

ISSN 2073-5022

ВОПРОСЫ ПРАВОВЕДЕНИЯ

4

2013

ВОПРОСЫ ПРАВОВЕДЕНИЯ

Академическое научное теоретическое издание
выходит шесть раз в год

4(20)

2013

Москва

Всероссийский научный журнал
“Вопросы правоведения”
зарегистрирован в Федеральной службе
по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-35637 от 17 марта 2009 г.

Журнал включен
в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук
(решение Президиума Высшей аттестационной комиссии
Минобрнауки России от 19 февраля 2010 года № 6/6)

Учредитель и издатель:
Международный исследовательский институт, г. Москва

Стремясь в целях наиболее успешного достижения задач,
преследуемых журналом, к всестороннему и полному освещению
научных проблем, редакция не стесняет авторов и членов своего
редакционного совета в возможности высказать на страницах
журнала «Вопросы правоведения» теоретические воззрения,
которые не вполне совпадают с точкой зрения редакции.

Все представленные материалы в обязательном порядке
проходят научное рецензирование. Перепечатка статей без согласия
правообладателей запрещена в соответствии с п. 3 ст. 1274 ГК РФ.

Все научные статьи, в том числе аспирантов
и молодых ученых, публикуются бесплатно.

Подписные индексы:
Объединенный каталог “Пресса России” - 11892, 40661

Содержание

Полемика и дискуссии

Черепанов В. А. (доктор юридических наук, профессор) 12
О парламентской форме правления в российских регионах: продолжение дискуссии

Уваров А. А. (доктор юридических наук, профессор) 26
О проекте федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

Городнова О. Н. (кандидат философских наук, доцент) 35
К вопросу о соотношении уголовно-правового принципа справедливости и иных принципов уголовного права: теоретический и прикладной аспекты

Гладких В. И. (доктор юридических наук, профессор) 54
Еще раз о кризисе российской уголовной политики

Вопросы конституционализма и государственного строительства

Романовская О. В. (доктор юридических наук, профессор) 67
Конституционное регулирование права на объединение

Артамонов А. Н. 93
Право законодательной инициативы: компенсация недостаточных полномочий или видимость принимаемых решений?

Джагарян Н. В. (кандидат юридических наук, доцент) 102
Регламент как средство саморегулирования представительного органа муниципального образования: юридическая природа и пределы

Правовая доктрина

Батиев Л. В. (кандидат юридических наук, доцент) 131
Понятия «ПРАВО» и «ЗАКОН» в учениях нового времени

- Кудрявцев В. Л.** (доктор юридических наук) 327
Некоторые вопросы взаимодействия конституционного и уголовного судопроизводства
- Шаталов А. С.** (доктор юридических наук, профессор) 338
Правовые и организационные основы возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств
- Международные отношения и право**
- Лю Хунянь** (доктор юридических наук, профессор, Китай) 358
Китайско-российское сотрудничество в сфере экологического права в контексте экологической цивилизации
- Мошкина Н. А.** (кандидат юридических наук, доцент) 374
Применение опыта ВТО при урегулировании торговых споров в рамках ЕВРАЗЭС
- Пилипсон Э. Г.** (докторант, Латвия) 390
Проблемные аспекты международных конвенций как источников правового регулирования институтов договорного наследования
- За рубежом**
- Афанасьева С. Д.** 410
Некоторые проблемы института изъятия земель для публичных целей (Eminent Domain) в США
- Точка зрения**
- Осиян Б. А.** (кандидат юридических наук, доцент) 427
Изначальная несостоятельность идеи мирового государства и правительства
- Исторический отдел правождения**
- Ворошилова С. В.** (доктор юридических наук, профессор) 440
Исследование причин женской преступности в дореволюционной России

За рубежом

Некоторые проблемы института изъятия земель для публичных целей (Eminent Domain) в США

изъятие земельных участков для публичных нужд; экономическое развитие; упадочные территории; справедливая компенсация; субъективная ценность

С. Д. Афанасьева

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
аспирант кафедры конституционного права*

Статья посвящена анализу некоторых наиболее распространенных проблем, возникающих в ходе практической реализации современной американской концепции Eminent Domain, а именно: проблема законодательного закрепления основных дефиниций института публичных изъятий, проблема реализации концепции справедливой компенсации, сложности предварительного расчета издержек-прибылей и особенно сложности судебной проверки.

Автором высказывается предположение, что причины указанных сложностей следует искать в разбалансированности общественных и частных интересов, в гипертрофировании экономической целесообразности в деятельности законодательных и судебных органов.

Основное внимание в статье уделяется рассмотрению хрестоматийных судебных precedентов, связанных с определением законности осуществляемых действий по изъятию, а также анализу ряда законодательных положений, посвященных регулированию данного института. Несмотря на двухвековой опыт, американская модель законодательного регулирования института изъятия земельных участков в публичных целях (Eminent Domain) все еще содержит ряд положений, нуждающихся в переосмыслении. Было бы предосудительно назвать их недоработками, так как регулирование в названной сфере всегда в конкретных исторических условиях преследовало определенную цель. Условия меняются и потому требуется пересмотр инструментария.



Необходимость реформирования современной концепции института Eminent Domain в США уже не один год представляется задачей высокого приоритета.

Так, отсутствие надлежащего централизованного законодательного регулирования основных дефиниций данного механизма, что долгое время считалось оправданным¹, в последние годы все больше и больше ставит под сомнение обоснованность любой инициативы по отчуждению земли в Соединенных Штатах по вышеуказанному основанию².

Более того, отсутствие необходимых универсальных норм послужило причиной введения в законодательство различных противоречивых оснований изъятия, которые значительно расширили оригинальную конституционную трактовку института Eminent Domain³. Законодателям в США данные действия казались необходимыми, ибо соответствовали требованиям краткосрочной экономической целесообразности, поставленной в тот исторический период в приоритет перед интересами отдельных лиц.

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 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 в сложности подсчета издержек и доходов как от проектов, предусматривающих отчуждение земли,

¹ По причине того, что главенствовала концепция приоритета законодательного усмотрения над судебным по данному вопросу.

² Можно предположить, что понимание наличия данной проблемы оформилось лишь после вынесения ряда непопулярных решений, обративших внимание общественности на проблемы института «Eminent Domain». Например, дела «Poletown», «Bertha», «Kelo» и др.

³ Например, в целях экономического развития; в целях устранения упадочного состояния.

так и от самой процедуры изъятия. Эта задача всегда была актуальна, однако в период отхода законодателями от классической концепции института публичных изъятий¹, ее важность как будто утратила свое первостепенное значение. Не следует забывать, что трудность предсказания и доказывания² предполагаемых затрат и выгод открывает рентоориентированным лицам³ возможность спекуляций о целях и результатах определенных проектов по изъятию без подкрепления своих инициатив конкретными фактами. Подобного рода проекты в действительности зачастую не направлены на достижение общественной выгоды.

Наконец, еще одной проблемой, которую мы бы хотели осветить в настоящей статье, является тенденция в деятельности судебных органов США к перекладыванию ответственности за решение вопроса о судьбе той или иной инициативы по изъятию на органы власти. Такого рода «фаворитизм» является последствием ограниченности возможностей судебного инструментария при оценке законности действий, предусматривающих принудительный выкуп земельных участков. Все представленные проблемы взаимосвязаны, ибо являются следствием принятия органами власти в США так называемой «прозрительной» концепции института изъятия земельных участков в публичных целях, то есть ставящей во главу угла интересы экономического благосостояния общества.

Законодательное закрепление основных дефиниций института публичных изъятий Проблема «экономического развития»

Одна из наиболее сложных проблем функционирования модели публичных изъятий в США заключается в том, что в законодательстве данной страны отсутствуют четкие дефиниции, раскры-

¹ Как сугубо публичного «просоциального» института.

² Ввиду особого характера некоторых оснований отчуждения, например, «в целях экономического развития».

³ Рентоориентированное поведение (rent-seeking) — 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. См.: *Одинцова М. И.* Глоссарий к книге институциональная экономика. М., 2005.



вающие содержание клаузулы «publicuse». В силу этого, толкование данного правила оставлено на усмотрение органов власти, которые нередко используют данное полномочие если не в корыстных целях, то исключительно в интересах краткосрочной экономической целесообразности. Так, органы власти штатов США не единожды применяли формулировку «в целях экономического развития» в качестве оправдания необходимости изъятия. Такие действия ориентированы на долгосрочную перспективу: презюмируется, что принятие соответствующих мер, включающих реализацию права на принудительный выкуп земельных участков, в итоге отразится на общем благосостоянии граждан, проживающих в городе, части города, районе, где проводились проекты, предусматривающие отчуждение. Однако использование указанного обоснования изъятия осложняется одним обстоятельством: в законодательстве США отсутствует определение «экономического развития», а законы штатов содержат весьма расплывчатые разъяснения данного термина. Сложившаяся ситуация послужила стимулом к возникновению многообразных «побочных эффектов»: известные прецеденты, связанные с осуществлением действий по изъятию земельных участков, такие как дела *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*¹, *Hawaii housing auth. V. Midkiff*² и многие другие, в особенности дело *Kelo v. New London*³, являются ярким тому примером.

Опасность применения данного обоснования в качестве раскрывающего содержание «publicuse» состоит в том, что неопределенность формулировки «в целях экономического развития», может придать иллюзию законности практически любому случаю отчуждения земли, потенциально приносящему доход в бюджет города. А в силу того, что в современной американской трактовке

¹ *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* 304 N.W.2d 455, 410 Mich. 616 // michbar.org: The State Bar of Michigan. 2013 // <http://www.michbar.org>

² *Hawaii housing auth. V. Midkiff*. 467 U.S. 229 // lp.findlaw.com: a Thomson Reuters business. 2013. // <http://caselaw.lp.findlaw.com>

³ *Kelo v. New London* (04-108) 545 U.S. 469 // lp.findlaw.com: a Thomson Reuters business. 2013. // <http://caselaw.lp.findlaw.com>

клаузулы публичного изъятия¹ отсутствует прямой запрет на передачу изъятых земельного участка частным лицам, следовательно, на сегодняшний день в США существует риск того, что большинство действий по изъятию будут сопряжены именно с передачей земли другому частному лицу, которое «defacto» реализует свои сугубо частные интересы. Данные обстоятельства приводят к тому, что как показывает практика, реальная функция изъятия «в целях экономического развития» заключается в процедурном сопровождении трансферта, при котором объект передается от одних частных собственников, использующих землю для своих «неприбыльных» нужд, или от небольших предприятий крупным налогоплательщикам, таким как торговые сети и другим экономическим «титанам». Наиболее известным примером такого фаворитизма является случай изъятия земельных участков в пользу компании *New York Times Co*, когда целый квартал был снесен с целью возведения там штаб-квартиры корпорации².

Экономическая «ревитализация»³ упадочных территорий

По нашему мнению, один из существенных недостатков основания для изъятия «в целях экономического развития» заключается в том, что значительная часть таких отчуждений в США инициируется под лозунгом ревитализации упадочных территорий (blighted area). С одной стороны, действия по устранению кризисного состояния непосредственно связаны с мерами по экономической реабилитации, ибо именно благоустройство и благополучие местности является отражением экономического благосостояния определенной территории. С другой стороны, использование этого критерия для легализации процесса 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

¹ «Public use clause» – одно из перечисленных в Конституции США требований к проведению изъятий частной собственности.

² 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.

³ Revitalise (англ.) – оживлять, восстанавливать.



позволяет отчуждать земли практически в любом состоянии – действительно упадочных или не являющихся таковыми.

Так, в Законодательном акте № 4048 штата Западная Вирджиния содержится следующая трактовка «blight»¹:

«(с) «Упадочная местность» означает территорию не включающую в себя районы трущоб, которая по причине – преобладающего количества дефектов или несоответствий требованиям в документации 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 расчетаналогов или проведением именных специальных оценок, в случае, если была виновно завышена справедливая стоимость земли; по причине существованию дефективных или необычных условий титула; устаревшей планировки участка или нахождения в состоянии, которое подвергает опасности жизнь или собственность (пожароопасное состояние и другие причины), или любая комбинация этих факторов, – способствует существенному понижению или тормозит развитие общества, задерживает обеспечение жилыми помещениями или составляет экономический или социальный долг и является угрозой здоровью, безопасности, нравственности или благосостоянию общества в своем настоящем положении и использовании.

(d) «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 подвергают риску жизнь или собственность (пожароопасное состояние или иные

¹ House Bill 4048 // legis.state.wv.us: West Virginia Legislature. 2013 // <http://www.legis.state.wv.us>

причины), или при любом сочетании этих факторов – подвергает риску здоровье, безопасность или благосостояние общества».

Органы власти, которые планируют изъять собственность по причине «упадочного состояния» территории, обязаны доказать существование хотя бы одного критерия из списка. Как пишут исследователи, удовлетворить подобное требование (или, по крайней мере, создать видимость) не составит труда нормально функционирующим органам власти¹. Для подтверждения этой точки зрения достаточно привести следующие примеры.

В деле *City of Las Vegas Downtown Redevelopment Agency v. Pappas* Верховный суд штата Невада согласился с тем, что город Лас-Вегас находится в «упадочном» состоянии и таким образом дал официальное разрешение на отчуждение собственности в целях строительства парковки, обслуживающей несколько казино. Суд пришел к заключению, что центр города страдал от «экономического упадка, который характеризуется ухудшающимися тенденциями в бизнес сообществе, смещением предпринимательской активности за пределы района, банкротством предприятий и уменьшением объемов продаж или числа туристов»². Очевидно, однако, что практически любой район любого города может периодически переживать некоторые кризисные экономические явления, в том числе терять туристов как источник доходов.

Не менее противоречивым является решение по делу *West 41st Street Realty v New York State Urban Development Corp*³. Данный прецедент известен тем, что Нью-Йоркский Апелляционный суд поддержал позицию органов власти, утверждавших, что Таймс-Сквер в центре Манхэттена находится в «упадочном» состоянии, и на данном основании одобрил действия по изъятию – в целях возведения новой штаб-квартиры корпорации New York Times. В конце 2006 г. эта корпорация разработала и представила проект строительства 22-

¹ Lopez E. J., Kerekes C. B., George D. J. Make property rights more secure: limit eminent domain // edwardjlopez.com: professor's homepage. 2013 // <http://www.edwardjlopez.com>.

² City of Las Vegas Downtown Redevelopment Agency v. Pappas, No. 39255 // lp.findlaw.com: a Thomson Reuters business. 2013 // <http://caselaw.findlaw.com>

³ West 41st Street Realty v New York State Urban Development Corp, 744 NYS2d 121 // lp.findlaw.com: a Thomson Reuters business. 2013 // <http://caselaw.findlaw.com>



х этажногостроения 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»¹. Однако, что более важно, предполагаемое к постройке здание представляло собой не просто эстетическое украшение района, но существенный дополнительный доход в бюджет города – миллионы долларов налоговых поступлений². Таким образом, проект был одобрен, и NYT приобрела земли за 85 млн дол. у «Empire State» – корпорации по развитию, которая была уполномочена провести процедуру по принудительному выкупу собственности у 55 предприятий, оперировавших на данной территории, и, объединив эти участки, передать их новым владельцам³.

Проблемы реализации концепции справедливой компенсации

Субъективная ценность и «издержки деморализации»

Требование предоставления «just compensation» («справедливая компенсация») при отчуждении земельных участков изначально задумывалось как инструмент, который примирит интересы публичные с частными посредством возмещения бывшим собственникам их убытков, связанных с изъятием. Проблема заключается в том, что правовые механизмы не могут в полной мере учитывать субъективные, в том числе психологические факторы, в противном случае право превратилось бы в неустойчивый инструмент. При этом, однако, именно отсутствие некоторого субъективного элемента в правовом механизме нередко приводит к тому, что заявленная законодателем функция определенного института оказывается «defacto» неисполнимой. Так произошло и с моделью справедливой компенсации, объективность которой была доведена до максимального уровня.

¹ *Horsely C. B.* New Eighth Avenue Tower for The New York Times // thecityreview.com: The City Review. 2013 // <http://www.thecityreview.com>

² *Lopez E. J., Totah S. M.* Supra note at P. 400.

³ *Welch M.* The Left's Eyeing Your Home // latimes.com: Los Angeles Times. 2013 // <http://articles.latimes.com>

«Верховный суд США, говоря о справедливой компенсации, считает, что»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»¹. Из этого можно заключить, что рыночная стоимость при расчете компенсации за изъятие является механизмом, отвечающим за соблюдение органами власти требований экономической целесообразности и эффективности. В то же время, предложенная трактовка справедливой компенсации не учитывает второй важный фактор, влияющий как раз на достаточность и обоснованность размера компенсации за изъятие, а именно – соответствие общепринятым требованиям справедливости. Исключение из расчетов показателей субъективной ценности земельного участка приводит к тому, что зачастую ущемляются интересы собственников, основанные на их соображениях о справедливом возмещении, которое бы компенсировало или предотвратило переживания лиц, у которых изъято имущество.

Если мы взглянем на вопрос определения размеров справедливой компенсации с этой стороны, то увидим серьезный пробел в законодательном регулировании – в части урегулирования проблемы защиты таких интересов граждан, которые не могут быть механически выражены в денежном эквиваленте.

Оторванность от рыночного оборота, а также невозможность с точностью определить истинный мотив увеличения субъективной стоимости участка (корысть или искреннее нежелание собственника) – все эти факторы приводят к столкновению интересов частных собственников и органов государственной власти, инициирующих изъятие. Такого рода «противостояние» выражается не только в обще-

¹ Пак В. Практика Верховного суда США в области конституционной защиты права собственности // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. М., 2003. № 3. С. 6.



ственным недовольстве, но и во вполне материальных формах – в появлении особой категории убытков – «издержек деморализации»¹.

Понятие «издержек деморализации» было предложено ученым-экономистом Фрэнком Михельманом, который раскрыл его содержание в следующих положениях:

1. Издержки деморализации – есть сумма в долларах, необходимая для того, чтобы компенсировать отрицательную полезность, которая достается проигравшим и тем, кто им симпатизирует, вследствие отсутствия компенсации.

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

Применяя данное понятие к институту изъятия, можно отметить следующее: если государство не предоставляет равноценную компенсацию 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 неформальной нормы о том, что выгоды и издержки действий правительства должны распределяться среди членов общества пропорционально»³. В результате возникает такой вид 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.

¹ *Somin I. Controlling the Grasping Hand: Economic Development Takings After Kelo. P. 200.*

² *Michelman F. Property, Utility and Fairness. Harvard, 1967. P. 1214.*

³ *Одincuova M. II. Институциональная экономика. М., 2009. С. 54.*

Проблема применения стандарта «абсолютно объективной оценки рыночной цены»

Если рассматривать механизм справедливой компенсации под другим углом, можно заметить, что и в его «традиционной» модели существуют некоторые спорные моменты. Использование рыночной стоимости как единственного элемента при расчете справедливой компенсации приводит к тому, что заинтересованные лица получают возможность применить «правило объективной оценки» в ущерб самому отчуждающему. Это происходит по причине крайней негибкости «объективных условий» формирования рыночной стоимости. Подпоследней подразумевается ситуация, когда принудительное изъятие производится в силу оправданной и объективно сложившейся общественной необходимости: например, для строительства трубопровода, железной дороги или других важных объектов инфраструктуры. Земельные участки, которые оказываются в пределах отведенной для строительства площади, подлежат обязательному выкупу государством или муниципалитетами. Так, к примеру, к подобным территориям можно отнести входящие в проект дорожного строительства кольцевой автодороги. Заинтересованные лица, получив инсайдерскую информацию о планируемом строительстве, будут стремиться приобрести участки на данной территории в собственность до оглашения проекта – с целью впоследствии получить дополнительную прибыль ввиду роста рыночной ценности земли – по причине обнародования информации о наличии публичной необходимости в отчуждении последней, что обязывает органы власти приобрести указанные участки земли под реализацию проекта.

Сложности предварительного расчета издержек-прибылей

Еще один дискуссионный аспект применения института Eminent Domain, заключается в неосведомленности органов власти или непридании должного значения затратам непосредственно на изъятие. Нередко проект, предусматривающий отчуждение земельного участка, особенно по основанию необходимости в экономическом развитии, требует масштабных отчуждений земли,



иначе эффект от изъятия будет незначительным¹. В результате издержки от реализации инициатив, предусматривающих осуществление действий по изъятию, нередко превышают предполагаемую выгоду от проекта. Хрестоматийная ситуация сложилась, к примеру, в городе Паультаун, – ущерб, причиненный городу в связи с отчуждением земли, значительно превысил выгоды, полученные от строительства завода на отчужденной территории. В соответствии с оценками экспертов, общественные издержки превысили 200 млн долл., при этом «Дженерал Моторс» выплатила городу только 8 млн за отчужденную собственность. По окончательным подсчетам убытки города равнялись 250 млн².

Не менее показательным является прецедент масштабных отчуждений, имевший место в 2005 г. в городе Нью Лондон – после одобрения Верховным судом США изъятия органами власти земельных участков в целях экономического развития³. На сегодняшний день, уже по прошествии 8 лет после вынесения решения по делу *Kelov. New London* на территории, которая была отдана частному застройщику для реализации проекта по развитию, оперирует лишь один арендатор – публичная организация береговой охраны, которая используют под свою деятельность лишь небольшую часть принудительно выкупленной территории⁴. Более того, фармацевтическая компания «Pfizer», которая по соглашению получила большую часть изъятых земель (228, 6 тыс м² за 294 млн долл.) и освобождена от уплаты 80% от налога на собственность на десятилетний период действия договора (то есть, до 2011 г.), уже в 2009 г. озвучила свои новые планы – перевести свою деятельность из города Нью Лондон в близлежащий Гротон⁵. На сегодняшний день эти планы уже осуществлены и на территории, покинутой корпорацией,

¹ В силу того, что основные выгоды от таких проектов заключаются в увеличении объема налоговых поступлений.

² *Somin I. Overcoming Poletown: County of Wayne v. Hathcock, Economic Development Takings, and the Future of Public Use // Michigan State Law Review. 2004. No. 4. P. 1018.*

³ *Kelo v. New London (04-108) 545 U.S. 469.*

⁴ *Blumer T. More Than 3-1/2 Years After Kelo, New London Paper Contrives Reason for Hope in Non-Developed Ft. Trumbull // newsbusters.org. 2013 // <http://newsbusters.org>*

⁵ *Edwards J. Pfizer's R&D Cuts Render Kelo v. New London Eminent Domain Case a Waste of Time // cbsnews.com: CBS news site. 2013 // <http://www.cbsnews.com>*

городские власти разместили свалку растительного мусора¹. Таким образом, одобрение судом решения городских органов власти по отчуждению земельных участков вот уже 12 лет не приносит городу ничего, кроме значительных убытков, большая часть из которых ложится на плечи официальных «бенефициаров» такого изъятия – налогоплательщиков².

Сложности судебной проверки

Невозможность связать новых собственников обязательством предоставить те же экономические выгоды, которые послужили основанием изъятия, создает риск того, что суды при вынесении решения, связанных с вопросом реализации полномочий Eminent Domain, будут полагаться на преувеличенные заверения о потенциальных выгодах, которые в действительности не могут быть получены. Конечно, суды неоднократно озвучивали требование того, чтобы заинтересованная в изъятии сторона предоставляла существенные доказательства того, что обещанная публичная польза-выгода достижима³. Однако при этом существует немало судебных прецедентов, когда допускается и обратное, ибо нередко требование доказывания в результате приводит к излишнему ограничению свобод потенциальных собственников и, соответственно, неэффективному ведению бизнеса, так как предсказать с надлежащей достоверностью результаты проектов по экономическому развитию практически невозможно ввиду особого характера получаемого блага⁴. В результате, не единичны ситуации, когда суд, опасаясь вмешаться в «экономическую политику» организации, оставляет за ней право «предполагать» возможные сценарии исхода проектов, предусматривающих отчуждение земли. Такие действия, соответственно, развязывают руки рентоориентированным

¹ *Kanner G.* Kelo Aftermath – The Final Indignity // gideonstrumpet.info: A blog on eminent domain, land-use, and related matters. 2013 // <http://gideonstrumpet.info>

² *McGeehan P.* Pfizer to leave city that won land-use case // [nytimes.com](http://www.nytimes.com): The New York Times Company. 2013 // <http://www.nytimes.com>

³ See, e.g., *Cincinnati v. Vester*, 281 U. S. 439, 447-48 // supreme.justia.com: US Supreme Court Center. 2013 // <http://supreme.justia.com>

⁴ *Однцова М. И.* Экономический анализ права. С. 176.



лицам, которые заинтересованы в извлечении личной прибыли, а заявленные цели проекта осуществлять не стремятся.

К примеру, еще раз обратимся к известному своей непопулярностью прецеденту *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*. В рассматриваемом деле суд поддержал масштабное изъятие земли в городе Детройт, обосновав это наличием реальной возможности получения «значительной экономической выгоды». Судья М. Райан в особом мнении указал на то, что суд не потребовал даже минимальных гарантий предоставления обещанного. Более того, суд даже не обязал нового владельца следовать согласованному проекту, обосновывающему изъятие¹.

Другая проблема (также была выявлена в деле *Poletown*) заключается в *опасности возможного преувеличения экономической выгоды*. Данные риски проистекают из отсутствия требований предоставления доказательств действительного достижения результатов по предложенному проекту отчуждения земельных участков. Так, в рассматриваемом прецеденте корпорация «Дженерал Моторс», заинтересованная в отчуждении земли, указала в плане свое намерение предоставить 6150 новых рабочих мест по выполнению проекта по развитию местности. При этом в суде юридически это обязательство не было закреплено и, следовательно, соответствующие доказательства не могли быть потребованы. Более того, после передачи земли компании общественность и органы власти оказались отстраненными от какого-либо контроля за управлением и работой завода, так как по закону» Дженерал Моторс» ответственна не перед бывшими собственниками, а перед своими акционерами. По мнению судьи М. Райана², именно это обстоятельство и руководило действиями корпорации, а не необходимость реализовать «экономические потребности» города.

Следует иметь в виду, что суды, органы власти и бывшие собственники во всех подобных ситуациях сталкиваются с универсальной проблемой – отсутствием возможности получения реальной информации о действительных выгодах и издержках, которые

¹ *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* 304 N.W.2d 455, 410 Mich. 616.

² Там же.

несет за собой акт отчуждения¹. Но даже если предоставляемые данные были бы полностью достоверны, они никогда не являются всеобъемлющими: при отчуждении частной собственности для целей экономического развития невозможно получить никаких» наблюдаемых материальных выгод»², как, например, при постройке новой дороги. Результаты таких проектов могут быть обозримы лишь в долгосрочной перспективе – в качестве общих показателей экономического роста.

Таким образом, неудивительно, что результаты процесса по изъятию в деле *Poletown* оправдали ожиданий. Корпорация ввела завод в эксплуатацию с опозданием в 2 года, и только через 7 лет количество новых рабочих мест достигло 2500. Спустя 17 лет после вынесения решения численность работников завода все еще не превышала 3600³.

В ситуации, представленной в деле *Poletown*, немалую роль сыграла и *неспособность судов отличить истинные публичные нужды от рентоориентированного поведения политически влиятельных групп* (в данной ситуации руководства корпорации «Дженерал Моторс»). Одобренная почти всеми судами стратегия «уважения решений законодательных органов»⁴ привела к тому, что у заинтересованных лиц оказались «развязаны руки»: власть уполномоченных органов работала не на благо потребностям общества, но в угодучастным интересам.

Институт Eminent Domain – это сложный, многоуровневый инструмент органов власти, официально предназначенный для содействия в реализации различных общественно важных проектов. Однако в силу его особого содержания (отчуждение собственности у частных лиц) данное полномочие представляет собой чрезвычайно высокую опасность для частных собственников, если его ре-

¹ *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* 304 N.W.2d 455, 410 Mich. 616;

² *Одинцова М. И.* Указ. соч. С. 176;

³ *Somin I.* Controlling the Grasping Hand: Economic Development Takings After Kelo // Supreme Court Economic Review. 2007. Vol. 15. P. 191.

⁴ *Hafetz D. S.* Ferreting out Favoritism: bringing pretext claims after Kelo // Fordham Law Review. 2009. Vol. 77. P. 3095.