

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Собственность, экономический кризис и верховенство права

Конституционное право в Европе и США: доктрина и жизнь

Как модернизировать местное самоуправление в России?

О неконституционности «оживления» смертной казни

Политика и право, или демистификация судов

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№1 (74) 2010

Учредитель и издатель

Институт права и публичной политики

<http://www.ilpp.ru>

Редакционный совет

Алексей АВТОНОМОВ

Александр БЛАНКЕНАГЕЛЬ

Наталья БОГДАНОВА

Александр ВАШКЕВИЧ

Вадим ВИНОГРАДОВ

Гадис ГАДЖИЕВ (председатель)

Лех ГАРЛИЦКИЙ

Лев ИВАНОВ

Анатолий КОВЛЕР

Андрей МЕДУШЕВСКИЙ

Мари МЕНДРАС

Инга МИХАЙЛОВСКАЯ

Владимир ПАСТУХОВ

Ричард САКВА

Питер СОЛОМОН

Стивен ХОЛМС

Андрас ШАЙО

Главный редактор

Ольга СИДОРОВИЧ

Заместитель

главного редактора

Ольга ВАЛУЕВА

Ответственный секретарь

Ирина КАРАСЕВА

Редакторы

Ксения АГАФОНОВА

Лидия АНОСОВА

Ростислав ЗОЛОТАРЕВ

Кирилл КОРОТЕЕВ

Людмила МОГУСЕВА

Флора ОГАНЕЗОВА

Корректор

Татьяна ЛОБКОВА

Компьютерная верстка

Виктор СИДОРОВИЧ

Зарегистрирован в Министерстве РФ по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

Свидетельство о регистрации ПИ №77-17237

от 14 января 2004 г.

Тираж 1 000 экз.

ISSN 1812-7126

Распространяется по подписке и через редакцию

Адрес редакции:

129090 Москва, ул. Щепкина, д. 8

Для корреспонденции:

129090 Москва, а/я 140

Тел.: +7 (495) 608-69-59; 608-66-35

Факс: +7 (495) 608-69-15

Отпечатано: ООО «Информполиграф»

111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 3а

Издается и распространяется при поддержке

Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров

<http://www.macfound.ru>

Позиции авторов статей могут не совпадать
с мнением редакции

При перепечатке и цитировании материалов
ссылка на журнал обязательна

© Институт права и публичной политики, 2010

ЭТАЖИ ДЕМОКРАТИИ

- ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ: ПОСТКЛАССИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ
СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ И ИДЕЯ ЛЕГИТИМНОСТИ 5
Анна Хованская
- ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ СВОБОДЫ МЫСЛИ И СЛОВА:
ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ 20
Кира Трунтаева
- ПРЕДМЕТ РЕФЕРЕНДУМА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ
ПРАКТИКА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН 30
Наталья Петухова

В ФОКУСЕ:

ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

- ДОКТРИНАЛЬНЫЙ КОНСТРУКТИВИЗМ В ПРОШЛОМ И БУДУЩЕМ:
СТРАТЕГИЯ ОТВЕТА НА НАСУЩНЫЕ ВОПРОСЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ НАУКОЙ В ЕВРОПЕ 39
Армин фон Богданди
- КОНСТИТУЦИОННАЯ НАУКА В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ 67
Роберт Пост

ФОРУМ:

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОБСТВЕННОСТИ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

- КРИЗИС, СОБСТВЕННОСТЬ И ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА 74
Валерий Зорькин
- ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА И ОГРАНИЧЕНИЕ
СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА 81
Уно Лыхмус
- ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА:
ОКАЗЫВАЕТ ЛИ КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЕЕ ОЧЕРТАНИЯ? 89
Гадис Гаджиев

- СОВРЕМЕННОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ФРАНЦИИ:
ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И СВОБОДА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА 97
Роже Эррера

- ЗАЩИТА СОБСТВЕННОСТИ И ПЕРЕХОД
ОТ ТОТАЛИТАРИЗМА К ДЕМОКРАТИИ 111
НЕКОТОРЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О НОВЕЙШЕЙ ПРАКТИКЕ
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Лех Гарлицкий

КОНКУРС 2009:

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО В МЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

- ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ НУЖД
В РОССИИ И США: НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ 119
София Афанасьева

СТАНДАРТЫ ЕДИНОЙ ЕВРОПЫ

- МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ:
ТРАДИЦИЯ И ИННОВАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА 126
Армен Джагарян, Наталья Джагарян

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

- КОНФЛИКТ В ЧЕЧНЕ: АНАЛИЗ ПРАКТИКИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА 143
Филип Лич

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ: РЕШЕНИЯ И КОММЕНТАРИИ

**ОБЗОР ДЕЛ, РАССМОТРЕННЫХ
КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** **169**
Константин Бондаренко, Николай Миронов, Татьяна Сырунина

ПРАВОВАЯ ЛЕГАЛИЗАЦИЯ ОТМЕНЫ СМЕРТНОЙ КАЗНИ В РОССИИ **185**
КОММЕНТАРИЙ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 19 НОЯБРЯ 2009 ГОДА
Тамара Морщакова

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ КОЛЛЕКЦИЯ

КНИЖНЫЙ ОБЗОР **188**

НОВОСТИ И СООБЩЕНИЯ

КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, ПРОЕКТЫ, ПУБЛИКАЦИИ **191**

ПОДПИСКА НА I ПОЛУГОДИЕ 2010 ГОДА

Россия

Подписка на журнал производится во всех отделениях почтовой связи:

- по каталогу агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы», подписной индекс журнала в каталоге – **80643**;
- объединенному каталогу «Пресса России», подписной индекс в каталоге – **42048**.

Через агентства альтернативной подписки:

- ООО «Интер-Почта-2003»
тел.: (495) 500-00-60;
<http://www.interpochta.ru>
- ООО «Агентство «Артос-Гал»
тел.: (495) 603-27-31, 603-27-32

В редакции подписка на журнал возможна с любого номера.

За дополнительной информацией обращаться:

Тел.: (495) 608-69-59, 608-66-35 • Факс: (495) 608-69-15
e-mail: ilpp-ccr@mail.ru • <http://www.ilpp.ru>.

Страны СНГ

Оформить подписку на журнал можно по каталогам агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы» и «Russian Newspapers & Magazines»

в отделениях почтовой связи или на сайте агентства в сети Интернет:

<http://www.rospru.ru>,

подписной индекс журнала в каталоге – **80643**.

Страны дальнего зарубежья

Для стран дальнего зарубежья подписка на журнал оформляется через партнеров фирмы ЗАО «МК-Периодика» или непосредственно в ЗАО «МК-Периодика» по адресу:

129110, Москва, ул. Гиляровского, 39.

Тел.: +7 (495) 681-91-37; 681-87-47 • Факс: +7 (495) 681-37-98

e-mail: export@periodicals.ru • <http://www.periodicals.ru>

PARTNER PUBLICATION

International Journal of Constitutional Law

The journal *Sravnitel'noe Konstitutsionnoe Obzrenie* (CCR) contains selected items originally published in English from *International Journal of Constitutional Law* (ICON) and is published by arrangement with its publishers Oxford University Press and New York University School of Law.

This work is subject to copyright. All rights are reserved, whether the whole or part of the material is concerned, specifically the rights for translation, reprinting, reuse of illustrations, broadcasting, reproduction on microfilm or in any other way, and storage in data banks.

The use of registered names, trademarks etc. in this publication does not imply, even in the absence of a specific statement, that such names are exempt from the relevant laws and regulations and therefore free for general use.

ПАРТНЕРСКОЕ ИЗДАНИЕ

International Journal of Constitutional Law

Журнал «Сравнительное конституционное обозрение» содержит статьи, ранее опубликованные на английском языке в журнале *International Journal of Constitutional Law* (ICON), и публикуется с согласия его издателей Oxford University Press и New York University School of Law.

Данная работа является объектом авторских прав. Все права защищены, и в частности права на перевод, переиздание, воспроизведение иллюстраций, передачу в эфир, копирование на микрофильмы или любым другим способом, хранение в базах данных, причем как в отношении всего материала, использованного в издании, так и его части.

Использование зарегистрированных наименований, торговых марок и т. д. в этом издании не подразумевает, даже при отсутствии особых указаний на этот счет, что такие наименования не охраняются соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами и поэтому подлежат свободному использованию.

ВАША РЕКЛАМА НА СТРАНИЦАХ ЖУРНАЛА

Редакция приглашает издателей, образовательные, исследовательские, правозащитные, консалтинговые, юридические и иные организации к размещению своей рекламы, а также информации о публикациях, мероприятиях, конкурсах, проектах на страницах журнала «Сравнительное конституционное обозрение».

Аудитория журнала – это судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, представители Администрации Президента, Правительства, региональных властей и местного самоуправления, а также представители властных структур и судебного сообщества иностранных государств, признанные эксперты и молодые исследователи в области права и политологии из ведущих университетов и научных центров России, СНГ, Европы, США, Канады и др.

Вашу информацию получат ведущие эксперты, учебные и исследовательские центры более чем в 20 странах!

Размещение рекламы в журнале возможно:

- на платной основе;
- на основе взаимного обмена.

Возможно также обсуждение иных форм сотрудничества.

По всем вопросам обращаться в редакцию:

Тел.: +7 (495) 608-69-59; 608-66-35

Факс: +7 (495) 608-69-15

Решением ВАК журнал включен

в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук»

КОНКУРС 2009: ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО В МЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

Изъятие земельных участков для публичных нужд в России и США: некоторые актуальные вопросы защиты конституционных прав

София Афанасьева

В статье рассматривается проблема применения законодательных исключений из общего правила изъятия земельных участков из частной собственности в публичных целях, закрепленного в конституциях Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. С этой целью в работе представлен анализ двух прецедентов из судебной практики Российской Федерации и США, вызвавших наибольший общественный резонанс.

→ *Институт изъятия собственности в публичных целях; законодательное исключение; международные обязательства; экономическое развитие*

Введение

Во время революций конца XVIII века свобода нередко трактовалась как «собственность на самого себя». Таким образом, собственность выступала как гарантия свободы. В этом качестве она была священна и неприкосновенна, а также гарантировала устои либерального государства. Собственность, как защита против несправедливости законов,

понималась в качестве требования естественного права, которое дано самой Природой, и тем самым рассматривалась как не зависящая от законов людей и не подчиненная им. Такое толкование было реакцией на нарушения, совершаемые при феодальном строе, когда право частной собственности фактически не признавалось. Вместе с тем провозглашение в качестве естественного и неприкосновенного права частной собственности породило проблему обеспечения гарантий его соблюдения. И именно в этом ключе в период Нового времени утвердилась норма, закрепляющая возможность изъятия частной собственности в общественных/государственных целях в качестве исключения из общего правила о неприкосновенности¹. «Так как собственность является неприкосновенным и священным правом, то никто не может быть лишен ее иначе как в случае установленной законом несомненной общественной необходимости и при условии справедливого

* Данная работа заняла первое место среди работ студентов на конкурсе на лучшую работу по сравнительному конституционному праву среди студентов и аспирантов высших учебных заведений и учреждений Российской Федерации, проведенном в 2009 году под эгидой Конституционного Суда Российской Федерации и организованном Институтом права и публичной политики совместно с Ассоциацией юристов России и юридическими факультетами Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, Государственного университета – Высшей школы экономики.

и предварительного возмещения», — гласит статья 17 французской Декларации прав человека и гражданина². Закрепление на законодательном уровне нормы, ограничивающей изъятие, явилось результатом многовекового осмысления существа права частной собственности и последующей борьбы за него.

Пример введения во Франции института изъятия был воспринят и закреплен на конституционном уровне в Соединенных Штатах Америки и в Российской Федерации. Так, заключительная часть Пятой поправки к Конституции США регламентирует следующие ограничения права государства на отчуждение частной собственности: «Никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения»³. Пятая поправка (которая считается воплощением идеи о недопустимости посягательства на частную собственность) является одним из догматов права в США. В Конституции Российской Федерации подобная норма об изъятии собственности закреплена в части 3 статьи 35: «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»⁴. Данное конституционное ограничение является необходимой гарантией нормы, содержащейся в части 1 той же статьи, провозглашающей свободу частной собственности и необходимость ее охраны законом.

Закрепление основных ограничений изъятия земельных участков в публичных нуждах предопределило возникновение новой, до сих пор полностью не урегулированной проблемы: институт изъятия стал использоваться органами публичной власти в качестве почти универсального инструмента разрешения задач «социальной и экономической эффективности». Иными словами, на сегодняшний день в законодательной практике рассматриваемых нами стран можно встретить немало примеров, когда взаимодействие «публичного» и «частного» субъектов по поводу изъятия собственности приводит фактически к отрицанию конституционных гарантий. Все чаще органами государственной власти Российской Федерации и США изъятие земельных участков обосновывается выполнением задач, которые, возможно, при должном вни-

мании могли бы быть решены с применением альтернативных способов (к примеру, налоговым стимулированием) без вреда для частных собственников. Экспансия достигла таких масштабов, что применение института изъятия перестало ограничиваться перечисленными в законодательстве условиями. Администрации стран стали вырабатывать так называемые «законодательные исключения», устанавливая все новые границы легальному применению права изъятия частной собственности в публичных целях. Наиболее яркими примерами применения законодательного исключения, которые будут исследованы в настоящей работе, стали: использование права изъятия с целью удовлетворения «нематериальных потребностей» граждан и оптимизации исполнения международных обязательств, а также использование термина «экономическое развитие» в качестве обоснования легальности изъятия.

Опасность предпринимаемых органами власти инициатив заключается в том, что они не только ставят под угрозу защищенность прав частных собственников от необоснованного отчуждения, но и подрывают авторитет конституционной нормы. Конечно, предполагается, что данные исключения вырабатываются с целью применения института изъятия наиболее эффективным способом. Однако где пределы вмешательства в частные интересы собственников земельных участков и как предотвратить злоупотребление законодательными исключениями?

Олимпийские игры с землей

Один из наиболее обсуждаемых примеров использования законодательного исключения при изъятии частной собственности для публичных нужд в Российской Федерации связан с проведением зимних Олимпийских игр в 2014 году. Органы государственной власти заинтересованы в создании оптимальных условий для проведения Олимпиады, так как это удачный способ доказать свою состоятельность и развитость международному сообществу. Запланировано отчуждение больших участков земли для постройки объектов Олимпийского комплекса. Однако существует ли в действительности объективный публичный интерес к проведению Олимпиады, который бы опосредовал волю соответству-

ющей территориальной общности и оправдывал изъятие? Е. Д. Андрианова отмечает: «На одну чашу весов положен государственный престиж России, ее ответственность перед мировым сообществом за выполнение принятых обязательств. На другой чаше оказались интересы частных землевладельцев и землепользователей, для которых перспектива проведения Олимпийских игр может открыть путь... к быстрому лишению собственности с компенсацией номинальных убытков»⁵.

Неудивительно, что «ординарному» собственнику отчуждаемого участка трудно представить материальные выгоды, которые он получит от реализации государством плана по строительству Олимпийского комплекса, и компенсируют ли эти выгоды ущерб, причиненный изъятием. Представляется, что польза, полученная гражданами от проведения в России Олимпиады, выражается в удовлетворении неких абстрактных потребностей⁶, обладающих неизмеримой субъективной ценностью, а также экономическим развитием территории, мало отражающимся на благосостоянии «жертв» изъятия. Более того, даже при условии признания существования указанной выгоды трудно не принимать во внимание тот факт, что ни «духовная польза», ни экономическое развитие не являются необходимыми публичными нуждами, оправдывающими изъятие. Итак, налицо серьезный конфликт интересов: представления органов власти о содержании и существе публичного интереса явно не соотносятся с требованиями справедливости, которые обоснованно выдвигают бывшие собственники отчужденных земель.

Но не вызывает сомнений тот факт, что проведение Олимпийских игр действительно является событием национальной важности, гордости⁷. Таким образом, ситуация приобретает качество особого прецедента, когда в силу высокого статуса мероприятия государство от лица граждан добровольно возлагает на себя обязанности по строительству дорогостоящего, крупномасштабного комплекса⁸. Заключение соглашения с Международным олимпийским комитетом⁹ может, следовательно, являться основанием для использования института изъятия (в соответствии со статьей 49 Земельного кодекса РФ данный вид отчуждения земельной собственности у

частных собственников относится к изъятиям, связанным с выполнением международных обязательств Российской Федерации)¹⁰.

Специфичностью обстоятельств, предопределивших заключение международного соглашения, объясняется и потребность в принятии особого нормативного акта, где четко и осторожно регламентирован «проблемный вопрос» с учетом важных особенностей, объясняющих необходимость «исключительно-го» изъятия. Так, 3 декабря 2007 года вступил в силу 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»¹¹ (далее — Закон). Какие изменения отличают данный Закон от статей Земельного и Гражданского кодексов Российской Федерации, регламентирующих отчуждение земельных участков в публичных целях?

Во-первых, согласно пункту 2 статьи 279 Гражданского кодекса РФ, решение об изъятии участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления¹². В отношении же земельных участков, которые изымаются для размещения олимпийских объектов, *все* полномочия, связанные с осуществлением процедуры отчуждения, в том числе земельных участков, находящихся в федеральной собственности, делегированы Краснодарскому краю (п. 6 ст. 15 Закона).

Во-вторых, в той же статье Закона указывается, что одна из предусмотренных гарантий для собственника — срок уведомления об изъятии участка — вместо традиционного 1 года оставляется неопределенным. Однако при этом Закон содержит детальное описание процедуры изъятия с указанием сроков на каждом этапе.

В-третьих, в соответствии с рассматриваемым Законом, решение суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества *подлежит немедленному исполнению*, если иные сроки не установлены в решении (указанные изменения общего правила, види-

мо, введены с целью ускорения процесса отчуждения имущества)¹³.

Казалось бы, преобразований немного, но если проанализировать эти нормы, нетрудно понять, какое влияние указанные изменения будут оказывать на процедуру изъятия. У собственников фактически отнимают «время на раздумье», федеральные органы власти полагаются всецело на усмотрение органов власти субъекта Федерации, нарушая принцип исключительности. Конечно, данные нормы имеют и плюсы: с их помощью процедура изъятия значительно ускоряется и облегчается, что позволяет государству выполнить международное обязательство в срок и наилучшим образом. В то же время принятие такого Закона показывает, насколько легко властным органам можно, с одной стороны, сослаться на существование международного обязательства, чтобы обосновать изъятие и, с другой стороны, изменить его традиционную процедуру, оправдав такое исключение необходимостью надлежащего исполнения международного договора. Допустив принятие международного договора на основаниях, которые в отсутствие международного обязательства не являлись бы достаточными, органы власти, вероятно, создали лазейку для возможных злоупотреблений: по причине отсутствия законодательно закрепленного понятия общественных нужд¹⁴ можно обосновать принятие фактически любого международного обязательства, оправдать создание очередного законодательного исключения, указав лишь на то, что исполнение государством международных договоров ввиду своей значимости относимо к общепризнанной государственной необходимости.

Принимая во внимание вышесказанное, представляется необходимым, несмотря на всю осторожность, с которой органы публичной власти подходят к вопросам изъятия в целях проведения Олимпийских игр, во-первых, ограничить перечень оснований, по которым изъятие в рамках выполнения международных обязательств будет признано правовым, и, во-вторых, преобразовать положения, регламентирующие изменение процедуры изъятия, в более жесткие. Так, например, предлагается законодательно закрепить создание независимых экспертных комиссий из представителей общественности, члены которых отбирались бы с учетом наличия у них опыта

и знаний, позволяющих наиболее объективно оценить важность той или иной публичной потребности, альтернативы изменению законодательной процедуры. Однако такие комиссии подвержены риску влияния на них «групп интересов», поэтому их решения могут носить не более чем рекомендательный характер, отражающий позицию общественности.

Экономическое развитие, которому способствуют частные лица

Проблема нахождения баланса между частным и публичным интересами при изъятии земельных участков, когда органы власти вводят законодательные исключения, не менее актуальна и в Соединенных Штатах Америки. Одним из наиболее ярких судебных процессов последних лет, связанных с применением этого инструмента, является дело Кело против города Нью-Лондон¹⁵.

«Прецедентность» его состоит в том, что предпринятые властями действия были, несмотря на их крайнюю противоречивость, обоснованны и законны с точки зрения суда. Город Нью-Лондон, в котором производилось массовое изъятие земельных участков, находился к тому моменту в тяжелом экономическом положении: он относился к так называемым «депрессивным экономическим районам». Высокий уровень безработицы, неудовлетворительное состояние городской инфраструктуры, неисполнение годового бюджета города — все это способствовало возникновению острой необходимости в «экономической реабилитации» Нью-Лондона. Городской администрацией был разработан план, по которому на территории муниципии предполагалось построить комплекс, состоящий из семи «отделений», выполняющих определенную экономически выгодную функцию: отели, офисные здания, пристани и т. д. Более того, муниципальные органы посчитали, что передача части земельных участков для застройки частным лицам (в первую очередь крупной фармацевтической компании «Пфайзер») будет наилучшей альтернативой для реализации разработанного плана по развитию.

Для изъятия земельных участков была нанята фирма-агент, которая занималась реализацией решений по отчуждению земель, принимаемых городскими органами власти. Как следует из материалов дела, большая

часть жителей согласилась на выкуп земельных участков, однако некоторые обратились в суд, отказываясь выполнять данные предписания ввиду различных причин (субъективная ценность). Как бы то ни было, подавшие иск лица опирались на два основных аргумента: отсутствие общественно полезных целей и передача изъятых земель другим частным лицам вопреки общему правилу. Суд отказал в удовлетворении исковых требований на следующих основаниях:

во-первых, участки отчуждались из частной собственности в соответствии с обоснованными потребностями «экономического развития» города (что, по мнению некоторых исследователей, противоречит буквальному толкованию закрепленного в Конституции США термина — «public use»);

во-вторых, исключение, связанное с передачей участков в частную собственность, именно потому и законно, что оправдывается наличием утвержденного представительным органом города Нью-Йорк плана по развитию¹⁶, исполнение которого в данной ситуации должно более эффективно исполняться частными лицами, а не публичными организациями.

Очевидно, что государственные органы фактически отрицают приоритет закрепленных в законе прав граждан в угоду субъективным представлениям о существовании публичного интереса. Вопрос о том, насколько корректно и справедливо поступают в таких ситуациях суды, является очень острым. С одной стороны, перед ними стоит необходимость в срочной «экономической реанимации» города, с другой — конституционные права граждан, которые легко «обойти» широкой формулировкой о «потребности в экономическом развитии», ибо с ее помощью можно обосновать фактически любое изъятие земельных участков из частной собственности. Таким образом, получается, что конституционное право граждан на собственность в США ничем реально не гарантировано.

Как разрешить возникшую проблему? Возможно, необходимо установить законодательные границы экономической необходимости. Но как определить, где она начинается и каковы ее пределы? Вероятно, законодательство нуждается в фикции, но для этого нужно сначала разработать унифицированный нормативный акт, *закрепляющий все*

допускающие изъятие виды общественных потребностей. Однако исследователи считают, что в США нормативный акт, каким бы совершенным он ни был, *не сможет охватить все разнообразие* публичных (общественных) нужд, которые зависят от специфики каждого штата (его истории, экономического развития, традиций и др.). Поэтому нам представляется, что оптимальным решением данной проблемы будет использование судом индивидуального подхода к рассмотрению каждого конкретного дела, связанного с определенным видом изъятия.

Другой вопрос заключается в том, оправдано ли обоснование решением суда какого-либо законодательного исключения (в данной ситуации им является передача изъятой собственности другим *частным* лицам). Если исходить из понимания общественных нужд как совокупности частных интересов, тогда, без сомнения, ответ будет положительным. Однако кто может гарантировать, что такие исключения не будут инициироваться в угоду частным лицам или группе частных лиц? Кто поручится, что земельные участки не будут фактически отняты у законных собственников без какой-либо возможности их возврата? Здесь мы склоняемся к следующему варианту разрешения проблемы: выходом из сложившейся законодательной неопределенности будет разработка единого «регулятивного» нормативного акта, закрепляющего нормы о *процедуре изъятия* земельных участков, который непременно включал бы четкую стратегию разрешения такого рода ситуаций. При этом необходимо ужесточение законодательной процедуры изъятия с указанием в законе всех возможных ограничений и установлением исчерпывающего перечня законодательных исключений (возможно, даже с запретом исключений).

Заключение

Изучив представленные в данной работе подходы и прецеденты, мы пришли к следующим выводам. Законодательная дилемма в России и США, связанная с использованием исключений из закрепленного в конституциях правила, ограничивающего отчуждение земельных участков для публичных нужд (пользы), является серьезной угрозой злоупотребления правом изъятия собственности у частных лиц

в целях отнюдь не общественных, а для удовлетворения «потребностей» групп интересов, «субъективных приоритетов» органов власти.

Отсутствие единой, четкой формулировки понятия общественных нужд (пользы), закрепленной в федеральном законодательстве, неопределенность в толковании конституционного ограничения изъятия, ограниченные возможности общественного контроля приводят к спекуляции общественными интересами во вред частным собственникам.

На данный момент законодатели уделяют недостаточно внимания поддержанию провозглашенной ими ценности (гармонии интересов частных собственников и общественных нужд), действуя в угоду целесообразности, что наталкивает нас на вопрос: насколько оправдана такая позиция?

И даже если мы допустим, что законодательные исключения на сегодняшний день являются вынужденной мерой, необходимой и легальной, то законодатели в России и США обязаны в ближайшие сроки найти такое решение, которое примирило бы использование исключений с противоположной позицией общества.

Афанасьева София Дмитриевна — студентка 3-го курса факультета права Государственного университета — Высшей школы экономики.

sonia-best@mail.ru

¹ См.: *Андреева Г.Н.* Собственность в конституциях зарубежных стран VIII—XX вв. М.: ИНИОН РАН, 2009. С. 102—108.

² Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия / Сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 119.

³ Там же. С. 329.

⁴ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

⁵ *Андреанова Е.Д.* Правовой механизм изъятия земельных участков. Проверка на эффективность // Вестник гражданского права. 2008. № 1. С. 103—115.

⁶ К примеру, гордость за свою страну: «Олимпийское движение представляет собой... постоянную деятельность всех лиц и организаций, вдохновляемых ценностями Олимпизма... Эта деятельность охватывает пять континентов. Вершиной ее является объединение спортсменов всего мира на великом спортивном празднике — Олимпийских играх». См.: Олимпийская хартия (в ред. от 7 июля 2007 года) (http://sochi2014.com/upload/docs/olympic_charter_rus.pdf).

⁷ Более того, 52 % россиян уверены, что Олимпиада повысит престиж нашей страны, укрепит ее позиции в мире, а 61 % считают, что, несмотря на серьезные трудности, Олимпиаду в г. Сочи все же стоит проводить. См.: Олимпиада — 2014 в Сочи: проводить или отменить? (<http://wciom.ru/biblioteka/zhurnal-monitoring/arkhiv/seven-ten/oprosyobshchestvennogomnenijamai.html#sport>).

⁸ В соответствии со статьями 3 и 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 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», «российскими организаторами Олимпийских игр и Паралимпийских игр являются автономная некоммерческая организация «Организационный комитет XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» (далее — Оргкомитет «Сочи 2014») и созданные федеральным законом организации, которые осуществляют управленческие и иные общественно полезные функции, связанные с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и с реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр... в соответствии с положениями Олимпийской хартии, Свода правил Международного паралимпийского комитета и соглашения, заключенного Международным олимпийским комитетом с Олимпийским комитетом России и городом Сочи на проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи».

⁹ The Host City Contract of July 4, 2007.

- ¹⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147; 2009. № 11. Ст. 1261.
- ¹¹ Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Параолимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6071; 2009. № 1. Ст. 19.
- ¹² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; 2009. № 7. Ст. 775.
- ¹³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6071; 2009. № 1. Ст. 19.
- ¹⁴ См.: *Дихтяр А.И., Клейменова Е.С.* Государственные и муниципальные нужды — основания изъятия (выкупа) земельного участка // Юрист. 2007. № 11. С. 34.
- ¹⁵ Supreme Court of the USA. No.04-108. Susette Kelo, et al., Petitioners v. City of New London, Connecticut, et al, 2005 (<http://straylight.law.cornell.edu/supct/html/04-108.ZS.html>).
- ¹⁶ Наличие разработанного плана по развитию предполагается судами достаточным в силу объективной невозможности достоверно «предсказать» возможность достижения или недостижения целей изъятия.