принять закон, устанавливающий однозначное определение понятию «экономическое развитие». И даже несмотря на то, что данный законопроект пока так и не был воплощен в жизнь, ежегодно с 2005 года такие предложения вносятся на рассмотрение в Конгресс.

Опыт Соединенных Штатов Америки по урегулированию вопроса о передаче частным лицам отчужденной частной собственности (наложение строгих ограничений или полный запрет) также представляется обязательным к учету российским законодателем.

Кроме того, практика США относительно совершенствования гарантии возмещения ущерба частного собственника в связи с изъятием его земли также может быть полезна для разработки модельного регулирования института публичных изъятий. Идея

законодателей ряда штатов США относительно произведения дополнительных выплат частному собственнику, рассчитываемых в качестве процента от рыночной цены отчуждаемого участка, должна заинтересовать социально ориентированного законодателя. Любые предложения по расширению «компенсаторных прав» приветствуются к включению в модель института изъятий, нацеленную на сбалансированное обеспечение как частных, так и публичных интересов.

Некоторые примеры из российского опыта регулирования института изъятия частной собственности для публичных нужд могут быть интересны зарубежному законодателю. Например, требование предоставить частному собственнику право приоритетного выкупа изъятой у него частной земли (в случае недостижения целей изъятия земли) может снизить интенсивность стимулов для органов власти по злоупотреблению полномочием публичных отчуждений. А положение, обязывающее государство предоставлять возмещение частному собственнику жилого помещения (расположенного на отчуждаемой земле), в размере не меньшем стоимости жилого помещения, отвечающего минимальным стандартам для проживания, целесообразно ввести в странах с низким уровнем жизни населения.

Практика США в сфере регулирования процедурных вопросов изъятия частной земли—также, по мнению диссертанта, содержит ряд полезных идей. В частности, в законодательстве *некоторых штатов* (например, Миссисипи, Иллинойс) в качестве обязательных участников судебного процесса об отчуждении земельного участка из частной собственности для публичных нужд предусматриваются присяжные заседатели.

Кроме того, *существуют* некоторые положения российских дореволюционных актов, а также современных законов штатов в

США, регулирующие вопрос исполнения решения об изъятии. *Если обобщить содержащиеся в указанных актах правила, то они звучат следующим образом:* в случае невыполнения своего обязательства по выкупу земли на отчуждающий орган ложатся определенные обременения, а бывший собственник земли получает дополнительные права или привилегии.

Представленные выше примеры позитивной практики реформирования правового механизма изъятия частной земли для публичных нужд в России и США важно иметь в виду при составлении рекомендаций по разработке модельного акта, регулирующего данный институт.

## **ГЛАВА 4. Пути реформирования института изъятия частной земли для публичных нужд в Российской Федерации с учетом американского опыта**

Изучив исторический опыт американской и российской моделей публичных изъятий, а также актуальные проблемы последних и практику стран в их решении, можно сформулировать ряд рекомендаций по реформированию данного правового механизма в Российской Федерации. Однако перед тем, как приступить к изложению предложений по разработке российской модели механизма изъятия частной земли, соблюдающего баланс частных и публичных интересов в данной сфере, целесообразно кратко описать основные культурные, экономические и социальные отличия США и России, влияющие на специфику национальных традиций толкования права частной собственности и института публичных изъятий.

В настоящее время в Российской Федерации уровень коррупции значительно выше, чем в США<sup>201</sup>. Поэтому при закреплении правил, регулирующих функционирование института публичных изъятий, необходимо учитывать повышенный риск оппортунистического поведения как частных собственников, так и политиков. Кроме того, очень высокий уровень коррупции в России подразумевает, что никакие меры не смогут полностью предотвратить ее негативное влияние на функционирование института публичных изъятий.

Существенно ниже, чем в США и роль судов в РФ. Отчасти – вследствие принадлежности страны к другой правовой семье, отчасти – из-за нерешенной проблемы судебской независимости. Судебная власть в России во многом играет роль «беспрекословного имплементатора» воли законодателя: как правовые, так и фактические

---

<sup>201</sup> См., напр.: средние показатели (2010-2014) индекса коррупции Transparency International: США – 7.24, РФ – 2.56 // URL: <https://www.transparency.org/research/cpi/> (дата обращения: 03.03.2015).

возможности реального влияния на решения и действия органов власти у судов практически отсутствуют. Причины следует искать в том, что современная правовая реальность Российской Федерации во многом отражает особенности российского правового сознания, для которого свойственны этатизм и патернализм. Поэтому и частная собственность воспринимается как своего рода «октроированное» право. Соответственно, и российскими судами при рассмотрении споров об отчуждении земли из частной собственности используется своего рода презумпция правильности («достаточности и необходимости») решения по изъятию уже потому, оно санкционировано уполномоченным органом власти.

Эти особенности правовой реальности России оказывают значительное влияние на формирование правовых институтов в РФ и потому предложения по совершенствованию механизмов публичных изъятий в России выработаны с их учетом.

Весь массив предложений следует разделить на несколько тематических групп, соответствующих выявленным недостаткам моделей регулирования института публичных изъятий в России и США. Это предложения:

- по определению понятия «институт изъятия земельных участков для публичных нужд»;
- по решению проблем гарантии существования публичных нужд в изъятии частной земли;
- по решению проблем гарантии выплаты надлежащей компенсации за изъятие частной земли для публичных нужд;
- по совершенствованию правового регулирования надлежащей процедуры изъятия;
- по кодификации законодательства, регулирующего институт публичных изъятий.

#### **4.1. Определение понятия «институт изъятия частных земельных участков для публичных нужд»**

Любой правовой механизм адекватно функционирует, если четко определены его задачи и цели. Правовая норма является отражением некой идеальной модели, которая не будет действовать, если закрепление ее правового инструментария допускает разнотечения и такую свободу интерпретации, что открывает возможности к оппортунистическому поведению. Это подчеркивает важность устранения пробелов в понятийном аппарате института публичных изъятий в Российской Федерации, а также ориентирует на внесение корректив в законодательные формулировки и уточнение понимания определенных терминов. Без этого невозможно совершенствование данного института. В первую очередь, это относится к установлению содержания определения самого института публичных изъятий. Проблема двояка: во-первых, *в российском законодательстве отсутствует официальное определение института изъятия частных земельных участков для государственных и муниципальных нужд.* Во-вторых, не менее важным упущением законодателя в России является его отказ признавать явно ограничительную сущность данного правового механизма, что является очевидной фактической ошибкой, которую необходимо устранить. Представим предложения по устранению данных недостатков.

***Предложения по формулированию и определению официального термина-названия института публичных изъятий.*** В целях совершенствования механизма публичных отчуждений необходимо законодательно закрепить его термин и определение. Учитывая историческую специфику России, не представляется уместным именовать институт выкупа частной собственности

«экспроприацией». Вряд ли будет принято и использование американского термина «кондемнация». Поэтому на данный момент единственным термином, который уместен в качестве наименования данного института, видится «отчуждение частных земельных участков». Употребление слова «отчуждение» взамен «изъятия» или «выкупа», которые упоминаются в российском законодательстве под другими значениями<sup>202</sup>, будет указывать на специфику изъятия собственности – оно производится исключительно для удовлетворения государственных или муниципальных нужд. Определившись с должной формулировкой термина, который можно использовать как официальное обозначение института публичных изъятий в законодательстве, необходимо установить ее содержание с условием, чтобы оно отражало основные направления, принципы и задачи функционирования института. Представляется, что модель публичных отчуждений в России должна быть преобразована из механизма исключительно «регулятивного» в «охранительный», первостепенной функцией которого является обеспечение эффективной защиты права частной собственности от злоупотребления рентоориентированными лицами. Особое значение установление таких приоритетов имеет в ситуациях, когда изъятая «для публичных нужд» частная собственность передается другим частным лицам под реализацию определенного публичного проекта (например, поддержка государством строительства частного завода в целях получения дополнительных рабочих мест и увеличения объема налоговых поступлений). С учетом приведенных соображений,

---

<sup>202</sup> Например, изъятие объекта путем продажи с публичных торгов (ст. 39.6. ЗК РФ), принудительное изъятие имущества (ст. 235 ГК РФ (ч. 1)) в случаях: обращения взыскания на имущество по обязательства (ст. 237 ГК РФ (ч.1)), отчуждения имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (ст. 238 ГК РФ (ч.1)), реквизиция (ст. 242 ГК РФ (ч.1)), конфискация (ст. 243 ГК РФ (ч.1)) и др.).

содержание дефиниции публичных отчуждений частной земли в российском законодательстве должно включать в себя положения, отражающие следующие специфические черты института публичных изъятий:

- 1) функционирование в рамках строго определенной процедуры;
- 2) в качестве формального основания отчуждения выступает правоприменительный акт, законность которого может быть оспорена в суде;
- 3) гарантированное право частного собственника получить предварительное и равноценное возмещение ущерба, причиненного отчуждением – вне зависимости от наличия или отсутствия согласия частного собственника на выкуп его земли.
- 4) наличие эффективных и пропорциональных санкций за невыполнение соответствующими лицами обязательств по осуществлению отчуждения частной земли и по реализации проекта, заявленного в качестве обоснования действий по отчуждению.

Выделив основные функции института публичных изъятий, можно предложить следующее определение термина «отчуждение частных земельных участков» – это процедура по выкупу земельного участка из частной собственности в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в определенном публичном благе, санкционированная вступлением в законную силу соглашения с частным собственником или решения суда, гарантирующая получение частным собственником равноценного и предварительного возмещения понесенного им ущерба в связи с отчуждением и обеспечивающая наступление юридической ответственности в случае невыполнения стороной, инициировавшей процедуру отчуждения частного земельного участка, обязанностей по осуществлению действий по отчуждению и (или) по удовлетворению

заявленных государственных или муниципальных нужд.

***Закрепление «ограничительной» сущности института изъятия в законодательстве.*** Серьезным недостатком российской модели законодательного регулирования института изъятия является расхождение фактической «ограничительной» сущности данного механизма с его юридической характеристикой. С позиции российского законодателя, в процессе осуществления процедуры отчуждения частной земли для публичных нужд частный собственник подвергается лишь фактическому лишению своего имущества. Однако анализ результатов действий по изъятию говорит в пользу понимания института изъятия именно как ограничивающего права частного собственника. Во-первых, является ограничением права на свободу договора правило о риске невключения в итоговую сумму возмещения затрат собственника на осуществление им определенных улучшений с планируемой к отчуждению самой землей или на территории земельного участка. Это означает, что при изъятии земельного участка частный собственник, скорее всего, сможет получить компенсацию только за первоначальную стоимость участка, а требование о возмещении его убытков «за улучшения» не будет удовлетворено. Во-вторых, действия по принудительному выкупу в целом ограничивают правомочия частного собственника по свободному распоряжению<sup>203</sup> своей собственностью и выбору стороны, с которой заключается договор о продаже частной земли.

В связи со сказанным приобретают особое значение и положения ст. 56.1 Земельного кодекса РФ, которые также могли бы служить дополнительным аргументом к необходимости

---

<sup>203</sup> Данная точка зрения основана на понимании частной собственности как «пучка» правомочий. См., напр.: Капелюшников Р. И. Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем) // URL: [http://www.libertarium.ru/l\\_lib\\_prgkapel](http://www.libertarium.ru/l_lib_prgkapel) (дата обращения: 19/02/2015).

распространить «статус ограничения» на институт публичных изъятий. Заглавие статьи содержит формулировку «ограничение прав на землю», но при этом в их тексте не упоминается ничего об институте изъятия земельных участков. Этому посвящен ряд статей ЗК РФ (49, 55, 57 и др.), в которых, в свою очередь, отсутствует упоминание об ограничении права.

Причина важности положений ст.56.1 ЗК РФ заключается в том, что они хотя и не посвящены процедуре изъятия земли как таковой, но регулируют правовой институт, связанный с ней. Речь идет об институте резервирования земли, который, в отличие от изъятия, законодатель признаёт в качестве механизма, как раз ограничивающего право частной собственности.

Резервирование является факультативной частью процесса по изъятию частной земли для публичных нужд. Кроме того, сам механизм был введен в законодательство на несколько лет позднее, чем положения об институте публичных отчуждений – в 2007 году. Тем не менее, ввиду того, что решение о резервировании выполняет подготовительную функцию по отношению к планируемому изъятию земельного участка, нужно рассматривать его в качестве неотъемлемой стадии одного из вариантов процедуры по отчуждению частной земли. В контексте вопроса об определении существа публичной нужды этот факт имеет существенное значение: на положения о резервировании как институте, ограничивающем права лица, распространяется ч.3 ст.55 Конституции РФ. Если бы законодатель стал рассматривать резервирование в качестве обязательного этапа процедуры по отчуждению<sup>204</sup> земли (в случае

---

<sup>204</sup> Например, предусмотрел бы выплату дополнительной компенсации частным собственникам, если изъятие их частных земельных участков, в целях которого было осуществлено их резервирование, не было осуществлено в установленный в законе срок.

инициирования процедуры резервирования) – требования статьи 55 Конституции (закрытый перечень обстоятельств допускающих ограничение прав человека, в частности, и права частной собственности) автоматически распространились бы на случаи изъятия зарезервированных частных земель.

Основываясь на этом и в целях конкретизации конституционной нормы о возможности отчуждения собственности (ч.3 ст.35), предлагается ввести в Земельный кодекс РФ некоторые разъяснения понятия «изъятие частных земельных участков для государственных и муниципальных нужд». Имеется в виду включение в ЗК РФ по аналогии со ст.56.1. новой статьи под названием «Ограничение прав частного собственника в связи с изъятием земельного участка для государственных и муниципальных нужд». В данную статью должны быть сведены все вышеуказанные ограничения прав, которые налагаются на частного собственника в связи с регистрацией решения об изъятии у него земли.

Важно подчеркнуть, однако, что признание факта «ограничительной» сущности института публичных изъятий может привести к возникновению юридической коллизии. Ведь тогда встанет вопрос и о законности ряда актов, принятых на основании положений п.3 ст.49 Земельного кодекса – «законодательных исключений», так как они по своей сути противоречат положениям ст.55 Конституции РФ<sup>205</sup>, определяющим список целей ограничения прав. Возможно, это и является причиной того, что законодатель не спешит официально признать ограничительную сущность института публичных изъятий.

---

<sup>205</sup> Например, закон Федеральный закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не коррелирует с требованиями статьи 55 Конституции.

## **4.2. Совершенствование правового регулирования понятия «публичные нужды»**

### ***Формирование «регулятивного» определения понятия «публичные нужды»***

Для того чтобы отразить в модельном регулировании гарантии обоснованности публичных нужд, предлагается предварить данное понятие более общим.

В качестве такого *общего понятия*, которое может распространяться на любые другие сферы российского права, целесообразно закрепить термин «публичное благо», понимая под ним *ресурс (материальный или нематериальный)*, полезность которого распространяется на всех – российских, иностранных граждан, лиц без гражданства, юридических лиц (резидентов и/или нерезидентов РФ) и/или общий доступ к использованию полезных свойств ресурса. Однако одного только условия о наличии публичного блага недостаточно для создания надежной гарантии от злоупотребления институтом выкупа земельных участков.

Понятие «публичное благо» носит скорее описательный характер, содержит лишь общие требования, задает основное направление, выступая в качестве фундаментальной основы для любых инициатив органов власти. Кроме того, поскольку содержание понятия «публичное благо» напрямую связано с необходимостью толкования Конституции РФ (так как невозможно составить единый перечень публичных благ), поскольку такая формулировка неприменима для институтов, ограничивающих права человека, правовых механизмов, если не сопровождается более конкретным, детальным правовым регулированием. Поэтому предлагается ввести в законодательство специальный термин, развивающий содержание публичного блага в преломлении особенностей института публичных

изъятий. В качестве такого термина и должно выступать понятие «государственные нужды» – *актуальные, длящиеся потребности государственные или муниципальные в обеспечении граждан определенными публичными благами или в их сохранении, подтвержденные вступлением в законную силу решения, вынесенного на основе плана по развитию* (о нем будет сказано далее), *принятого в рамках надлежащей процедуры, предусмотренной в законодательстве.*

В данном определении отражены наиболее важные требования модельной гарантии «публичные нужды». Во-первых, в содержании данного понятия закреплено требование публичности – общественной потребности – через ссылку к публичному благу. Во-вторых, определение указывает на такую необходимую характеристику свойства публичности отчуждения, как приоритетное удовлетворение потребностей именно общества. В-третьих, определение содержит указание на необходимость разработки плана по развитию, который является еще одним существенным условием законности осуществления публичного отчуждения земли и ограничивает возможности изъятия только целями, указанными в данном плане. В-четвертых, определение содержит ссылку к обязательному элементу клаузулы – действительной необходимости, актуальности в изъятии.

*Актуальность потребности в изъятии.* В федеральном законе о публичных изъятиях, который диссертант предлагает принять, должно быть предусмотрено так называемое правило «актуальности публичных нужд», которое определяло бы условия возникновения и исчезновения определенной публичной потребности в изъятии частной земли. Данное правило должно содержать в себе примерно следующий перечень требований.

1. Государственные и муниципальные нужды могут

существовать:

- а) только в течение установленного в законодательстве периода времени (до 3-х лет) и в рамках сроков реализации соответствующего плана по развитию;
- б) в рамках разумного срока – в условиях чрезвычайного или военного положения.

2. Действия по принудительному отчуждению частной земли для публичных нужд не могут быть признаны государственными и муниципальными нуждами, если инициатором проекта:

- а) не были предприняты все возможные разумные способы получения определенного публичного блага, являющиеся альтернативой отчуждению частной собственности; в том числе ограничение прав пользования земельным участком без его принудительного выкупа, заключение добровольного соглашения о выкупе земельного участка с частным собственником до инициирования процедуры отчуждения;
- б) не доказан факт отсутствия альтернативных земельных участков, подходящих для исполнения проекта, обеспечивающего получение определенного публичного блага, в том числе тех, которые могут быть выкуплены по соглашению с частным собственником.

### ***Формулирование «объектного» определения понятия «публичные нужды»***

Как было отмечено, клаузула «публичные нужды» («public use») является комплексным механизмом. Соответственно, закрепление одних лишь базовых определений последней не представляется достаточной мерой для регулирования данного аспекта института публичных изъятий. Помимо введения в российское законодательство понятий «публичное благо», «публичные нужды» и т.д., следует также предусмотреть и другие правила, способствующие наиболее полному

раскрытию содержания данной клаузулы и придающие ей статус действительной, а не заявленной гарантии.

Для обеспечения такого регулирования в российском законодательстве об изъятии следует закрепить положение, сходное по структуре и содержанию со ст.49 Земельного кодекса РФ, в котором конкретизировалось бы понятие «государственные и муниципальные нужды» посредством установления закрытого перечня целей, обосновывающих изъятие. Однако эти цели не должны быть исходными сами по себе, наоборот, их выделение должно быть производно из общего перечня публичных благ, закрепленных в Конституции РФ, в первую очередь, в статье 55. Указанный список должен быть *только закрытым* – с целью избежать злоупотребления органами власти своими полномочиями по толкованию публичной клаузулы. В силу специфики российской правовой культуры нецелесообразно предоставлять максимальную свободу действий законодательным органам власти в случаях, когда их решения влияют на ограничение прав человека.

#### **4.3. Совершенствование правового регулирования гарантии выплаты компенсации за изъятие**

Закрепляя в законодательстве понятие компенсации за изъятие, необходимо для начала прийти к консенсусу относительно термина. Следует иметь в виду, что базовое определение не должно быть декларативным, ценностно-ориентированным. Законодательное регулирование механизмов компенсации должно избегать включения в понятие и его определение формулировок типа «справедливая», «достойная», «адекватная», которые несут в себе оценочный характер. Следовательно, наиболее подходящим вариантом термина остается уже имеющаяся в российском законодательстве об изъятии

формулировка «равноценное возмещение» либо ее аналог «равноценная компенсация». Во-первых, понятие «равноценный» конкретно и отражает основное требование компенсации за отчуждение земли – выплата такого денежного возмещения, которое будет «равно по ценности» убыткам, причиненным частному собственнику. Во-вторых, указанная формулировка содержит в себе понятие «ценность», которое подразумевает стоимость объекта не только в денежном выражении, но и его значимость в любом другом эквиваленте, в том числе и его субъективную оценку. Таким образом, не впадая в декларативность (как было бы в случае использования дословного перевода американского условия «*just compensation*»), предложенная формулировка выражает руководящий принцип как механизма возмещения, так и самого института публичных отчуждений – эквивалентность прав обязанностям.

В целях обеспечения принципа справедливости при отчуждении частной собственности в действующее российское законодательство о публичных изъятиях было бы полезно ввести норму о выплате 150-200% рыночной стоимости земельного участка и объектов недвижимости, находящихся на нем<sup>206</sup>. Увеличение размера компенсации предназначено для возмещения так называемого «морального ущерба» частному собственнику в связи с отчуждением его земли.

Конечно, введение такой меры не может обосновываться только тем, что рассчитывается, будто *дополнительные* 50-100 % от рыночной стоимости отчужденного имущества являются достаточными выплатами для пострадавшего от изъятия частного

---

<sup>206</sup> Размер процента можно варьировать в зависимости от целей исполнителей проекта, предусматривающего изъятие. Например, если изъятие планируется осуществлять в целях «развития территории» или путем передачи отчужденной земли другим частным лицам, процент дополнительных выплат должен быть повышенным.

собственника. Однако это явится своего рода индикатором уважения государством интересов своих граждан. Более того, поскольку при увеличении размера компенсации институт изъятия земельных участков для публичных нужд становится дороже, постольку издержки рентоориентированных лиц в связи с реализацией проекта, преследующего цели, противоположные заявленным, могут оказаться «запретительными». В таком случае требование равноценного возмещения приобретает характер единственной гарантии от злоупотребления использованием института публичных изъятий..

Еще одно нововведение, которое предлагается реализовать при реформировании механизма компенсации за изъятия частной земли для публичных нужд, заключается в том, что после вынесения решения об отчуждении земли затраты частного собственника на существенное улучшение или капитальный ремонт недвижимости, находящейся в непосредственной связи с земельным участком, или затраты на улучшение самого земельного участка могут не возмещаться, но только в случае соблюдения отчуждающей стороной сроков реализации плана по развитию, на основании которого инициировано изъятие. Суть этого требования заключается в том, что оно обязывает органы власти или организации, получившие в собственность отчужденные частные земли, действовать в соответствии с планом по развитию, в том числе, укладываться в предусмотренные им сроки. Таким образом, если земельный участок не будет изъят у частного собственника по истечении периода выполнения плана по развитию (например, годичный срок), то оплата издержек, которые не возмещались в пределах этого периода, становится обязанностью органов власти, инициировавших процедуру изъятия. Следовательно, введенная норма будет производить два положительных эффекта: побуждать к выполнению заявленных

функций проекта и служить de facto штрафной санкцией за нарушение сроков реализации проекта.

Опираясь на представленные рассуждения, содержание дефиниции «равноценное возмещение» следует определять через следующие положения:

1. Равноценное возмещение – денежная сумма в национальной валюте, предварительно выплачиваемая частному собственнику земельного участка в связи его отчуждением для государственных и муниципальных нужд.

2. Равноценное возмещение включает в себя компенсацию:

а) 200 % (или 150 %) рыночной стоимости земли и объектов недвижимости, неразрывно связанных с ней<sup>207</sup>;

б) любых прямых убытков, причиненных частному собственнику в связи с отчуждением земли, в том числе упущеной выгоды;

в) косвенных убытков, которые частный собственник несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами (в том числе упущенную выгоду).

3. Сумма равноценного возмещения рассчитывается на день вступления в законную силу соглашения с частным собственником о выкупе его земельного участка или на день вступления в силу решения суда, подтверждающего законность решения об изъятии.

4. Возмещаются по усмотрению отчуждающего органа затраты частного собственника на капитальный ремонт или существенные улучшения, которые были реализованы частным собственником после вынесения решения об изъятии компетентным органом, но при

---

<sup>207</sup> Подобное предложение мы встретили в тексте закона штата Индиана: Indiana House Bill 1010 (eminent domain) // URL: <http://www.in.gov/legislative/bills/2006/HB/HB1010.1.html> (дата обращения: 08.02.15).

условии, что отчуждение было осуществлено в пределах срока действия соответствующего плана по развитию. В случае, если компетентным органом не был произведен выкуп земельного участка с момента вынесения решения об изъятии и до окончания периода действия плана по развитию, указанные издержки собственника подлежат полному возмещению.

5. Ни один земельный участок не может быть отчужден без согласия частного собственника до выплаты и фактического получения данным лицом равноценного возмещения.

#### **4.4. Совершенствование правового регулирования надлежащей процедуры изъятия**

Ни одна гарантia не будет реально действовать, если требования, предусмотренные в ней, не обеспечиваются соответствующими процедурными правилами. Требование должной процедуры является важным условием соблюдения предписаний, регулирующих любой правовой институт, в том числе и механизм публичных отчуждений. Иными словами, положения, регламентирующие должную процедуру, являются связующим звеном между теоретической моделью института изъятия и ее реальным функционированием на практике.

В Российской Федерации отсутствует адекватная процедура по принятию решения и осуществлению публичного изъятия земельных участков из собственности частных лиц: отдельные положения, закрепленные в нескольких актах, не представляются достаточными. Более того, российская модель института публичных изъятий характеризуется выраженным отсутствием одной важной характеристики – направленности механизма публичных изъятий в сторону реальной защиты от злоупотребления

рентоориентированными лицами правом на отчуждение частной земли. С учетом высокой важности процедурной регламентации любого вида ограничений базовых прав человека, в том числе права частной собственности, необходимо подробно закрепить в законодательстве порядок реализации действий по отчуждению частной земли для публичных нужд, предусматривающий наличие реальных правовых барьеров от осуществления любого рода нарушений прав частных собственников.

В целом процедура по изъятию, которая применяется с незначительными различиями в большинстве штатов в США, во многом схожа с процедурными требованиями российского законодательства об отчуждении. Однако если даже в условиях американской системы указанное регулирование не выполняет полностью свою превентивную функцию, то в России – вследствие низкой правовой культуры, высокого уровня коррупции и слабости судебной власти – требуются кардинальные изменения в данном механизме.

### ***Регулирование процедуры принятия решения по осуществлению публичного отчуждения***

Процедура принятия решения по осуществлению публичных отчуждений, которая, как мы соглашаемся с российским специалистом института публичных изъятий Рухтиным С. А., могла бы быть рекомендована для российских условий, основана на идее планирования, имеющей позитивный опыт применения в Великобритании<sup>208</sup>. Суть идеи заключается в том, что все решения, предусматривающие принудительное отчуждение частной земли для публичных нужд, могут быть инициированы только в рамках

---

<sup>208</sup> См.: Рухтин С.А. Указ. соч. С.130.

надлежащим образом принятого плана по развитию (или «дорожной карты»).

Процедура осуществления публичных отчуждений земельных участков на основе планированию должна состоять из четырех этапов:

- 1) принятие плана по развитию;
- 2) принятие решения об изъятии на основе плана по развитию;
- 3) оспаривание решения об изъятии (в случае несогласия частного собственника с решением);
- 4) исполнение решения об отчуждении участка.

В рамках предложенного законодательного регулирования порядка отчуждения земельного участка возможность осуществления изъятия будет непосредственно связана с осуществлением плана по развитию Российской Федерации или субъекта РФ. Указанный план следует разрабатывать с расчетом на его исполнение в течение строго определенного периода времени. Именно это требование и заключает в себе суть охранительной меры против злоупотребления рентоориентированными лицами возможностью изъятия – отчуждение осуществляется в пределах конкретного срока, предусмотренного для реализации плана.

План по развитию, как представляется, должен состоять из двух частей. В общей перечисляются основные проблемы развития страны или региона, приоритеты развития, задачи, цели к осуществлению на период исполнения указанного проекта. Вторая часть – специальная – должна содержать перечень конкретных мер, подробное обоснование выбора инструментария, в том числе, обоснование целесообразности использования института публичных отчуждений.

План по развитию как генеральное направление преобразований на очередной год должен приниматься законодательным органом власти и обладать силой закона. При этом в отличие от других видов

закона, презюмируется, что план по развитию должен приниматься при соблюдении требования публичности. Это означает:

- обязательное проведение предварительных публичных слушаний с созывом общественной комиссии по экспертизе плана;
- использование методов публичного опроса (вероятно, это должен быть опрос представителей общественности на публичных слушаниях)<sup>209</sup>, результаты которого должны быть приняты во внимание при принятии окончательного варианта плана.

Вторым этапом в осуществлении предлагаемой процедуры публичных изъятий должно являться уже непосредственное принятие решения об изъятии. Оно, как представляется, может быть вынесено только органами исполнительной власти Федерации или субъекта и только на основе федерального или регионального плана по развитию. При этом, как указанный план может предусматривать осуществление изъятия в качестве способа обеспечения определенного публичного блага, так и сами исполнительные органы должны быть уполномочены непосредственно принимать решение об использовании в целях реализации этого плана по развитию инструментария публичного отчуждения<sup>210</sup>. Однако предполагается, что возможность выбора методов исполнения плана все же некоторым образом следует ограничить, а именно: процедура принятия решения об изъятии должна предусматривать вовлечение общественного элемента. Таким образом, вынесение постановления об отчуждении

---

<sup>209</sup> Необходимо выработать критерии выбора представителей на общественных слушаниях, так как очевидно, что невозможно принять всех желающих к участию в такого рода мероприятиях.

<sup>210</sup> Как нам представляется, ограничение свободы усмотрения исполнительных органов при выборе методов реализации определенной публичной нужды является излишней и даже неэффективной мерой при условии закрепления в законодательстве предложенных нами ранее других требований.

земельного участка должно быть мотивировано и основано на учете результатов общественной экспертизы, а также публичного опроса. Кроме того, перед проведением публичных слушаний орган власти обязан уведомить лично каждого частного собственника, у которых планируется отчуждение земельного участка, а также разместить извещение о проведении публичных слушаний и о регистрации участников – в официальных источниках СМИ. Если данное требование не будет исполнено, это автоматически лишит юридической силы решение об изъятии как не соответствующее правилу должной процедуры.

В случае несогласия с результатами публичного опроса (проведенного в рамках общественных слушаний) исполнительный орган обязан составить мотивированное обоснование своего решения, которое необходимо представить в СМИ и непосредственно для ознакомления частным собственникам, у которых земли планируются к отчуждению. Мы не поддерживаем идею абсолютной зависимости органов власти от результатов публичных экспертизы и опроса, ибо в противном случае произойдет так называемая «подмена власти». Однако считаем целесообразным предусмотреть введение в законодательство такого регулирования, которое могло бы обеспечить максимально высокий уровень прозрачности.

После принятия решения об отчуждении частной земли уполномоченный орган обязан непосредственно и в разумные сроки уведомить об этом частного собственника, иначе последний может оспорить действия властного органа как нарушающие правило должной процедуры, иными словами, лишающие решение об изъятии юридической силы.

В случае введения в российское законодательство данных правил, усложняющих процедуру принятия решения о необходимости

произвести публичные изъятия частной земли, будет, как представляется, значительно снижен риск злоупотребления институтом публичных изъятий. Любые «случайные» отчуждения земли в таком случае будут признаваться незаконными, как не входящие в предварительно разработанный план.

В законодательство следует, тем не менее, включить и положения об инициировании «чрезвычайных изъятий», однако возможность их осуществления должна быть непосредственно связана с объявлением чрезвычайного или военного положения в стране (регионе). Иные варианты «чрезвычайных» отчуждений земли должны быть запрещены в силу того, что институт публичных изъятий должен представлять собой действия особого, исключительного характера. Отчуждение частной земли представляет собой вмешательство публичного интереса в частный, а значит должно быть строго ограничено, может применяться лишь в случаях крайней нужды, коей не может быть ни одна публичная потребность, если она «случайно» возникла в «нормальных» условиях.

### ***Надлежащая судебная процедура***

Рассмотрение в суде вопроса о законности решения о публичном отчуждении является одним из наиболее важных этапов процедурного регулирования данного механизма. Здесь будут полезны для восприятия некоторые предложения американской практики.

Как мы уже отмечали ранее, судебная система в России не пользуется должным авторитетом, что негативно сказывается на эффективности судебной проверки законности действий органов власти, в частности в рамках процедуры публичных изъятий. Представляется актуальной задачей поиск способов изменения сложившейся ситуации, в том числе разработка положений,

наделяющих судебные органы полномочиями по проверке законности вынесенных органами власти об отчуждении частных земельных участков.

В качестве одного из процедурных правил по проверке законности решения о принудительном выкупе земельного участка можно предложить требование об обязательном представлении в суд материалов, содержащих детальную информацию об обстоятельствах принятия данного акта. Имеются в виду, в частности, результаты публичного опроса и экспертизы (являющихся этапами принятия решения об имплементации проекта, предусматривающего публичное отчуждение). Это, однако, не должно подразумевать, что отрицательная оценка проекта по изъятию в выводах экспертизы или в результатах опроса обязывает суд отказать в признании законным проекта по отчуждению – в противном случае это бы означало установление правила формального доказывания, что противоречит требованию равенства доказательств. При этом обязательство представлять на изучение суда указанные материалы, которые суд будет учитывать при вынесении им решения о судьбе проекта по изъятию, представляется обоснованным, так как оно, ставит органы власти (в случае негативного общественного отклика) в положение, при котором последним необходимо мотивировать свои действия, идущие вразрез с позицией представляемых лиц. В ситуации, когда такие документы лицом не представляются или подаются не в полном объеме, в качестве правила должно быть предусмотрено, что такие обстоятельства с необходимостью влекут оставление иска без движения по причине неудовлетворения процессуального требования, закрепленного в ст.132 Гражданского процессуального кодекса РФ, о

прикладывании к исковому заявлению документов, подтверждающих обстоятельства, на которых истец основывает свои требования<sup>211</sup>.

### ***Рекомендации по регулированию должностной процедуры исполнения решения об изъятии***

В любой процедуре должны быть предусмотрены определенные санкции, применяемые в случае нарушения лицом своих обязательств. Целесообразно, таким образом, предусмотреть и в российском законодательстве ряд положений, регулирующих надлежащее исполнение решения об изъятии частной земли, а именно:

- a) принципы предварительности возмещения, как для добровольного, так и принудительного порядков отчуждения; ответственность отчуждающих органов за незначительное и существенное нарушение требования предварительности (выплата штрафа и возможность судебного разбирательства);
- б) последствия для отчуждающего лица и бывшего собственника при невыполнении первым обязательства по изъятию частной земли в срок (выплата штрафа – для частных юридических лиц, выплата дополнительной компенсации частному собственнику – для любого отчуждающего лица, отмена решения об изъятии – для любого отчуждающего лица);
- в) последствия для отчуждающего лица и бывшего собственника при невыполнении первым обязательств по реализации проекта, предусматривающего изъятие в установленные сроки. Эти последствия должны представлять собой санкционные и компенсаторные механизмы. В качестве таких механизмов должны выступать следующие нормы:
  - требование возвращать государству переданные частному лицу

---

<sup>211</sup> СЗ РФ 2002. № 46. Ст. 4532.

отчужденные земли в случае недостижения им заявленных целей проекта, предполагающего изъятие частной земли.

- наделение бывшего частного собственника изъятой земли приоритетным правом покупки соответствующего земельного участка по цене выплаченной частному собственнику компенсации минус цена убытков - в случае недостижения отчуждающими лицами заявленных целей проекта, предполагающего изъятие частной земли.

#### **4.5. Кодификация законодательства, регулирующего институт публичных изъятий**

На сегодняшний день в России отсутствует единый нормативный акт, аккумулирующий все необходимые правила, регламентирующие механизм публичных отчуждений. Как мы уже отмечали, основной причиной тому является недостаточность проработки теоретической модели этого института. Представляется, что в случае закрепления в законодательстве предложенных в работе положений, появится и обоснованная необходимость в их кодификации в отдельном акте, посвященном отчуждению для публичных нужд частной земли.

По мнению диссертанта, структура предполагаемого интегративного закона о публичных изъятиях должна быть разделена на «общую» и «специальную» части.

В общей части предполагаемого закона должны содержаться базовые положения, устанавливающие сущностные черты института изъятия. К ним относятся понятийные нормы, отражающие различные характеристики элементов института публичных изъятий. В первую очередь, в этом разделе должны быть закреплены детальные определения понятий: «институт публичного отчуждения»; «публичное благо»; «публичные нужды в отчуждении» (определение

и перечень объектов); «актуальность потребности в отчуждении частной земли», а также принципы публичных изъятий, такие, например, как пропорциональность, справедливость, исключительность, безальтернативность.

«Специальная» (или «особенная») часть, как представляется, должна быть посвящена изложению норм надлежащей процедуры («правила процесса» и «правила порядка») института изъятия. Данную часть следует разделить на две главы «Процедура изъятия» и «Равноценное возмещение».

В первую главу следует включить положения об этапах и субъектах, участвующих в составлении проекта, предполагающего публичные изъятия.

Основными этапами, которые должны быть регламентированы в законе, являются:

1) принятие и госрегистрация решения об осуществлении изъятия (вопрос о принятии плана по развитию относится не только к институту публичных отчуждений, поэтому его регулирование должно быть изложено в отдельном акте):

- инициатива изъятия частной земли;
- публичные слушания, публичная экспертиза, публичный опрос;

- принятие решения;

2) оповещение частного собственника о принятии решения об изъятии его земли; заключение добровольного соглашения о выкупе земли с частным собственником;

3) рассмотрение спора об изъятии и (или) размере компенсации в суде (включая указание на правомочие частного

собственника требовать рассмотрения его дела судом присяжных);

4) исполнение решения об изъятии земельного участка<sup>212</sup>, включая перечень санкций, налагаемых на лицо за отказ в отчуждении указанной земли, невыполнение процедуры изъятия или проекта, предусматривающего изъятие в установленные законом сроки.

Относительно субъектов процедуры изъятия следует сказать, что этому вопросу должен быть отведен отдельный раздел в рамках второй главы, в котором каждому из субъектов должен быть посвящен ряд отдельных статей, закрепляющих их права, обязанности и гарантии. Это относится к органам, принимающим решение об отчуждении земли до внесения заявления в суд, частным собственникам земельного участка и исполнителям проекта, в целях которого осуществляется изъятие. При этом в статье об «исполнителях» должны содержаться также нормы-запреты, определяющие, кто не может выступать в этом качестве. В статьях об «исполнителях» следует указать и требования к отбору частных лиц, которые заинтересованы в осуществлении проекта, предполагающего изъятие. В частности, в законе должен присутствовать конкретный закрытый список проектов, для осуществления которых допускается передача отчужденной земли другим частным лицам.

Наконец, закрепляя нормы о субъектах, участвующих в процедуре публичных изъятий, следует предусмотреть правила поведения участников в случае конфликта интересов, а именно: определение конфликта интересов, соответствующее международным стандартам, требование оповещения о наличии конфликта интересов,

---

<sup>212</sup> В частности, установление юридической ответственности за ненадлежащее исполнение проекта по изъятию в определенные сроки (без уважительной причины); за отказ от совершения действий по исполнению проекта по изъятию (без уважительной причины) и положения о праве частного собственника по приоритетному выкупу земли в случае невозможности начать или завершить проект.

последствия неизвещения в отношении каждого из участников процедуры по изъятию.

Вторую главу «специальной» части закона о публичных изъятиях стоит полностью посвятить регламентации вопроса *о равноценном возмещении*. В этой структурной части закона целесообразно систематизировать все возможные требования к регулированию расчета и порядка выплаты компенсации за изъятие. В частности, здесь могут быть закреплены: определение понятия «равноценное возмещение»; принципы равноценного возмещения; минимальный стандарт расчета равноценного возмещения; состав и порядок возмещения прямого ущерба; состав и порядок возмещения косвенного ущерба; сроки выплаты равноценного возмещения и др.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С осознанием важности права частной собственности общество встало перед проблемой обеспечения его нормального функционирования и защиты. Первоочередная задача органов власти заключалась в установлении базового правила о невозможности произвольного лишения лица частной собственности со стороны государства. Выполнению этой функции и служит институт изъятия частной собственности для публичных нужд. Первые его упоминания содержались еще в текстах античных и древнеримских юристов и философов. Именно в этот исторический период зародилась диалектическая пара «публичное – частное право», и произошло осознание обществом важности уважения прав частного собственника.

Первоначальная идея института изъятия заключалась в установлении запрета лишения государством частных собственников их имущества (в том числе земли). Исключение составляли особые случаи, когда строительство необходимого для общественного пользования объекта (например, акведука) не могло быть осуществлено частными лицами самостоятельно. Подобные идеи в дальнейшем были отражены в положениях Французской Декларации прав человека 1789 года, являвшейся юридическим документом, отражавшим наиболее передовые демократические веяния своего времени, в частности идеи незыблемости и исключительности права частной собственности. «Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом явной общественной необходимости и при условии справедливого и предварительного

возмещения»<sup>213</sup>.

Исторический путь имплементации идей института публичных изъятий в правовые системы США и России значительно отличается. В Соединенных Штатах Америки положения Французской Декларации о порядке отчуждения частной собственности для публичных нужд были включены в текст Поправки V американской Конституции в 1791 году: «Никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения». При закреплении данного правила «отцы-основатели» исходили из оригинального узкого понимания института публичных отчуждений как механизма, предназначенного для защиты частной собственности, включая земельные участки. Подразумевалось, что изъятие частной собственности может производиться лишь в случаях крайней публичной нужды, которая понималась как необходимость исключительно общественная, реализуемая только публичными органами и только для общественной выгоды (например, строительство публичных дорог и других объектов инфраструктуры). Тем самым, перенимая оригинальную трактовку механизма публичных изъятий от древнеримских и античных предшественников, разработчики Конституции США преследовали цель максимально оградить сферу частной собственности от рисков злоупотребления полномочиями по отчуждению со стороны государства. Возможности изъятия частной собственности были узко ограничены рамками гарантии «публичные нужды», что привело к тому, что у рентоориентированных лиц практически исчезли стимулы к лоббированию проектов, подразумевающих отчуждение. Суды США строго следили за

---

<sup>213</sup> См.: Маклаков В.В. Указ. соч. С.119.

соблюдением «правил игры», не допуская каких-либо искажений оригинального понимания института публичных изъятий.

Однако уже к началу XIX века ситуация в США стала стремительно меняться. Сначала события промышленной революции подтолкнули законодателя к ослаблению гарантии наличия публичных нужд в отчуждении (допущение передачи изъятой частной собственности другому частному лицу, возможность осуществлять изъятия «на будущее», разрешение извлекать косвенные частные выгоды из результатов отчуждения и т.п.). С наступлением Великой Депрессии первой половины XX века к расширенной концепции времен промышленного подъема США присоединились идеи о допустимости государственного вмешательства в сферу частных отношений, в первую очередь, для целей преодоления кризисных экономических тенденций. С этого момента наступил новый этап для права частной собственности в США: оригинальная концепция института изъятия уступила место идеям эффективного удовлетворения потребностей общества, а также экономической поддержки регионов. Институт отчуждения частной собственности для публичных нужд утратил свою защитную функцию и превратился в регулятивный механизм, действующий в соответствии с представлениями о том, что публичная «цель оправдывает средства». Вплоть до последнего десятилетия в США сохранялся такой подход к пониманию института публичных изъятий.

Россия имела особый путь осознания и утверждения ценностей права частной собственности. В дореволюционный период идеи разграничения публичной и частной собственности не могли быть полностью состоятельными ввиду существования неограниченной монархии, а в советский период частная собственность как институт вообще была идеологически недопустима. Таким образом, и нормы об

исключительности и особом порядке отчуждения частной земли у собственников не могли существовать в указанные исторические промежутки в России. Конечно, ряд положений, присутствующих и в дореволюционном, и в советском российском законодательстве, можно назвать относящимися к институту изъятия (например, процедурные правила об отчуждении земли у частного лица, требование выплаты компенсации за лишение частного лица земельного участка). Однако все представленные в исторических актах России упоминания об инициативах по отчуждению земли у частного лица выполняли лишь регулятивную функцию.

Изучение истории развития российской и американской моделей публичных изъятий приводит к следующим неожиданным выводам: к концу XX века Россия и США – страны с совершенно разной историей, разным пониманием демократических ценностей и опытом правового регулирования – в итоге оказались фактически в одинаковом положении относительно правового регламентирования сферы публичных изъятий. В США – отказавшись от оригинальной интерпретации данного института, а в России – лишь встав на путь признания особого статуса частной собственности и важности ее защиты, нормотворческие органы придерживаются политики рассмотрения действий по отчуждению частной земли в качестве регулятивного механизма. На сегодняшний день ни российская, ни американская модели не могут служить примером модельного правового регламентирования института публичных изъятий, которое полностью отражало бы заложенные в нем идеи уважения прав частных собственников. Обе страны так и не создали непротиворечивый механизм отчуждения частной собственности, защищенный от коррупционных рисков. В представленных современных моделях публичных изъятий России и США содержится

множество недостатков. Эти модели теоретически (и методологически) недоработаны<sup>214</sup>, противоречивы<sup>215</sup>, содержат положения, нарушающие баланс публичных и частных интересов<sup>216</sup>. Всё это приводит к тому, что институт изъятия в РФ и США «узаконивает» даже самые абсурдные случаи отчуждения частной земли (например, изъятие частной земли для строительства штаб-квартиры «Нью-Йорк Таймс»<sup>217</sup>). Как следствие, люди не только утрачивают доверие к органам власти, но и лишаются стимулов к «созиданию», ибо справедливо оценивают перспективы вложений в свою землю как рискованные.

Следует отметить, что некоторый позитивный опыт регулирования современных моделей института публичных изъятий в России и США всё же имеется. В ряде штатов США (например, Индиане) дополнительные проценты от рыночной стоимости земли включаются в итоговый размер компенсации за изъятие – в качестве подобия возмещения материального ущерба. Не менее значимым нововведением американской модели представляется и введение правил, строго регламентирующих порядок передачи изъятой частной земли другим частным лицам, а также изъятия земли в целях экономического развития (установление значительных ограничений или полного запрета на осуществление данных действий).

В российской модели института изъятия частной собственности

---

<sup>214</sup> Например, в законодательстве отсутствует ряд базовых определений, не разработана методика расчета ущерба.

<sup>215</sup> Например, используемые в РФ законодательные исключения создают несколько параллельных порядков изъятия частной собственности, в США вопросы изъятия отданы по большей части на усмотрение законодательных органов штатов, которые абсолютно по-разному подходят к решению этой задачи.

<sup>216</sup> Например, отсутствие гарантий при осуществлении добровольной процедуры изъятия частной земли в России.

<sup>217</sup> См., напр.:West 41st Street Realty v New York State Urban Development Corp, 744 NYS2d 121 (2000) // URL: <http://caselaw.findlaw.com/ny-supreme-court-appellate-division/1238743.html> (дата обращения: 04.12.15).

для публичных нужд тоже можно найти интересные положения, регулирующие данную сферу. Например, требование выплаты за отчужденное вместе с землей жилье такой компенсации, размер которой позволяет лицу купить жилое помещение, по размерам соответствующее минимальным стандартам для проживания<sup>218</sup>. Интересные правовые конструкции присутствуют и в уже утративших юридическую силу дореволюционных актах России. В частности, Свод Законов Российской Империи содержит правило, устанавливающее приоритетное право собственника выкупить изъятый у него земельный участок в случае, если у органов власти отпала необходимость в нем.

И всё же существующая позитивная практика России и США еще далека от того, чтобы служить ответом на актуальные проблемы института публичных изъятий. В целях совершенствования механизма отчуждения частной земли, гармонизации взаимоотношений частных и публичных интересов в действиях по изъятию земли странам необходимо провести серьезные реформы. В частности, не только дополнить существующее нормативное регулирование положениями, устанавливающими определения основных понятий института изъятия («публичные нужды», «равноценное возмещение», «справедливая компенсация» и др.), не только устраниТЬ противоречия и пробелы в данной области (например, разработать методику возмещения ущерба, строго ограничить возможности использования законодательных исключений), но и в целом унифицировать правовую регламентацию института. Создание единого нормативного акта, действующего на федеральном уровне, может значительно облегчить работу правоприменителям.

---

<sup>218</sup> СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

Необходимо, однако, оговориться, что проведение любой серьезной, продуманной реформы требует от органов власти максимально подробного изучения различных теоретических и практических аспектов функционирования определенного института. Так, настоящая работа посвящена исследованию конституционно-правового аспекта института публичных изъятий, соответственно проблемы других отраслей науки и права в ней затронуты лишь по мере необходимости. Данное исследование предлагается использовать в качестве отправной точки, указывающей основные направления реформ, необходимых для совершенствования механизма публичных отчуждений частной земли. В частности, в диссертации рассматривается проблема определения размера компенсации за изъятие, озвучен ряд идей по совершенствованию этой гарантии. Однако предложения по разработке конкретных методик расчета возмещения не представлены, так как этим вопросом компетентны заниматься специалисты других отраслей, например, гражданского права.

То же самое относится и к научным исследованиям, выходящим за рамки вопросов правового регулирования. При разработке модельного механизма публичных изъятий органам власти необходимо углубиться в анализ экономических аспектов функционирования института отчуждения частной собственности. Одним из наиболее важных исследований, которое должно быть проведено в данной области, представляется оценка и сравнение потенциальных издержек и прибылей от использования альтернативных способов приобретения частной земли органами власти. Не менее важной областью теоретических исследований является и экономический анализ предложений по введению различных дополнительных гарантий для частного собственника

земли, планируемой к отчуждению (например, оценка краткосрочной и долгосрочной экономической целесообразности включения дополнительных 100% от рыночной стоимости земли в сумму компенсации за изъятие).

Наконец, значительный пласт информации, который не был представлен настоящей работе, однако обязателен к изучению, заключается в анализе правового регулирования института отчуждения частной земли для публичных нужд в различных странах мира. Представленное в данной работе исследование сконцентрировано на анализе американской и российской моделей, однако, как представляется, для целей составления наиболее объективного, подробного и многоаспектного механизма функционирования института публичных изъятий необходимо изучить историю его развития и современную правовую регламентацию в максимально большом количестве стран. Такие исследования требуют особых языковых навыков и нередко привлечения зарубежных специалистов, а соответственно, наиболее вероятно нуждаются в государственной поддержке. Таким образом, органы власти, заинтересованные в совершенствовании механизмов защиты частной собственности, должны предусмотреть возможность финансирования проектов такого рода.

Подводя итоги работы, хотелось бы напомнить слова известного экономиста Ф. Хайека о том, что «частная собственность является главной гарантией свободы, причем не только для тех, кто владеет этой собственностью, но и для тех, кто ею не владеет. Лишь потому, что контроль над средствами производства распределен между многими не связанными между собой собственниками, никто не имеет над нами безраздельной власти, и мы как индивиды можем принимать решения и действовать самостоятельно. Но если сосредоточить все

средства производства в одних руках, будь то диктатор или номинальные «представители всего общества», мы тут же попадем под ярмо абсолютной зависимости»<sup>219</sup>. Только в тех странах, где законодатель реально ориентирован на достижение целей формирования свободного демократического общества, будут предприниматься попытки по усовершенствованию защиты базовых прав человека и особенно права частной собственности. Состояние современного законотворчества в Российской Федерации свидетельствует о том, что право частной собственности, как показано на примере института публичных изъятий, признается, но реально практически не гарантировано. Почти полное отсутствие научных работ российских исследователей в области публичных изъятий говорит о незаинтересованности органов власти в изменении сложившейся ситуации. Данная проблема не может быть оставлена в стороне, и попытки ее разрешения в будущем укажут на реальные приоритеты российского законодателя, его профессионализм и дальновидность.

---

<sup>219</sup> Хайек Ф. А. Дорога к рабству. М., 2005. С. 116.

## *Приложение*

### **СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ**

**«Деференциальная» доктрина («*Judicial deference doctrine*»)** в понимании клаузулы «public use» – тактика судебного фаворитизма в пользу органов законодательной власти. Характеризуется признанием судами США наличия у легислатур (законодательных органов власти) как Федерации, так и штатов полномочия по определению существа публичных нужд и одновременной презумпцией конституционности общественных потребностей, определяемых этими органами власти в качестве обоснования публичных изъятий.

**Должная процедура, надлежащая процедура («*due procedure*»)** – одно из базовых условий проведения действий по отчуждению частной земли для публичных нужд. Заключается в требовании разработки (уполномоченными органами власти) и соблюдения (участниками действий по изъятию) правил, регламентирующих процедуру и порядок изъятия частной земли для публичных нужд.

**Законодательное исключение** – по мнению диссертанта, акт или норма, расширяющие базовый список оснований, допускающих изъятие частной земли. Введение таких актов или норм допустимо в соответствии с п.3. ст.49 Земельного кодекса РФ, которым предусматривается возможность закрепления в других федеральных законах дополнительных обстоятельств отчуждения частной земли, расширяющих перечень, установленный в пунктах 1-2 ст.49 ЗК РФ.

**«Издержки деморализации» («*demoralization costs*»)** – сумма в долларах, необходимая для того, чтобы компенсировать

отрицательную полезность, которая достается проигравшим и тем, кто им симпатизирует, вследствие отсутствия компенсации, и приведенная ценность в долларовом эквиваленте будущих производственных потерь (отражающих уменьшение их стимулов или социальное волнение), вызванных деморализацией не получивших компенсацию проигравших, сочувствующих им и других наблюдателей, обеспокоенных мыслью, что они сами в других случаях могут быть подвергнуты подобному обращению»<sup>220</sup>.

*Институт [публичных] изъятий, институт [публичных] отчуждений, публичные отчуждения, публичные изъятия, действия по изъятию (отчуждению) («eminent domain power»)* – институт изъятия земельных участков из частной собственности для публичных нужд.

*Оригинальная (традиционная, классическая) трактовка понятия «public use»* – толкование клаузулы «публичные needs» («public use») в наиболее строгом ключе – как «публичное использование». Данный подход к интерпретации условия о наличии публичных нужд в изъятии означает запрет осуществления действий по изъятию частной собственности во всех случаях, кроме ситуаций, когда цели изъятия подразумевают осуществление определенной публичной потребности, с тем, чтобы к указанному благу был обеспечен публичный доступ (например, строительство различных объектов городской инфраструктуры). Оригинальная трактовка публичных нужд предписывает также полный запрет на передачу отчужденного имущества другим частным лицам в собственность и

---

<sup>220</sup> Michelman F. Property, Utility and Fairness. Harvard, 1967. P.1214.

запрет на извлечение каких-либо выгод от изъятия частными лицами.

*Публичные нужды, государственные и муниципальные нужды, публичная необходимость, общественная потребность, публичное использование («public use»)* – общий термин для американской и российской моделей публичных изъятий, одно из базовых условий законности отчуждения частных земельных участков. Заключается в требовании наличия реальной нужды общества в осуществлении действий по изъятию.

*Равноценное возмещение, справедливая компенсация («just compensation»)* – одно из базовых условий осуществления действий по изъятию частной собственности для публичных нужд. Заключается в предоставлении компенсации частному собственнику убытков, понесенным им в связи с отчуждением его земли.

*Расширенная трактовка клаузулы «public use»* – толкование условия о наличии публичных нужд («public use») в изъятии в наиболее широком ключе – как «public purpose», публичная цель. Указанная концепция ставит во главу угла целесообразность, эффективность изъятия и способов его осуществления, а не принцип публичности изъятия. Данная трактовка отходит от буквальной интерпретации термина «публичный» («public»), в частности допускает передачу отчужденного частного имущества другому частному лицу. «Деференциальная» доктрина является одним из проявлений расширенной трактовки.

*«Ревитализация» территории* – (от англ. «revitalise», оживлять, восстанавливать) комплекс мероприятий по выводу

определенной территории из «упадочного» состояния, выражающегося, в частности, в существовании на данной территории условий, создающих опасность для жизни и здоровья человека.

***Рентоориентированное поведение («rent-seeking behavior»)*** – понятие, используемое в экономическом анализе для описания действий, предпринимаемых индивидами и группами с целью изменения государственной политики для получения преимуществ или прибыли за счет других. Рентоориентированное поведение, к примеру, имеет место, когда компания убеждает правительство предоставить ей монопольные права<sup>221</sup>.

***Частно-публичные изъятия*** – отчуждение земельных участков из частной собственности в публичных целях с передачей отчужденной собственности другому частному лицу.

---

<sup>221</sup> Одинцова М.И. Институциональная экономика. М., 2009. С.382.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

### **Нормативные акты и судебные решения Российской Федерации, Российской Империи, РСФСР:**

1. Конституция Российской Федерации – принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ).
2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. С. 2381; СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I).
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16; СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2020.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ 2002.№ 46. Ст. 4532; СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2022.
6. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188- СЗ РФ.2005. № 1 (часть 1). Ст. 14; СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 38.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 38.
8. Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 февраля 1999 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14, Ст. 1667; СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4218.
9. Федеральный закон от 06.10. 2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» // СЗ РФ. 2003. №

40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 9.

10. Федеральный закон РФ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 08 мая 2009 г. № 93-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2283; СЗ РФ. 2013. № 14. С. 1652.

11. Федеральный Закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071; СЗ РФ. 2014. № 26.

12. Федеральный Закон от 05 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 165; СЗ РФ. 2013. № 49 (часть I). Ст. 6328.

13. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6642.

14. Федеральный Закон РФ от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 39.

15. Федеральный закон РФ от 07 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О

подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866; СЗ РФ. 2014. № 45. Ст. 6145.

16. Федеральный Закон РФ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813; СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4226.

17. Федеральный Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах» № 2395-1 // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 12.

18. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44.

19. Постановление Правительства РФ от 10 марта 2000 г. № 221 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения» // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1297.

20. Постановление Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» // СЗ РФ. 2003. № 19. Ст. 1843.

21. Постановление Правительства РФ от 06.05.2015 N 442 "Об

утверждении перечня организаций, имеющих право на обращение с ходатайствами об изъятии земельных участков для федеральных нужд"// СЗ РФ .2015. № 19, Ст. 2841.

22. «Временные Методические рекомендации по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных или муниципальных нужд или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» (утвержден Росземкастом 11 марта 2004 г.). В данном виде документ опубликован не был // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_86250/#p18](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86250/#p18) (дата обращения: 08 февраля 2015 г.).

23. Приказ Минэкономразвития РФ от 20 марта 2009 г. № 95 «Об отмене Временных методических рекомендаций по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков изъятием для государственных или муниципальных нужд или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц». В данном виде документ опубликован не был // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_86250/#p18](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86250/#p18) (дата обращения: 08.02.15).

24. Распоряжение Минимущества РФ от 6 апреля 2002 г. № 568-Р «Об утверждении методических рекомендаций по определению

рыночной стоимости земельных участков». В данном виде документ опубликован не был // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=38786> (дата обращения: 11 марта 2015 г.).

25. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 17.

26. Постановление Правительства Москвы от 14 октября 2013 г. № 680-ПП «Об утверждении перечня объектов регионального значения, подлежащих размещению на территориях, присоединенных с 1 июля 2012 г. к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 58.

27. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 г. № 11-П город Санкт-Петербург «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2697.

28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 22-П город Санкт-Петербург «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и ч. 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска». Текст постановления официально опубликован не был // URL: <http://www.rg.ru/2011/01/12/ks22-dok.html> (дата обращения: 08.02.15).

29. Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2012 г. № 1911-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н. Прянишникова» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 12 и 15 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства». Текст Определения официально опубликован не был // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70153360/> (дата обращения: 08.02.15).

30. Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. № 681-О-П «По жалобам граждан Ю.Ю. Колодкина и Ю.Н. Шадеева на нарушение их конституционных прав положениями статьи 84-8 Федерального закона «Об акционерных обществах» во взаимосвязи с частью 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5643.

31. Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 413-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ЭФКО Пищевые Ингредиенты» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 122 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2013.

32. Определение Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2012 г. № 2189-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ульяновой Лидии Павловны на нарушение ее конституционных прав положением пункта 1 статьи 239 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 1 статьи 49 и статьей 55 Земельного кодекса Российской Федерации». Текст Определения официально опубликован не был // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=311665> (дата обращения: 08.02.15).

33. Постановление Пленума Верховного суда РФ № 6 Пленума ВАС РФ № 8 от 01 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. № 9. 1996.

34. Постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник ВАС РФ. № 5. 2005.

35. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного Кодекса Российской Федерации» // РГ. № 123. 2009.

36. Постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»// «Вестник ВАС РФ». № 5. 2005.

37. Решение Унечского районного суда Брянской области от 15 декабря 2010 г. «Об изъятии земельного участка, выделении земельного участка для проезда и прохода, обустройстве дороги, вокруг путем обеспечения сквозного проезда и прохода» // URL: <https://rospravosudie.com/court-unechskij-rajonnyj-sud-bryanskaya-oblats-/act-102065062/> (дата обращения: 08.02.15).

38. Постановление арбитражного суда кассационной инстанции г. Краснодар, Дело № А32-64059/2005-39/1578 от 13 июня 2007г. // URL:  
[http://pda.fassko.arbitr.ru/praktika/sudebnie\\_akti\\_fas\\_sko/15739.html](http://pda.fassko.arbitr.ru/praktika/sudebnie_akti_fas_sko/15739.html) (дата обращения: 08.02.15).

39. Решение Адлерского районного суда города Сочи от 14 июля 2010 г. «Об изъятии в собственность Российской Федерации для федеральных нужд путем выкупа земельного участка» // URL:  
<https://rospravosudie.com/court-adlerskij-rajonnyj-sud-g-sochi-krasnodarskij-kraj-s/act-100056250/> (дата обращения: 02.12.15).

40. Решение Адлерского районного суда Краснодарского края «По иску департамента Краснодарского Края по реализации полномочий при подготовке зимних Олимпийских игр 2014 года к Капустину А.И. об изъятии в собственность РФ недвижимого имущества для федеральных нужд путем выкупа» // URL:  
<https://rospravosudie.com/court-adlerskij-rajonnyj-sud-g-sochi-krasnodarskij-kraj-s/act-100054763/> (дата обращения: 02.12.15).

41. Свод Законов Российской Империи в редакции от 1906 года // URL:  
<http://pravo.fso.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100013&pg=12&contentsname=%CE+%EF%F0%E0%E2%E0%F5+%ED%E0+%E8%EC%F3%F9%E5%F1%F2%E2%E0&sort=1> (дата обращения: 08.02.15).

42. Начертание от 8 апреля 1768 г. «О приведении к окончанию Комиссии проекта нового Уложения» // URL:  
<http://bazazakonov.ru/doc/?ID=2746290> (дата обращения: 08.02.15).

43. Постановление от 30 октября 1922 г. о введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 Сессии IX Созыва // С.У. 1923. № 26. Ст. 304; С.У. 1927. № 4. Ст. 31.

44. Земельный кодекс РСФСР (утверждено ВС РСФСР 25 апреля 1991 г. № 1103-1) // «Ведомости СНД и ВС РСФСР». 1991. № 22. Ст. 768; «Собрание актов Президента и Правительства РФ». 1993. № 52. Ст. 5085.

45. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 04 марта 1929 г. «Об утверждении Положения об изъятии земель для государственных или общественных надобностей» // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=4888> (дата обращения: 08.02.15).

#### **Нормативные акты международного уровня:**

46. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // РГ. № 67. 1995.

47. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163).

48. Рекомендация № R (2000)10 Комитета Министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 г.) // URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.admsakhalin.ru%2Ffileadmin%2Fmain%2FFinance%2F2013%2Fdohodi%2FRekomendacii\\_2000\\_10.doc&ei=aEcdVcPfE8G4sgGcpYSgAw&usg=AFQjCNFCfG6mG7vJ9E1NkWa0Xxd30\\_uXPw&bvm=bv.89744112,d.bGg&cad=rjt](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.admsakhalin.ru%2Ffileadmin%2Fmain%2FFinance%2F2013%2Fdohodi%2FRekomendacii_2000_10.doc&ei=aEcdVcPfE8G4sgGcpYSgAw&usg=AFQjCNFCfG6mG7vJ9E1NkWa0Xxd30_uXPw&bvm=bv.89744112,d.bGg&cad=rjt) (дата обращения: 22.03.2015).

#### **Нормативные акты и судебные решения США и других стран:**

49. Король Иоанн. Великая Хартия Вольностей (перевод - Петрушевский Д.М.) // URL: <http://lib.ru/INOOLD/ENGLAND/hartia.txt> (дата обращения: 15.02.15).

50. Constitution of the United States // URL:

<http://www.usconstitution.net/const.html> (дата обращения: 08.02.15).

51. Конституция Соединенных Штатов Америки // URL:  
<http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата обращения: 15.02.15).

52. Гражданское уложение 18 августа 1896 г. (с последующими изменениями) // URL:

[http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full\\_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzi063/](http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzi063/) (дата обращения: 15.02.15).

53. H.R. 4128: Private Property Rights Protection Act of 2005 // URL:  
<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-4128> (дата обращения: 08.02.15).

54. H.R. 3053: Private Property Rights Protection Act of 2007 // URL: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h110-3053>(дата обращения: 08.02.15).

55. H.R. 1885: Private Property Rights Protection Act of 2009 // URL: <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h111-1885> (дата обращения:03.04. 12).

56. H.R. 1433: Private Property Rights Protection Act of 2012 // URL:

<http://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr1433> (дата обращения: 08.02.15).

57. H.R.1944: Private Property Rights Protection Act of 2014 // URL:<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1944> (дата обращения: 15.02.15).

58. Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policies Act of 1970 // URL:  
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/4601>, § 4601, § 4652 (дата обращения: 06.02.15).

59. Uniform Standards of Professional Appraisal Practice // URL:  
<http://www.uspap.org/2010USPAP/USPAP/frwrd/definitions.htm> (дата

обращения: 08.02.15).

60. Alabama Code // URL: <http://codes.lp.findlaw.com/alcode/18> (дата обращения: 06.02.15).

61. Code of Virginia // URL: <https://leg1.state.va.us/cgi-bin/legp504.exe?000+cod+25.1-230.1> (дата обращения: 06.02.15).

62. The Alaska Statutes – 2014 // URL: <http://www.legis.state.ak.us/basis/folio.asp> (дата обращения: 02.12.15).

63. Arizona Revised Statutes // URL: [http://www.azleg.gov/ArizonaRevisedStatutes.asp?Title=12\\$](http://www.azleg.gov/ArizonaRevisedStatutes.asp?Title=12$) (дата обращения: 06.02.15).

64. California Code of Civil Procedure // URL: <http://codes.lp.findlaw.com/cacode/CCP> (дата обращения: 08.02.15).

65. Code of Virginia // URL: <https://leg1.state.va.us/cgi-bin/legp504.exe?000+cod+TOC2501000> (дата обращения: 08.02.15).

66. Connecticut General Statutes // URL: <http://law.justia.com/codes/connecticut/2013/title-13a/chapter-238/section-13a-73> (дата обращения: 06.02.15).

67. Constitution of Michigan // URL: <http://www.legislature.mi.gov/%28S%28awlrtwnmkmyrft55vq2ewm31%29%29/mileg.aspx?page=GetObject&objectname=mcl-Article-X-2> (дата обращения: 02.12.15).

68. Constitution of the Commonwealth of Massachusetts // URL: <http://www.ma legislature.gov/Laws/Constitution> (дата обращения: 08.02.15).

69. Florida Statutes // URL: [http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App\\_mode=Display\\_St atute&Search\\_String=&URL=0000-0099/0073/Sections/0073.013.html](http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_St atute&Search_String=&URL=0000-0099/0073/Sections/0073.013.html) (дата обращения: 02.12.15).

70. Illinois Eminent Domain Act // URL:

<http://ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs4.asp?DocName=073500300HArt.+10&ActID=2819&ChapterID=56&SeqStart=600000&SeqEnd=3100000> (дата обращения: 02.12.15).

71. Indiana House Bill 1010 // URL:  
<http://www.in.gov/legislative/bills/2006/HB/HB1010.1.html> (дата обращения: 08.02.15).

72. Minnesota Statutes // URL:  
<https://www.revisor.mn.gov/statutes/?id=117.186> (дата обращения: 06.02.15).

73. Massachusetts Body of Liberties // URL:  
<http://www.constitution.org/bcp/mabodlib.htm> (дата обращения: 08.02.15).

74. Minnesota Statutes of 2014 // URL:  
<https://www.revisor.mn.gov/statutes/> (дата обращения: 06.02.15).

75. Mississippi Statutes // URL:  
<http://www.nahba.org/members2/documents/statefiles/Mississippi/Eminent%20Domain%20Code-mississippi.pdf> (дата обращения: 02.12.15).

76. NY Code // URL:  
<http://codes.lp.findlaw.com/nystate/EDP/2#sthash.Za2T7Dvr.dpufhttp://codes.lp.findlaw.com/nystate/EDP/2> (дата обращения: 02.12.15).

77. Pennsylvania Code // URL:  
<http://law.justia.com/codes/pennsylvania/2010/title-26> (дата обращения: 15.02.15).

78. Revised Code of Washington // URL:  
<http://app.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=35.81.080> (дата обращения: 06.02.15).

79. Texas Property Code // URL:  
<http://law.justia.com/codes/texas/2009/property-code/> (дата обращения: 12.02.2015).

80. Utah Code. Judicial Code // URL:  
[http://le.utah.gov/code/TITLE78B/htm/78B06\\_051200.htm](http://le.utah.gov/code/TITLE78B/htm/78B06_051200.htm) (дата обращения: 06.02.15).
81. The Vermont Constitution // URL:  
<http://www.usconstitution.net/vtconst.html>(дата обращения: 08.02.15).
82. West Virginia House Bill 4048 // URL:  
[http://www.legis.state.wv.us/Bill\\_Text\\_HTML/2006\\_SESSIONS/RS/BILL\\_S/hb4048%20enr.htm](http://www.legis.state.wv.us/Bill_Text_HTML/2006_SESSIONS/RS/BILL_S/hb4048%20enr.htm) (дата обращения: 08.02.15).
83. Wisconsin Statutes // URL:  
<http://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/statutes/32.pdf> (дата обращения: 06.02.15).
84. Agins v. Tiburon, 447 U.S. 225 (1980) // URL:  
<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=us&vol=447&invol=255>(дата обращения: 08.02.15).
85. Benton v. Ga. Marble Co (1988) // URL:  
[http://www.leagle.com/decision/1988316258Ga58\\_1292.xml](http://www.leagle.com/decision/1988316258Ga58_1292.xml)/BENTON%20v.%20GA.%20MARBLE%20CO (дата обращения: 06.02.15).
86. Berman v. Parker, 348 U.S. 26 (1954) // URL:  
<http://supreme.justia.com/us/348/26/case.html>(дата обращения: 08.02.15).
87. Cincinnati v. Vester, 281 U. S. 439, № 447-48 (1930) // URL:  
<http://supreme.justia.com/us/281/439/case.html> (дата обращения: 08.02.15).
88. City of Las Vegas Downtown Redevelopment Agency v. Pappas, № 39255 (2003) // URL: <http://caselaw.findlaw.com/nv-supreme-court/1262214.html> (дата обращения: 08.02.15).
89. Colaluca v. Ives, 150 Conn. 521, 530 (1963) // URL:  
<http://law.justia.com/cases/connecticut/supreme-court/1963/150-conn-521-2.html> (дата обращения: 08.02.15).
90. College Savings Bank v. Florida Prepaid Postsecondary Ed.

Expense Bd. 527 U.S. 666 (1999) // URL:  
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/527/666/case.html> (дата обращения: 15.02.15).

91. County of Wayne v Hathcock, 684 NW2d 765 (2004) // URL:  
<http://homepages.law.asu.edu/~dkarjala/Property/CountyofWayneVHathcock%28Mich2004%29.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

92. Gebrian v. Bristol Redevelopment Agency, 171 Conn. 565, 575 (1976) // URL:  
[http://www.leagle.com/decision/1976736171Conn565\\_1665.xml/GEBRIAN%20v.%20BRISTOL%20REDEVELOPMENT%20AGENCY](http://www.leagle.com/decision/1976736171Conn565_1665.xml/GEBRIAN%20v.%20BRISTOL%20REDEVELOPMENT%20AGENCY) (дата обращения: 06.02.15).

93. Hawaii Housing Auth. v. Midkiff, 467 U.S. 229 (1984) // URL: <http://supreme.justia.com/us/467/229/case.html> (дата обращения: 08.02.15).

94. Kelo v. New London (04-108) 545 U.S. 469 (2005) // URL:  
<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=000&invol=04-108> (дата обращения: 08.02.15).

95. Kohl v. United States, 91 U.S. 367 (1875) // URL:  
[http://supreme.justia.com/cases/federal/us/91/367/case.html](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/91/367/case.html) (дата обращения: 06.02.15).

96. Lingle v. Chevron U.S. A. Inc. (04-163) 544 U.S. 528 363 F.3d 846 (2005) // URL: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/04-163.ZO.html> (дата обращения: 02.12.15).

97. Missouri Pacific Ry. Co. v. Nebraska, 164 U.S. 403 (1896) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/164/403/> (дата обращения: 08.02.15).

98. Mt. Vernon-Woodberry Co. v. Alabama Power Co., 240 U.S. 30 (1916) // URL: <http://supreme.justia.com/us/240/30/case.html> (дата обращения: 08.02.15).

99. Murray v. Hoboken Land (1856) // URL:  
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/59/272/case.html> (дата обращения: 05.03.15).
100. Olson v. United States, 292 U.S. 246 (1934) // URL:  
<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=292&invol=246> (дата обращения: 06.02.15).
101. Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit 304 N.W.2d 455, 410 Mich. 616 (1981) // URL:  
<https://www.michbar.org/programs/milestone/PDF/poletown.pdf> (дата обращения: 08.02.15).
102. Ridge Co. v. Los Angeles, 262 U.S. 700 (1923) // URL:  
<http://supreme.justia.com/us/262/700/case.html> (дата обращения: 08.02.15).
103. Sawyer v. Commonwealth, 182 Mass. 245, 247, 65 N.E. 52, 53 (1902) // URL: <https://casetext.com/case/sawyer-v-commonwealth> (дата обращения: 06.02.15).
104. Texas Rice Land Partners v. Denbury Green Pipeline (2011) // URL: <http://docs.texasappellate.com/scotx/op/09-0901/2012-03-02.willett.pdf> (дата обращения: 07.03.15).
105. United States ex rei. T.V.A. v. Powelson, 319 U.S. 266, 281-284 (1943) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/319/266/> (дата обращения: 06.02.15).
106. United States v. 50 Acres of Land, 469 U. S. 24 (1984) // URL: <http://supreme.justia.com/us/469/24/case.html> (дата обращения: 08.02.15).
107. United States v. 564.54 Acres of Land 441 U.S. 506 (1979) // URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/441/506/case.html> (дата обращения: 06.02.15).
108. West 41st Street Realty v New York State Urban Development

Corp, 744 NYS2d 121 (2002) // URL:  
[http://www.leagle.com/decision/2002299298AD2d1\\_1299](http://www.leagle.com/decision/2002299298AD2d1_1299) (дата обращения: 08.02.15).

**Научная литература:**

109. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. М.: Норма, 2006.
110. Андреева Г.Н. Собственность в конституциях зарубежных стран VIII – XX вв. М.: ИНИОН РАН, 2009.
111. Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданского-правовой аспект) /Дисс. ... канд. юр. наук. Краснодар. 2007.
112. Ахвledиани А.А., Ковалев А.М. Собственность. Власть. Политика. М.: Философский факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 1996.
113. Бальсевич А.А., Одинцова М.И. Институциональная экономика. Хрестоматия для студентов факультета права: М.: НИУ «ВШЭ», 2005.
114. Бернам У. Правовая система США. М.: Новая юстиция, 2007.
115. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990.
116. Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права. Казань: Изд. Казанского Императорского университета, 1891.
117. Винницкий А. В. Публичная собственность. М: Статут, 2013.
118. Гетманова А.Д. Логика // URL:  
<http://exsolver.narod.ru/Books/Other/Logica/c11.html> (дата обращения: 02.12.15).

119. *Гроций Г.* О праве войны и мира (перевод с лат. Саккетти А.Л./ ред. Крылов С. Б.) М.: Ладомир, 1994.
120. *Илюхин И.С.* Защита прав граждан при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд / Дисс. ... канд. юр. наук. М. 2011.
121. *Кабытов Н.Ч., Хмелева Т.И.* Гражданко-правовые коллизии: выкуп земельного участка. Самара: Самарский государственный университет, 2005.
122. *Кавелин С.Ч.* Земельное право и земельный процесс. Воронеж, 1925.
123. *Капелюшников Р.И.* Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем) // URL: [http://www.libertarium.ru/l\\_lib\\_propkapel](http://www.libertarium.ru/l_lib_propkapel) (дата обращения: 19/02/2015).
124. *Клейменова Е.С.* Правовое регулирование изъятия (выкупа) земельного участка для государственных и муниципальных нужд / Дисс. ... канд. юр. наук. Орел. 2008.
125. *Локк Дж.* Сочинения в 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988.
126. *Мазаев В.Д.* Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М.: Институт права и публичной политики, 2004.
127. *Маклаков В.В.* Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. М.: Волтерс Клувер, 2009.
128. *Маклаков В.В., Энтин В.Л.* Французская Республика: Конституция и законодательные акты М.: Прогресс, 1989.
129. *Маттеи У., Суханов Е.А.* Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999.
130. *Мизес Л. фон.* Либерализм. М.: Социум, Экономика, 2001.

131. *Мишин А.А.* Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., Международные отношения, 1985.
132. *Одинцова М.И.* Институциональная экономика. М., Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2009.
133. *Одинцова М.И.* Экономический анализ права. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007.
134. *Петражицкий Л. И.* Права добросовестного владельца на доходы с точки зрения доктрины и политики гражданского права. СПб.: Тип. Ю.Н. Эрлих, 1902.
135. *Рухтин С.А.* Принудительное изъятие земли и другой недвижимости в России, США и Великобритании. М.: Арктика 4Д, 2007.
136. *Словский К.И.* Применение гражданского законодательства о собственности и владении. Практические вопросы. М.: Статут, 2004.
137. *Словский К.И.* Собственность в гражданском праве. М.: Статут, 2008.
138. *Сидорова Е.Л.* Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков, для государственных или муниципальных нужд /Дисс. ... канд. юр. наук. М. 2010.
139. *Фуко М.* Слова и вещи // URL: <http://lib.ru/CULTURE/FUKO/weshi.txt#5> (дата обращения: 06.02.15).
140. *Хайек Ф. А.* Дорога к рабству. М.: Новое издательство, 2005.
141. *Четвернин В.А.* Введение в курс общей теории права и государства. М.: Институт государства и права РАН, 2003.
142. *Щуров Н. Н.* Совершенствование методов оценки рыночной стоимости земельных участков при изъятии для

государственных или муниципальных нужд / Дисс. ... канд. юр. наук. М. 2011.

143. Энгельс Ф. К жилищному вопросу, Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. XV. М.: Политиздат, 1983.

**Научно-публицистическая, публицистическая литература:**

144. Андреева Г.Н. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в Российской Федерации как публично-правовой институт: некоторые теоретико-методологические аспекты правового регулирования // Проблемы теории. 2007. № 13.

145. Андрианова Е.Д. Правовой механизм изъятия земельных участков. Проверка на эффективность // Вестник гражданского права. 2008. № 1.

146. Астанин В.В. Методика выявления коррупционных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // URL:  
<http://www.gosbook.ru/document/38635/38669/preview> (дата обращения: 06.02.15).

147. Белый А.В. Понятие и значение ограничения прав и свобод человека и гражданина // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 7.

148. Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Государственные и муниципальные нужды – основания изъятия (выкупа) земельного участка // Юрист. 2007. № 11.

149. Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8.

150. Затраты на Олимпиаду Сочи-2014 рекордные за всю историю Олимпийских игр // URL:  
[http://igpr.ru/articles/zatraty\\_na\\_olimpiadu\\_v\\_socchi](http://igpr.ru/articles/zatraty_na_olimpiadu_v_socchi) (дата обращения: 02.12.15).

151. Земельные спекулянты готовятся к строительству ЦКАД // URL: <http://www.stz-perm.ru/tskad.php> (дата обращения: 02.12.15).

152. *Коростелев С.Ч., Краснова А.Ю.* К вопросу определения равноценного возмещения собственникам при изъятии имущества для государственных и муниципальных целей // Имущественные отношения. 2013. № 8.

153. *Макарчук Н.В.* Спорные вопросы правового регулирования изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 8.

154. *Минина Е. Л.* Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд // Журнал российского права. 2008. № 8.

155. *Пак В.* Практика Верховного суда США в области конституционной защиты права собственности // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.

156. Противостояние в Бутово продолжается: жители строят баррикады и обращаются к Путину // URL: <http://www.newsru.com/realty/20jun2006/butovo.html> (дата обращения: 15.02.15).

157. *Рябова С.С.* Оценка объектов недвижимости: опыт США и Германии // URL: <http://www.nbrb.by/bv/narch/399/4.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

158. *Сыроедов Н.А.* Возникновение прав на землю // Государство и право. 2004. № 10.

159. *Сырунина Т.М.* Конституционные гарантии права собственности при изъятии имущества для публичных нужд: экономический анализ (на примере судебной практики США) // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 5.

160. Ситнова И.В. Ментальные ограничения институциональных изменений в современной России // Мониторинг общественного мнения, 2011. № 3.

161. Чумаков А. Изъятие земель для государственных нужд. Основные этапы новой процедуры // Юрист компании, 2015. № 5.

**Научная, научно-публицистическая и публицистическая литература на английском языке:**

162. Ackerman A. Federal Eminent Domain procedures // URL: <http://www.ackerman-ackerman.com/FederalArticle.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

163. Aristotle. The Athenian Constitution (перевод - Kenyon G.) // URL: [http://classics.mit.edu/Aristotle/athenian\\_const.mb.txt](http://classics.mit.edu/Aristotle/athenian_const.mb.txt) (дата обращения: 15.02.15).

164. Blackstone W. Commentaries on the Laws of England // URL: <http://www.lonang.com/exlibris/blackstone/bla-101.htm> (дата обращения: 06.02.15).

165. Bird R. C. Reviving necessity in eminent domain // URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1409383](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1409383) (дата обращения: 08.02.15).

166. Blumer T. More Than 3-1/2 Years After Kelo, New London Paper Contrives Reason for Hope in Non-Developed Ft. Trumbull // URL: <http://newsbusters.org/blogs/tom-blumer/2009/02/15/over-3-1-2-years-after-i-kelo-i-ruling-new-london-paper-contrives-reason> (дата обращения: 08.02.15).

167. Coen C. J. Annual Survey of Massachusetts Law, Chapter 19: Eminent Domain: Damages // URL: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1404&context=asml> (дата обращения: 06.02.15).

168. Cohen R. Hold outs and Free Riders // Journal of Legal

Studies. 1991. Vol. 20.

169. *Daar E.* Eminent Domain: Properties, Principles, and Strange Bedfellows // URL:

<http://www.columbia.edu/cu/current/articles/spring2008/eminent-domain.html> (дата обращения: 15.02.15).

170. *Drury M. J.* A review of Kelo V. city of New London . the U.S. Supreme Court holds that condemnation for “public purposes” includes redistribution and (re)development // URL: <http://www.mjdrurylaw.com/condemnation-public-use-or-public-purpose/> (дата обращения: 15.02.15).

171. *Dyson D. A.* Eminent Domain: Public Use // URL: <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/ss/clsemntdom.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

172. Eminent domain abuse hurts America: Column // URL: <http://www.usatoday.com/story/opinion/2015/02/23/kelo-supreme-court-city-homes-development-column/23673563/> (дата обращения: 05.03.2015).

173. *Epstein R.* Takings: Private property and the power of eminent domain. Cambridge: Harvard University Press 1985.

174. *Epstein R. A.* Public Use in a Post-Kelo World // URL: <http://www.law.uchicago.edu/files/files/408.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

175. *Epstein W.* The Public Purpose Limitation on the Power of Eminent Domain: A Constitutional Liberty under Attack // URL: <http://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1609&context=plr&sei-redir=1#search=<epstein+public+purpose+limitation>> (дата обращения: 08.02.15).

176. *Fambrough J.* Understanding the condemnation process in Texas. // URL: <http://recenter.tamu.edu/pdf/394.pdf> (дата обращения:

08.02.15).

177. *Faherty M. F.* Eminent domain and condemnation law // URL: <http://www.ownerscounsel.com/Eminent-Domain-Articles/Pennsylvania-Sources-of-Eminent-Domain-Power.pdf> (дата обращения: 15.02.15).
178. *Fischel W. A.* Before Kelo // URL: <http://americandreamcoalition.org/landuse/Kelo&FederalGrants.pdf> (дата обращения: 15.02.15).
179. *Friedman L. M., Scheiber H. N.* American Law and the Constitutional Order Historical Perspectives. H.: Harvard University Press, 1988.
180. *Sturtevant G. H.* Economic Development as public use: why Justice Ryan's Poletown dissent provides a better way to decide Kelo and future public use cases // URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=877018](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877018) (дата обращения: 15.02.15).
181. *Gold D.* Eminent domain and economic development: the Mill acts and the origins of laissez-faire constitutionalism // URL: [http://mises.org/journals/jls/21\\_2/21\\_2\\_5.pdf](http://mises.org/journals/jls/21_2/21_2_5.pdf) (дата обращения: 08.02.15).
182. *Hafetz D. S.* Ferreting out Favoritism: bringing pretext claims after Kelo // Fordham Law Review. 2009. Vol. 77.
183. *Hornberger J. G.* The Bill of Rights: Eminent Domain // URL: <http://fff.org/explore-freedom/article/bill-rights-eminent-domain/> (дата обращения: 15.02.15).
184. *Horsely C.B.* New Eighth Avenue Tower for The New York Times // URL: <http://www.thecityreview.com/timesre.html> (дата обращения: 08.02.15).
185. *Jonson S. A.* Dictionary of the English Language // URL: <http://www.archive.org/details/dictionaryofengl01johnuoft> (дата обращения: 06.02.15).

186. *Kelly C. A.* Eminent Domain Identifying Issues in Damages // URL:

<http://www.floridabar.org/divcom/jn/jnjournal01.nsf/Author/6ACB641AE1BC9467852575A90049B7B2> (дата обращения: 15.02.15).

187. *Kelly D. B.* The “Public Use” Requirement in Eminent Domain Law: A Rationale based on secret purchases and private influence // URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=760405](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=760405) (дата обращения: 08.02.15).

188. *Klass A.* The frontier of eminent domain // URL: [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=alexandra\\_klass&sei-redir=1#search=<<Hand+Gold+Mining+Co+v.+Parker>>](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=alexandra_klass&sei-redir=1#search=<<Hand+Gold+Mining+Co+v.+Parker>>) (дата обращения: 08.02.15).

189. *Kochan D.* Public Use and the Independent Judiciary: Condemnation in an Interest-Group Perspective // URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=907689](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=907689) (дата обращения: 08.02.15).

190. *Kotlyarevskaya O. V.* “Public Use” Requirement in Eminent Domain Cases Based on Slum Clearance, Elimination of Urban Blight, and Economic Development // URL: <http://www.law.uconn.edu/system/files/private/Kotlyarevskaya.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

191. *Kramer J.* Eminent Domain without Limits? U.S. Supreme Court Asked to Curb Nationwide Abuses // URL: <http://www.ij.org/new-london-connecticut-background> (дата обращения: 03.03.2015).

192. *Kulick P.* Rolling the Dice: Determining Public Use in Order to Effectuate a 'Public-Private Taking' - A Proposal to Redefine 'Public Use' // URL:

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=262585](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262585) (дата

обращения: 08.02.15).

193. *Land Use Regulation: A Handbook for the Eighties*. Stanford: Environmental Law Society, 1984.

194. *Lebowitz N. H. Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* {304 N.W.2d 455 (Mich.)}: Economic Instability, Relativism, and the Eminent Domain Public Use Limitation // *Journal of Urban and Contemporary Law*. 1983.

195. *Leroy M. D., Kent T. Evolving Standards for Just Compensation* // URL: <http://www.nealandleroy.com/wp-content/uploads/sites/105/2014/06/Evolving-Standards-for-Just-Compensation-outline.pdf> (дата обращения: 15.02.15).

196. *Lopez E. J., Kerekes C. B., George D. J. Make property rights more secure: limit eminent domain.* // URL: <http://www.sjsu.edu/faculty/lopez/research/Unleashing.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

197. *Lopez E. J., Totah S. M. Kelo and Its Discontents The Worst (or Best?) Thing to Happen to Property Rights* // *The Independent Review*. 2007. № 3. P.397 - 416.

198. *Madison J. Property* // URL: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch16s23.html> (дата обращения: 08.02.15).

199. *McCarthy K. E. «Public use» and eminent domain* // URL: <http://www.cga.ct.gov/2005/rpt/2005-r-0570.htm> (дата обращения: 08.02.15).

200. *McGeehan P. Pfizer to leave city that won land-use case* // URL:

[http://www.nytimes.com/2009/11/13/nyregion/13pfizer.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2009/11/13/nyregion/13pfizer.html?_r=1) (дата обращения: 08.02.15).

201. Marvin Heemeyer // URL:

<http://www.nndb.com/people/527/000064335/> (дата обращения: 15.02.15).

202. *Miceli T. J., Segerson K.* The paradox of public use: the law and economics of Kelo v. New London // URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fweb.uconn.edu%2Fciom%2FKel o%2520for%2520Quarterly.doc&ei=UQ3eVPf0HKShyAOC14GADw&us g=AFQjCNF-d7sK8jJAbNQvgsb4YJ7-\\_9Aqgw&bvm=bv.85970519,d.bGQ&cad=rjt](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fweb.uconn.edu%2Fciom%2FKel o%2520for%2520Quarterly.doc&ei=UQ3eVPf0HKShyAOC14GADw&us g=AFQjCNF-d7sK8jJAbNQvgsb4YJ7-_9Aqgw&bvm=bv.85970519,d.bGQ&cad=rjt) (дата обращения: 08.02.15).

203. *Michael M.* Detroit at 300: New Seeds of Hope for a Troubled City // Dollars & Sense. 2001. № 236.

204. *Michelman F.* Property, Utility and Fairness. Harvard, 1967.

205. Protecting Kelo's Victims In Riviera Beach, Florida: City Seeks to Use Eminent Domain To Replace Lower-Income & Minority Residents With Wealthier Ones // URL: <https://ij.org/riviera-beach-florida-eminent-domain-background>(дата обращения: 02.12.15).

206. *Mossoff A.* The death of Poletown: the future of eminent domain and urban development after County of Wayne v. Hathcock // URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=775885](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=775885) (дата обращения: 15.02.15).

207. *McNulty W.D.* Eminent Domain in Continental Europe // The Yale Law Journal. 1912. Vol. 21. № 7.

208. *Posner R.* Economic Analysis of Law (2nd ed.). Boston, Little Brown and Company, 1977.

209. Princeton WordNet (lexical database) // URL:<http://www.thefreedictionary.com/holdout> (дата обращения: 22.03.2015).

210. *Ramsey B.* Susette Kelo lost her case – but started a movement to reform the law of eminent domain // URL:

[http://seattletimes.nwsource.com/html/opinion/2008753858\\_opina18ramsey.html](http://seattletimes.nwsource.com/html/opinion/2008753858_opina18ramsey.html) (дата обращения: 08.02.15).

211. *Reynolds S.* Before Eminent Domain: Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good (Studies in Legal History), Chapel Hill: University North Carolina Press, 2010.

212. *Roe A.* No parking: the public use doctrine in eminent domain: Southwestern Illinois Development Authority v. National City Environmental, L.L.C., 768N.E.2d1 // URL: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/siulj28&div=24&id=&page=> (дата обращения: 08.02.15).

213. *Salkin E., Lora A. L.* Community Redevelopment, Public Use, and Eminent Domain Patricia // URL: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/urban37&div=15&id=&page=> (дата обращения: 08.02.15).

214. *Shipman M. S.* Calculating damages and just compensation in eminent domain proceedings // URL: <http://shipmanlawct.com/wp-content/uploads/2014/07/CalculatingDamages.pdf> (дата обращения: 15.02.15).

215. *Skouras G.* Takings law and the Supreme Court: judicial oversight of the regulatory state's acquisition, use, and control of private property. New York: P. Lang , 1998.

216. *Somin I.* Controlling the Grasping Hand: Economic Development Takings After Kelo // Supreme Court Economic Review. 2007. Vol. 15.

217. *Somin I.* Overcoming Poletown: County of Wayne v. Hathcock, Economic Development Takings, and the Future of Public Use // Michigan State Law Review. 2004. № 4.

218. *Somin I.* Is Post-Kelo eminent domain reform bad for the poor? // Northwestern University Law Review. 2007. № 4.

219. *Somin I.* The Limits of Backlash: Assessing the Political Response to Kelo // Minnesota Law Review. 2009. № 6.

220. Steps of Eminent Domain // URL:  
[http://www.legalmatch.com/law-library/article/what-are-the-steps-the-government-must-take-for-eminent-domain--.html](http://www.legalmatch.com/law-library/article/what-are-the-steps-the-government-must-take-for-eminent-domain-.html) (дата обращения: 02.12.15).

221. *Stoebuck W. B.* A General Theory of Eminent Domain // 47 WASH. L. REV. № 4. 1972.

222. *Stolyarov G.* Arguments Against Eminent Domain and Its Use for the Benefit of Private Parties // URL:

[http://www.associatedcontent.com/article/264360/arguments\\_against\\_eminent\\_domain\\_and.html?cat=55](http://www.associatedcontent.com/article/264360/arguments_against_eminent_domain_and.html?cat=55) (дата обращения: 08.02.15).

223. The Kelo Case, Public Use, and Eminent Domain - Posner Comment // URL:

<http://www.becker-posner-blog.com/2005/06/the-kelo-case-public-use-and-eminent-domain--posner-comment.html> (дата обращения: 18.12.15).

224. *Turnbull G.* Private eminent domain in Georgia: just peachy or the pits? // URL:  
<http://aysps.gsu.edu/urag/researchnotes/2006/URAGResearchNotes4.pdf> (дата обращения: 08.02.15).

225. *Welch M.* The Left's Eyeing Your Home // URL:  
<http://articles.latimes.com/2005/aug/14/opinion/op-takings14> (дата обращения: 08.02.15).

226. *Williams A.* Examining the Current Abuse of the Doctrine of Eminent Domain // Lethbridge Undergraduate Research Journal. 2009. № 2.

227. Will Little Pink House Become the Erin Brockovich of the Eminent-Domain Abuse Movement? // URL

:<http://reason.com/blog/2014/06/27/will-little-pink-house-become-the-erin-b> (дата обращения: 15.02.15).

228. *Zax L. A., Malcolm R. L.* Economic Development, Eminent Domain and the Property Rights Movement // URL: [http://www.lw.com/upload/pubContent/\\_pdf/pub1262\\_1.110522.pdf](http://www.lw.com/upload/pubContent/_pdf/pub1262_1.110522.pdf) (дата обращения: 08.02.15).

**Энциклопедические издания и словари:**

229. *Александрова З.Е.* Словарь синонимов русского языка. Практический справочник // URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_synonyms/146189/%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonyms/146189/%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C) (дата обращения: 08.02.15).

230. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М., 1999.

231. Толковый словарь по психологии // URL: [http://psychology\\_dictionary.academic.ru/9431/%D0%AD%D0%9A%D0%92%D0%98%D0%92%D0%90%D0%9B%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%AC](http://psychology_dictionary.academic.ru/9431/%D0%AD%D0%9A%D0%92%D0%98%D0%92%D0%90%D0%9B%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%9D%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%AC) (дата обращения: 08.02.15).

232. *Ушаков Д. Н.* Толковый словарь русского языка // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/882854> (дата обращения: 15.02.15).