



ловека. / Л. Г. Гусейнов. // «Вопросы устойчивого и бескризисного развития» (научно-периодическое издание Международной кафедры ЮНЕСКО и Сибирского отделения РАН). — № 1. — Новосибирск, 1999. — С. 63-68.

14. Мицкевич А. В. Субъекты советского права. / А. В. Мицкевич. — М.: Госюриздат, 1970. — 211 с.

15. Кучевський П. В. Діяльність адвоката у кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / П. В. Кучевський ; Нац. акад. внутр. справ. — К., 2011. — 16 с.

16. Бірюкова А. М. Забезпечення адвокатурою конституційного права обвинуваченого на захист у кримінальному процесі України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / А. М. Бірюкова ; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2006. — 20 с.

17. Конституційна юрисдикція [Текст] : підручник / [Ю. Г. Барабаш та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, доц. Ю. Г. Барабаша та д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України А. О. Селіванова ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». — Х. : Право, 2012. — 166 с.

18. Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини: Монографія. / М. Антонович. — К.: KM Academia, 2000. — 262 с.

19. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.10 / О. М. Овчаренко. — Х., 2007. — 304 с.

20. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. / Н. С. Бондарь. — М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. — С. 522-570.

21. Мазаев В. Д. Бесплатная юридическая помощь в России как конституционная ценность: законодательная модель. // Бесплатная юридическая помощь и обеспечение доступа к правосудию в России / Институт права и публичной политики. / В. Д. Мазаев. — М.: ООО «ЛигалСтатис.РУ: консалтинг и коммуникации», 2010. — 214 с.

22. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. / Н.В. Витрук. — М.: Норма, 2008. — 448 с.

ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НУЖД: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО, УКРАИНСКОГО И ПОЛЬСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В. КВАК,

преподаватель Львовского университета бизнеса и права

SUMMARY

The article provides a comparative analysis of the legislation of the Republic of Poland, the Ukraine and the Russian Federation regarding land allocation (real property) for public use. Identified universal guarantee of the rights owner of the land (real estate). These safeguards include the exceptional cases where the expropriation is applied, the base of seizures may be only the law, full and prior compensation cost of the seized property, the mandatory preliminary negotiations with the owner of the property (except where prohibited by law) compensation for landowners and land users harm including loss of profits. The differences in the mechanism of expropriation legislation in the countries studied.

Key words: land, withdrawal, social needs, Russian, Ukrainian, Polish law.

* * *

В статье проведён сравнительный анализ законодательства Республики Польша, Украины и Российской Федерации касательно изъятия земельных участков (недвижимости) для общественных нужд. Выявлены универсальные гарантии прав собственником земельных участков (недвижимости). К таким гарантиям относятся: исключительный характер случаев, когда применяется экспроприация; основанием изъятия может быть только закон; полное и предварительное возмещение стоимости изъятых имущества; обязательное проведение предварительных переговоров с собственником имущества (кроме случаев, предусмотренных законом); возмещение причиненного землевладельцам и землепользователям вреда, в том числе упущенной выгоды. Установлены различия механизма экспроприации в законодательстве исследуемых стран.

Ключевые слова: земельный участок, изъятие, общественные нужды, российское, украинское, польское законодательство.

Постановка проблемы. Право собственности является абсолютным правом, которое находит свое отражение и гарантируется законодательством большинства стран мира, а также международными нормативно-правовыми актами. Универсальные и региональные международные акты, с одной стороны, устанавливают гарантии права собственности (владения имуществом), а с другой, предусматривают возможность ограничения такого права с целью реализации общественных интересов. Одним из таких ограничений является выкуп или принудительное изъятие (экспроприация) земельных участков с целью общественной необходимости. При этом национальное законодательство различных стран содержит ряд особенностей относительно механизма экспроприации и гарантирования прав частных лиц при ее реализации. Наиболее актуально вопрос экспроприации стоит в постсоциалистических странах, в частности в Российской Федерации, Украине и Республике Польша. Приведенным странам присущи реформирование национальных правовых систем, становление механизмов защиты и гарантирования прав частных лиц в качестве собственников имущества.

Среди российских и украинских ученых указанную проблематику исследовали В. Румянцев, О. Шупинская, С. Шевчук, Т. Неишатаева, В. Старженецкий, И. Мингазова, А. Рябов, Н. Сыродоев, Ф. Спиридонов, П. Кочетов, Т. Коваленко и другие. Однако исследования и сопоставления правотворческого и правоприменительного опыта разных стран относительно механизмов экспроприации земельных участков и имущества, связанного с ними, требуют дальнейшего всестороннего исследования.



Вышеизложенное обуславливает актуальность данного исследования, которое **имеет целью** сравнение механизмов осуществления и гарантий прав частных лиц при изъятии земельных участков для общественных нужд на примере законодательства Российской Федерации, Украины и Республики Польша.

Изложение основного материала. В настоящее время активно обсуждаются проблемы правового ограничения прав и свобод человека в современных условиях. Остается актуальным и выяснение правовой природы права государства на принудительное прекращение права частной собственности на земельные участки. В регулировании земельных отношений наблюдается тенденция к постепенному отказу от абсолютного характера права частной собственности на землю [1, с. 275]. Вместо неограниченности этого права провозглашается его ограниченность «общественным интересами», «социальной функцией» земли в целом [2, с. 352]. В современный период право государства на принудительный выкуп земельных участков определяется как: «право государства на принудительное изъятие частной собственности», «экспроприация в интересах общественной пользы», «выкуп земельных участков для государственных и муниципальных нужд», «изъятие», «право отчуждения» [3, с. 40] и т. д. В научной литературе в данном случае общепринято использовать понятие «экспроприация» [4].

У. Матеи отмечает, все современные правовые системы закладывают два основополагающих принципа экспроприации: общепольность и необходимость справедливой компенсации [1, 275]. При этом каждая национальная система права имеет свои особенности механизма осуществления экспроприации.

В соответствии с законодательством Российской Федерации изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с: выполнением международных обязательств Российской Федерации; размещением объектов государственного

или муниципального значения при отсутствии других вариантов (объекты энергетических систем и транспорта и т. п.) (ст. 49) [5]. Эти положения подтверждены и в Гражданском кодексе Российской Федерации [6].

Похожая ситуация существует в Республике Польша, где законодатель основанием для изъятия (wywłaszczenie) недвижимости определяет общественные потребности (цели) или выделение (направление) инвестиций для обеспечения общественной цели (потребности), в частности строительства и использования линейных, энергетических объектов, объектов культурного наследия, обороны, охраны окружающей среды и т. п. [7; 8]. Польское законодательство, как и российское, приводит неисключительный перечень случаев, когда возможно проведение экспроприации. Однако дополнительные основания изъятия земельных участков в обеих странах могут устанавливаться только законом.

В отличие от упомянутых стран, законодательство Украины устанавливает исключительный перечень для выкупа или изъятия земельных участков и связанной с ними недвижимости в связи с общественными потребностями или в связи с общественной необходимостью. Следует заметить, что украинский законодатель разграничивает основания и механизмы выкупа и принудительного изъятия земельных участков. Так, предусмотрено два варианта изъятия земельных участков, других объектов недвижимого имущества, размещенных на них, для общественных нужд или в связи с общественной необходимостью: выкуп и принудительное изъятие [9]. Разница между указанными механизмами изъятия заключается в наличии (в случае выкупа) или отсутствии согласия владельца недвижимости (принудительное изъятие), а также в объективизации результата изъятия. Последнее имеет выражение в акте, на основании которого происходит переход права собственности на недвижимость: в случае выкупа место имеет договор об отчуждении имущества, а в случае принудительного изъятия – решение суда. При этом обязательным условием принудительного изъятия является

проведение процедуры выкупа (переговоры с владельцем), и лишь только при отсутствии согласия собственника возможен переход к изъятию в принудительном порядке.

Основанием принудительного изъятия имущества в Украине считается необходимость размещения объектов национальной безопасности и обороны; линейных объектов, объектов транспортной, энергетической инфраструктуры и объектов, необходимых для их эксплуатации; объектов, связанных с добычей полезных ископаемых общегосударственного значения; объектов природно-заповедного фонда; кладбищ. Для проведения выкупа кроме перечисленных оснований (дополнительно) указано: размещение иностранных дипломатических представительств и консульских учреждений, представительств международных организаций в Украине согласно международным договорам Украины, согласие на обязательность которой предоставлено Верховной Радой Украины; размещение и обслуживание объектов, связанных с добычей полезных ископаемых местного значения; строительство защитных гидротехнических сооружений; строительство и обслуживание нефтяных и газовых скважин и производственных сооружений, необходимых для их эксплуатации, сооружений для подземного хранения нефти, газа и других веществ и материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства; создание городских парков, строительство дошкольных учебных заведений, площадок отдыха, стадионов. Как отмечалось, данные перечни оснований являются исключительными.

Общими для законодательства представленных стран являются гарантии прав владельцев (пользователей) земельных участков, подлежащих экспроприации. К таким гарантиям относятся: полная компенсация стоимости земельного участка; выплата возмещения должна предшествовать выкупу; принудительное изъятие может происходить только в исключительных случаях, в связи с общественными, государственными или муниципальными нуждами; изъятие может происходить только на ос-



новании нормы закона; в случае, если изъятию подлежит только часть земельного участка, собственник вправе требовать выкуп у него второй части земельного участка, если такая не может быть использована способом, существующим до изъятия.

Законодательство всех трех стран предусматривает, что принудительному изъятию должны предшествовать переговоры с владельцами земли или недвижимости (договорный процесс). При этом следует отметить, что польское законодательство содержит исключение из этого правила. Так, в случае, если речь идет о приобретении (изъятии) земельного участка или недвижимости с целью строительства автомобильных дорог общего пользования, переговорный процесс с владельцем не проводится [8]. Такое законодательное положение является следствием бурного строительства автомобильных дорог в Польше. С целью соблюдения установленных Европейским Союзом сроков сдачи в эксплуатацию объектов государство ограничивает права владельцев недвижимости приведенным способом [10].

Законодательство Украины и Российской Федерации предусматривает дополнительную гарантию по сравнению с польским законодательством. В данных странах принудительное изъятие может происходить только по решению суда. Польское же законодательство предусматривает принятие решения об изъятии в административном порядке (что ускоряет процедуру экспроприации).

Еще одной гарантией является заблаговременное уведомление собственника недвижимости о проведении экспроприации. В Российской Федерации владелец земельного участка должен быть уведомлен об изъятии такового не позднее чем за 1 год до отчуждения. Согласно польскому законодательству, этот срок составляет 2 месяца, а в Украине – 3 месяца. При этом следует отметить, что как Польша, так и Украина сократили указанные сроки в связи с проведением финальной части чемпионата Европы по футболу 2012 года.

Инициаторами изъятия земельного участка могут быть только ком-

петентные органы государственной власти и местного самоуправления. Согласно законодательству Российской Федерации, вопросы изъятия земельного участка возлагаются на компетентные органы Федерации, субъектов Федерации или муниципальные органы. Порядок и условия такого изъятия устанавливаются и конкретизируются отдельными субъектами федерации. Последнее является причиной децентрализации при принятии решений, в которых участвуют многие структуры [11].

Похожая ситуация существует в Украине, однако в силу унитарного устройства государства правила изъятия земельных участков являются едиными для всей страны. Уполномоченными органами в данной сфере выступают органы исполнительной власти и исполнительные органы местных советов разных уровней. Полномочия указанных органов власти четко разграничены в зависимости от категории общественных потребностей (целей) (ст. 8, 9) [9].

Считаем удачным опыт Республики Польша, в которой полномочия касательно экспроприации принадлежат одному должностному лицу (органу) в регионе – старосте (администратор уезда). Последний уполномочен осуществлять изъятие как в интересах местного самоуправления, так и государства, а также отвечает за процесс изъятия от начала до конца [7].

Законодательство всех трех стран предусматривает наряду с выкупной выплатой за изъятие земли еще и компенсацию понесенных убытков (в связи с временным занятием земельных участков; ограничением использования земли; компенсацией упущенной выгоды и т. п.). При этом существуют некоторые национальные особенности.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 57) [5] компенсации подлежит ущерб, нанесенный собственникам и землепользователям независимо от категории земли. Собственники получают компенсацию за изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд только в виде выкупной цены, а землепользователи – в виде возмещения убытков.

Украинское законодательство предусматривает, что ущерб, нанесенный принудительным изъятием земли, независимо от её целевого использования, компенсируется собственникам в качестве выкупной цены [9]. Земельный кодекс Украины (ст. 156) [12] устанавливает, что ущерб, нанесенный собственникам и землепользователям вследствие временного изъятия или ухудшения свойств земли, касается только сельскохозяйственных, лесных земель и земель, насажденных кустарниками. При этом Порядком определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям предусмотрено, что независимо от категории земель как собственники, так и землепользователи имеют право на компенсацию любого ущерба, если такой является обоснованным [13].

В соответствии с польским законодательством изъятие недвижимости, лишение права вечно пользования или иного вещного права может наступать только после компенсации стоимости такого имущества или права по рыночным ценам. Компенсации, в частности, подлежат: стоимость земли, зданий на ней, лесная растительность, стоимость многолетних насаждений и т. п.

Что касается стадий (этапов) проведения изъятия земельных участков в сравниваемых странах, то наряду с общими чертами существуют определенные различия. Российское законодательство предусматривает такой механизм экспроприации: 1) подготовка решения об изъятии, выбор земельного участка, предварительное информирование собственников о таком решении (ст. 31 ЗК РФ); 2) принятие решения (ст. 279 ГК РФ); 3) регистрация решения об изъятии земли в государственном органе, который проводит регистрацию прав на земельный участок, уведомление собственника о такой регистрации; 4) сообщение собственнику земли об изъятии не позднее чем за 1 год до такого изъятия; 5) заключение соглашения о выкупе земельного участка или подачи иска в суд о принудительном выкупе. В Украине вышеназванный механизм имеет те же стадии, кроме регистрации решения об экспроприации, а



срок, в течение которого должен быть уведомлен собственник земли о принятии решения о экспроприации, составляет не менее 3 месяцев до даты выкупа, также с целью принудительного выкупа компетентные органы обращаются в специализированный административный суд, при этом первой инстанцией выступают апелляционные административные суды, а второй – Высший административный суд Украины.

В отличие от законодательства Украины и Российской Федерации польский механизм экспроприации состоит из следующих стадий: 1) подготовительный этап (иницирование); 2) проведение переговоров с владельцами или землепользователями; 3) информирование общественности о проведении изъятия участков и переговоры с владельцем; 3) предоставление 2-месячного срока с момента завершения переговоров с владельцами земли (окончательно срок определяется старостой); 4) уведомление заинтересованных сторон о начале процедуры изъятия и размещения объявления об этом в старостате уезда (исполнительный орган местной власти на уездном уровне); 5) внесение информации в реестр производств по изъятию недвижимости; 6) проведение административных слушаний; 7) принятие решения старостой.

Выводы. Вышеприведенный анализ позволяет проследить реализацию универсальных гарантий прав собственников земельных участков, подлежащих экспроприации. К таким гарантиям относятся: исключительный характер случаев, когда применяется экспроприация; основанием изъятия может быть только закон; полное и предварительное возмещение стоимости изъятых имущества; обязательное проведение предварительных переговоров с собственником имущества (кроме случаев, предусмотренных законом); возмещение причиненного землевладельцам и землепользователям вреда, в том числе упущенной выгоды. В то же время сам механизм изъятия, его стадии, а также продолжительность (сроки) процесса экспроприации могут отличаться в разных странах, в зависимости от соци-

ально-экономических обстоятельств и потребностей общества.

Список использованной литературы:

1. Матеи У. Основные положения права собственности / У. Матеи, Е. Суханов. – М., 1999. – 387 с.

2. Земельное законодательство зарубежных стран / Л. П. Фомина, С. Кушлев, Т. Лялев и др. – М.: Наука, 1982. – 408 с.

3. Галятин М. Ю. США: Правовое регулирование использования земли / М. Ю. Галятин. – М., 1991. – 156 с.

4. Дамбиева Т. В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд / Т. В. Дамбиева [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.romanovaa.ru/confiscation-theory-confiscation1>.

5. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zemkodeks.ru>.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.grazkodeks.ru>.

7. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-21-sierpnia-1997-r-o-gospodarce-nieruchomosciami>.

8. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 r. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.krakow.gddkia.gov.pl/prawo-i-procedury/akty-prawne/71-ustawa-o-szczegolnych-zasadach-przygotowania-i-realizacji-inwestycji-w-zakresie-drog-krajowych>.

9. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17 листопада 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

10. Kiedy państwo może wywłaszczyć właściciela działki? / P.Tenerowicz, K. Lukoszek [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dom.money.pl/wiadomosci/poradniki/artykul/kiedy;pans>

two;moze;wywlaszczyc;wlaszyciela;dzialki,128,0,255104.html.

11. Федор С. Особенности оценки при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд / С. Федор, П. Кочетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://smao.ru/ru/magazine/2011/01/16.html>.

12. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

13. Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF>.