А. А. Едемский

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕНСАЦИЙ ЗА ИЗЫМАЕМЫЕ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Работа представлена кафедрой управления
Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов.
Научный руководитель – доктор технических наук, профессор Н. В. Лашманова

В статье представлены результаты исследования международной практики определения компенсаций за изымаемые для государственных нужд земельные участки, определены основные механизмы, позволяющие ускорить процесс экспроприации и способствующие разрешению спорных вопросов, возникающих во время данной процедуры.

Ключевые слова: *изъятие, компенсация, земельные участки, государственные нужды.*

A. Yedemsky

INTERNATIONAL PRACTICE OF ENTITLEMENT PAYMENTS VALUATION FOR LAND EXPROPRIATED BY THE STATE

The article describes the results of the investigation on the international experience in determining compensations for land withdrawn by the state for its needs. The author defines the main mechanisms that help to accelerate this process and to solve vexed questions arising during this procedure.

Key words: *expropriation, entitlement payments, land, state needs.*

Основной характеристикой рыночной экономики является наличие права частной собственности. При его отсутствии предприниматели вряд ли брали бы на себя риск вложений в какие-либо активы и оставляли данную возможность другим субъектам хозяйственной деятельности, а, как известно, отсутствие инвестиций значительно замедляет развитие общества.

Большинство стран разработало необходимые законы для упорядочивания процедуры изъятия с тем, чтобы ограничить превалирующее право государства на возможность изъятия земель. Такие законы, как правило:

1) устанавливают случаи, когда государство вправе использовать механизмы изъятия;

2) описывают права и возможные действия участников в случаях изъятия;

3) определяют виды убытков, причиненные обладателям прав на изымаемое имущество, которые подлежат возмещению;

4) устанавливают порядок определения размера данных убытков.

Лишь немногие страны разработали расширенное правовое поле, когда в случаях принудительного изъятия земельных участков, помимо денежной компенсации или предоставления аналогичных наделов взамен изымаемых*, осуществляется комплекс реабилитационных мер.

В настоящее время взгляды меняются. Специалисты, занимающиеся исследованием данной тематики, все чаще принимают позицию того, что люди, чье имущество подлежит изъятию, должны не просто получать компенсации, направленные на уменьшение понесенных издержек, а вообще не нести каких-либо потерь.

«Справедливая» рыночная стоимость. В большинстве стран имеются законодательно установленные правила для определения компенсаций в случае изъятия частной собственности для государственных нужд. В США Конституция провозглашает «справедливую компенсацию» при любых случаях экспроприации собственности для государственных

нужд [3]. В Конституции Филиппин также фигурирует понятие «справедливый выкуп» [5]. Конституция Бразилии тоже содержит понятие «справедливая компенсация» [4]. В Камбодже Конституция гласит, что государство выплачивает «справедливую рыночную стоимость» за изъятые земельные участки [2].

Для определения «справедливой компенсации» многие страны создали стандарты, основанные на требованиях Конституции. Развитые государства с хорошо функционирующей законодательной системой внедрили стандарт «справедливой рыночной стоимости» при расчетах компенсаций за изымаемые для государственных нужд земельные участки. Справедливая рыночная стоимость определяется как: «Сумма (денежная), за которую может быть обменен актив между осведомленными и мотивированными сторонами в свободной сделке» [6]. Причина, лежащая в основе использования стандарта «справедливой рыночной стоимости», состоит в том, что рынок является объективным измерителем для оценки стоимости земли.

Законодательные акты об изъятии во многих развитых странах, помимо стандарта «справедливой рыночной стоимости», дополнены различными практическими рекомендациями. Так, например, в США органы власти должны полностью компенсировать убытки обладателей прав на земельные участки, чтобы восстановить существующие до момента изъятия условия землепользования. Изменения в стоимости земельных участков (неважно, снижение или рост), вызванные принятием решения об изъятии, не учитываются. Государство выплачивает рыночную стоимость земельного участка, существовавшую до опубликования решения об изъятии [7, с. 6].

В Великобритании власти, ведающие процедурой изъятия, сначала пытаются договориться со всеми участниками сделки о компенсации возникших убытков. Если договориться не удается, то Земельный Суд (Land Tribunal) устанавливает компенсацию на основе следующих принципов: 1) в случаях принудительного изъятия не вводится никаких ограничительных нормативов на выкупную стоимость; 2) стоимость земли определяется как наиболее вероятная цена, по которой данный объект может быть отчужден на открытом рынке; 3) не рассматриваются возможности использования земельного участка для целей, которые потребуют совершения дополнительных согласований в органах власти; 4) если происходит увеличение стоимости земельного участка по причине его использования с нарушением законодательства или пагубно влияющего на жизнь и здоровье окружающих, данный прирост стоимости не учитывается; 5) если не представляется возможным определить рыночную стоимость специфического земельного участка из-за отсутствия достаточной рыночной информации, компенсация должна основываться на обоснованной стоимости, которая позволит обладателю прав на изымаемый земельный участок приобрести участок с аналогичными свойствами [9, ч. 2, п. 5].

Некоторые страны предлагают к «справедливой рыночной стоимости» дополнительную премию в связи с принудительным характером изъятия. В случаях принудительного изъятия земельных участков государство выступает в качестве добровольного покупателя. Однако не всегда собственники земельных участков желают продать их.

Органы власти различных стран разработали механизмы установления больших размеров компенсаций по сравнению с рыночной стоимостью принудительно изымаемых участков. В Великобритании возмещают убытки, вызванные экспроприацией сельскохозяйственных земель, которая привела к нарушению севооборота. Помимо убытков за изымаемую землю сельскохозяйственного использования, обладатель прав на данный участок имеет право на компенсацию потерь сельскохозяйственного производства, при условии что: 1) данный субъект в течение следующих 3 лет планировал получать выгоду от с/х производства; 2) данный субъект теряет выгоду в связи с изъятием земельного участка; 3) данное лицо в течение следующих 3 лет начинает новое производство на другом земельном участке [10, п. 34].

Аналогично и в Германии, если изъятие нарушает целостность земельного участка сельскохозяйственного назначения, правительство должно выплачивать дополнительную премию, учитывающую: 1) увеличение времени на транспортировку продукции; 2) убытки от увеличения расстояния; 3) убытки, связанные с оформлением новых границ участка; 4) убытки от ухудшения формы участка.

Высокая выкупная стоимость и различные средства поощрения стимулируют сельскохозяйственных производителей Италии соглашаться на принудительное изъятие. Когда изымаются участки сельскохозяйственного использования для дальнейшего перевода в городские земли, муниципалитеты предлагают в 1,5–3 раза большие суммы по сравнению со средней стоимостью участков аналогичной полезности, находящихся в ближайшей области. Данное предложение стимулирует обладателей прав на земельные участки соглашаться с условиями выкупа без обращения в суд [7, с. 6].

Процессуальные механизмы. Многие страны с развитой законодательной системой разработали методические рекомендации для оценки изымаемых активов, которые способствуют решению наиболее сложных задач и помогают защитить права лиц, чье имущество подвергается изъятию (ЛПИ) от чрезмерной экспроприации или несправедливой компенсации. Наиболее эффективными механизмами являются: право на получение необходимой информации, право на участие и содействие в принятии решений и право на апелляцию принятых решений в независимых инстанциях (судах).

Право на получение необходимой информации: законы об изъятии в большинстве стран требуют, чтобы государство информировало ЛПИ касательно своих планов о предстоящем изъятии земли, условиях компенсации или переселения. Конкретное время и форма оповещения варьируется в зависимости от юридической системы государства.

В США собственники имеют право на предварительное уведомление и беспристрастное решение всех спорных вопросов перед окончательным изъятием собственности. Каждый штат определяет свои законы, в которых содержится детальная схема процедуры изъятия. Но общим для каждого штата является то, что государство обязано информировать каждого субъекта, подвергающегося процедуре экспроприации, в том числе публиковать решения об изъятия в широкой печати.

Так, например, в штате Вашингтон закон требует, чтобы в процедуре изъятия всегда присутствовал официальный представитель государства. Офис атторнея штата должен подать ходатайство на изъятие в суд первой инстанции округа, в котором располагается требуемый земельный участок. В этом ходатайстве должны содержаться: 1) описание изымаемой собственности; 2) список собственников, чье имущество подвергается изъятию; 3) цель изъятия; 4) расчет убытков для всех собственников, подвергающихся изъятию. Минимум за 10 дней до представления данного ходатайства об изъятии в суд первой инстанции округа государство должно уведомить всех собственников, перечисленных в нем. Это уведомление должно содержать описание изымаемой собственности, а также время и место представления данного ходатайства в суде [11].

В Италии, после принятия градостроительного плана, органы власти должны опубликовать копию плана с указанием участков под изъятие. Муниципалитет не информирует в индивидуальном порядке каждого ЛПИ, но тем не менее любые желающие могут ознакомиться с опубликованным планом и найти участки, предназначенные к изъятию.

Однако очень часто для передачи необходимой информации об изъятии земли публичного извещения недостаточно. В попытках обеспечения более детальной информацией о ведущихся проектах и об имеющихся у собственников правах, в Словакии в 1994 г. был принят «Закон об оценке воздействий на окружающую среду» (Environmental Impact Assessment). В соответствии с данным законом были организованы Информационно-консультационные центры (ИКЦ), способствующие лучшему обмену информацией и разрешению различного рода проблем с ЛПИ. ИКЦ были попыткой разрешения про-

блем неосведомленности и непонимания участников процедуры изъятия, особенно в сельских местностях [7, с. 13].

Право на участие и содействие в принятии решений: наиболее игнорируемая часть в процедурах изъятия – это необходимость участия лиц, имущество которых непосредственно подвергается экспроприации. Здесь необходима совместная работа органов власти и ЛПИ, чтобы избежать принудительного изъятия или силового переселения и свести все к добровольному, объединенному переговорному процессу. Участие ЛПИ в процедурах изъятия играет большую роль в охране их законных прав от посягательств государства на их собственность. Для жителей отдаленных поселений с низким уровнем образования и незнанием процессуальных норм, право на участие в процессе обсуждения до того момента, пока ключевое решение принято – ключ к предотвращению несправедливого исхода.

В развитых странах определены особые правила участия ЛПИ в процессе экспроприации. Им дано право возражать принятому решению и давать свои аргументы на публичных слушаниях или перед официальным представителем органов власти. Законодательные нормы некоторых стран требуют предоставления от органов власти доказательств о договоренности с ЛПИ, и что экспроприация является крайней мерой для реализации требуемых проектов.

Участие ЛПИ является бессмысленным, если они не могут повлиять на принятие окончательного решения. В некоторых странах государство обязано продемонстрировать, что оно активно вело переговоры с собственниками земли. Например, в Польше, после того как агентство, занимающееся изъятием, оповещает собственников о предстоящем изъятии, оно должно не менее чем за 3 месяца до изъятия попытаться получить добровольное согласие от собственников [7, с. 14].

Публичные слушания – наиболее часто используемая процедура предоставления потенциальным ЛПИ доступа к процессу принятия решений.

Право на апелляцию принятых решений в независимых инстанциях (судах): право на обжалование обеспечивает ЛПИ важным инструментом для проверки законности принятых решений об изъятии. Границы функционирования данного права в каждой стране различны. Однако, не смотря ни на что, разумность и адекватность компенсации могут пересматриваться практически во всех странах.

В США дела об изъятии для государственных нужд рассматриваются в судах общей инстанции. В некоторых странах есть специальные Земельные суды для разрешения споров о земле. Австралия, Великобритания, Шотландия, ЮАР, Новая Зеландия, Гонконг, Китай учредили специальные судебные органы для разрешения земельных споров [7, с. 14]. Судебные решения проходят специальную экспертизу, что гарантирует юридическую обоснованность и повышает согласованность решений. Это в будущем должно способствовать предсказуемости судебных разбирательств.

Подводя итог, следует отметить, что в большинстве стран разработаны методические рекомендации по расчету размера убытков, причиненных обладателям прав на земельные участки, изымаемые для государственных нужд. Основными принципами при определении величины компенсации являются: 1) экономическое и социальное положения ЛПИ не должны ухудшаться после экспроприации собственности; 2) ЛПИ должны иметь доступ ко всей информации, касающейся изымаемой у них собственности; 3) ЛПИ должны иметь право на участие в обсуждении вопросов об изъятии, принятии решений и обжаловании неправомерных решений.

ПРИМЕЧАНИЕ

* Здесь следует отметить тот факт, что при изъятии собственности лицу, подвергшемуся данному воздействию, вместо выплаты рыночной стоимости за изымаемый объект собственности может быть предоставлен аналогичный изымаемому актив.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Китайской Народной Республики. Принята 4 декабря 1982 г.
2. Конституция Королевства Камбоджи. Принята 24 сентября 1993 г. [ст. 44].
3. Конституция США. Принята 17 сентября 1787 г. [поправка 5].
4. Конституция Федеративной Республики Бразилии. Принята 5 октября 1988 г. [раздел 2, гл. 1, ст. 5, п. 24].
5. Конституция Филиппин. Принята 11 февраля 1987 г. [ст. III, п. 9].
6. МСФО 16. Основные средства. Стандарт вступил в действие с 1 января 1999 г.
7. Asian Development Bank. Compensation and Valuation in Resettlement: Cambodia, People's Republic of China, and India. Asian Development Bank. 2007. 70 pages.
8. Kauko Viitanen, Ph.D. Professor of Real Estate Economics and Valuation. Just Compensation in Expropriation? XXII International Congress Washington, D.C. USA, April 19–26 2002. 8 pages.
9. Land Compensation Act. 1961.
10. Land Compensation Act. 1973.
11. Revised Code of Washington (last updates 09.01.2009), [раздел 8.04.010–020].