

Гражданское судопроизводство

УДК 347.232

КОНЦЕПЦИЯ EMINENT DOMAIN И ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ США

Е. А. Гирина

Российский университет дружбы народов, г. Москва

Рассматривается применение концепции eminent domain в судебной практике США. Анализ судебной практики демонстрирует применение судами различных подходов к толкованию понятия «общественное использование» в делах о принудительном отчуждении имущества.

***Ключевые слова:** принудительное отчуждение, общественное использование, судебная практика США.*

Полномочие принудительного отчуждения частной собственности является неотъемлемым атрибутом суверенитета любого государства. В США правовой институт принудительного отчуждения недвижимого имущества обозначается термином «eminent domain». Это название происходит от латинского термина «dominium emines», заимствовано из лексики, предложенной теорией естественного права, означая власть государства, которая может быть использована для принудительного завладения собственностью его поданных (taking power) или для понуждения их продажи собственности государству¹.

Eminent domain - правомочие государства, муниципалитета, частного лица или корпорации, наделенной функциями публичного характера, изъять находящееся в частной собственности недвижимое имущество для общественного использования с последующей выплатой экспроприированному собственнику справедливой компенсации.

Конституция США прямо не наделяет правительство правомочием принудительного отчуждения права частной собственности на недвижимость. Правильнее было бы сказать, что в США правомочие принудительного отчуждения частной собственности ограничено Пятой поправкой к Конституции, которая гласит: «... никто не может быть лишен частной собственности для общественного использования без справедливой компенсации». Таким образом, становится очевидным, что право принудительного отчуждения частной собственности

¹ См.: Рухтин С.А. Принудительное изъятие земли и другой недвижимости в России, США и Великобритании / под ред. В.П. Камышанского. М.: Арктика 4Д, 2007. С. 25.

предполагается в пределах установленных полномочий. Одним из таких пределов является то, что право частной собственности может быть принудительно отчуждено только для «общественного использования» (public use).

В США, как и во многих других государствах, обнаружилось немалые трудности в определении понятия «общественное использование», а равно в определении подходов к решению вопроса о принудительном отчуждении частной собственности для целей «общественного использования». С течением времени содержание термина «общественное использование» стало раскрываться в судебной практике. Верховный Суд США начал формировать рамки полномочий федерального правительства на применение принудительного отчуждения спустя почти сто лет после принятия Конституции США.

На протяжении XVIII и XIX вв. многие суды США придерживались традиционного значения термина «общественное пользование», которое означает фактическую возможность исключительно членам общества использовать результаты проектов, для реализации которых было произведено принудительное отчуждение частной собственности. В соответствии с господствовавшей в то время доктриной «общественное использование» понималось буквально: правительство могло изъять имущество для себя, но не могло изъять недвижимое имущество у одного лица и передать его другому лицу.

В деле *Kohl v. United States* (1876) Верховный Суд США установил, что право принудительного отчуждения частной собственности - «это принадлежащее суверенному государству право принудительного отчуждения частной собственности для своего общественного использования, а не для использования другого лица». Узкая интерпретация термина «общественное пользование» предполагает, что Пятая поправка к Конституции США действует в качестве ограничения суверенного права принудительного отчуждения права собственности на имущество, потому что она ограничивает неограниченное право суверена определять какое имущество может быть изъято и в каких случаях.

В решении по делу *Mt. Vernon-Woodberry Cotton Duck Company. v. Alabama Interstate Power Company* (1916) Верховный суд США официально отошел от применения узкого подхода к определению понятия «общественное использование», предпочтя ему более либеральную конструкцию «общественное использование». В деле *Old Dominion Land Company v. United States* (1925) Верховный суд США дал понять, что необходимо почтительно относиться к законодательному определению термина «общественное использование». Верховный Суд США продолжил придерживаться такого отношения к указаниям

законодательного органа о том, в каком случае принудительное отчуждение права собственности на недвижимое имущество осуществляется для «общественного использования», в деле *United States ex rel. Tennessee Valley Authority v. Welch* (1946). «Мы считаем, что это функция Конгресса решать, когда принудительное отчуждение права собственности на имущество осуществляется для общественного использования, и что орган, уполномоченный применять принудительное отчуждение имущества, может делать это в соответствии с предоставленными ему Конституцией полномочиями».

В первой половине XX в. мощным толчком для реконструкции многих американских городов послужил массовый отток среднего и высшего класса граждан из городов в отдаленные районы в связи с ухудшением условий жизни в границах города. Принудительное отчуждение частной собственности в целях искоренения районов, находящихся в состоянии «упадка» («blight»), было признано отчуждением для «общественного использования», поскольку благосостояние городов является определяющим для здоровья, безопасности, благополучия и морального состояния общества. Для приобретения объектов недвижимости, находящихся в состоянии упадка, посредством принудительного отчуждения публичная власть рассматривалась как неотъемлемый фактор модернизации городов, потому что частные застройщики не были готовы инвестировать большие объемы капитала в районы с низким уровнем доходов без дополнительного стимула в виде низкой закупочной стоимости. Облегчению крупномасштабного благоустройства города стали содействовать городские политики, которые хотели увеличить налоговые поступления, реформаторы жилья, которые хотели улучшить условия жизни в городах, а также частные застройщики, которые хотели получить возможность приобрести как можно больше потенциально прибыльных земель за сравнительно невысокую цену.

Такая тактика оказалась весьма успешной, о чем свидетельствует решение Верховного Суда США по делу *Berman v. Parker* (1954), в котором суд включил в понятие «общественное использование» общественную пользу (выгоду) при определенных обстоятельствах.

Суд проанализировал практику изъятия частной собственности в пределах г. Вашингтон в соответствии с комплексным планом застройки, инициированным Конгрессом. Более 60 % жилья в пределах проектной территории не подлежало ремонту, во многих зданиях отсутствовали водопровод и центральное отопление. В свете этих условий Конгресс объявил, что район был опасным для общественного здоровья и принудительное отчуждение объектов недвижимости для благоустройства района соответствует требованиям «общественного

использования». В числе объектов недвижимости, подлежащих отчуждению, оказалось, например, здание универмага, которое не находилось в аварийном состоянии и не могло считаться вредоносным для общества.

Владелец универмага утверждал, что принудительное отчуждение его частной собственности и передача ее частному застройщику противоречат Конституции США, поскольку осуществляются для частных целей застройщика.

Суд указал, что роль суда в определении того, осуществляется ли принудительное отчуждение в целях общественного использования, чрезвычайно мала, и постановил, что поскольку Конгресс решил, что «столица государства должна быть красивой и безопасной, то ничего в Пятой поправке к Конституции США не препятствует этому».

Кроме того, суд отметил, что передача собственности частному застройщику не отрицает общественную цель изъятия и что универмаг, не находящийся в аварийном состоянии, должен быть отчужден, потому что проект перепланировки следует рассматривать как единое целое, а не по частям.

Таким образом, решение суда по делу *Berman v. Parker* поддержало ликвидацию упадка в качестве правильного «общественного использования», даже в том случае, если отчуждаемые земельные участки немедленно передаются частным застройщикам.

Вывод суда по делу *Berman v. Parker* о том, что частная собственность может быть изъята у одного частного лица и передана другому частному лицу, поскольку цель изъятия служит интересам общества, стал основой для последующих решений.

Спустя 30 лет после дела *Berman v. Parker* судебная практика продемонстрировала расширенное толкование термина «общественное использование» в деле *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* (1984), что позволило изъять недвижимость, принадлежащую самым богатым гражданам на Гавайях. Обстоятельства складывались следующим образом.

В 1967 г. легислатура штата Гавайи приняла закон, позволяющий отдельным арендаторам получить титул на землю, на которой они жили, обратившись к правительству с просьбой о принудительном отчуждении имущества у арендодателей. Легислатура намеревалась использовать процедуру отчуждения, чтобы перераспределить земельные участки на островах, тем самым разбивая структуру недвижимости олигополии, которая существовала на протяжении всей истории Гавайев. Законодатель указал, что стоимость земельных участков искусственно завышена, и установил, что перераспределение земель было бы в интересах общества. Собственники земли,

столкнувшиеся с отчуждением, оспаривали конституционность гавайского закона и утверждали, что изъятие производится исключительно в частных целях. Суд апелляционной инстанции посчитал, что этот закон нарушает требование об изъятии земель для общественного использования, потому что представляет собой «голые попытки со стороны правительства Гавайев изъять имущество у одних частных лиц и передать другим частным лицам исключительно для частного использования и выгоды последних. Данное постановление суда подготовило почву для дальнейшего расширения Верховным Судом США толкования оговорки об «общественном использовании».

Продолжающееся расширение понятия «общественное использование» привело к печально известному решению по делу *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* (1981), которое в американской судебной практике выступает прецедентом, оправдывающим неограниченную власть принудительного отчуждения частной собственности, и является примером злоупотребления правом её принудительного отчуждения. В деле *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* суд пришел к выводу о том, что принудительное отчуждение права собственности на имущество у одного частного лица и передача имущества другому частному лицу удовлетворяет требованию об «общественном использовании», даже если единственной выгодой для общества служит «укрепление экономики». Несмотря на то что решение по делу *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* было не первым решением о принудительном отчуждении частной собственности в целях экономического развития, данное дело примечательно тем, что принудительное отчуждение имущества было применено в огромных масштабах: был уничтожен процветающий жилой микрорайон, лишены жилья 4200 человек, а также закрыты многочисленные предприятия, церкви и школы для строительства нового завода *General Motors*.

Суд поддержал массовое отчуждение недвижимого имущества в Детройте, прежде всего из-за «конкретной и значительной экономической выгоды», которую завод *General Motors*, как ожидалось, обеспечит для города. Действительно, суд указал, что если бы ожидаемая прибыль не была столь значительной, то «суд постеснялся бы одобрить проект». Между тем суд не потребовал ни от города Детройт, ни от *General Motors* гарантий того, что ожидаемые экономические выгоды фактически материализуются.

Дело *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* проиллюстрировало опасность завышенной оценки экономической выгоды. Город Детройт и *General Motors* заявили, что строительство нового завода создаст около 6150 рабочих мест. Однако ни город, ни

General Motors не имели каких-либо юридических обязательств на самом деле обеспечить 6150 рабочих мест или другие экономические выгоды, которые были обещаны.

Присущая этой договоренности опасность уже тогда была очевидна. В особом мнении судья Райан предупреждал, что «нет никаких гарантий от General Motors относительно уровня занятости на новом заводе.... Когда принудительно отчужденные земельные участки будут проданы General Motors, публичный контроль над управлением, эксплуатацией или руководством построенного завода будет отсутствовать. General Motors будет нести ответственность не перед обществом, а перед своими акционерами, поэтому будет принимать решения при использовании имущества исключительно в интересах своих акционеров, а не в интересах города, для обеспечения которых осуществлялось принудительное отчуждение частной собственности. Одно можно сказать наверняка, уровень занятости на новом заводе General Motors будет определяться частными корпоративными менеджерами не в соответствии с уровнем региональной безработицы, а в соответствии с прибылью»². Предупреждение судьи Райана было пророческим. Завод General Motors был построен два года спустя, к концу 1988 г. (спустя семь лет после принудительного отчуждения частной собственности) насчитывалось не более 2500 рабочих. В 1998 г. на заводе работали 3600 человек, что составляет менее 60% от первоначально заявленных 6 150 рабочих мест.

Решение по делу *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* является беспрецедентным в американском праве и признаётся в американской литературе значительным посягательством на конституционные права. По этой причине чрезмерно широкая трактовка термина «общественное использование» была подвергнута резкой критике.

Наиболее ярким и самым обсуждаемым примером широкой интерпретации термина «общественное использование» является нашумевшее дело *Kelo v. City of New London (2005)*. Оно было связано с тем, что муниципальные власти Нью-Лондона с целью оздоровления депрессивной экономики города утвердили план комплексного развития территории, по которому местность, застроенная небольшими коттеджами, подлежала перепланировке и новой комплексной застройке (редевелопменту) объектами коммерческого, жилого и рекреационного назначения. Этот план был разработан частной некоммерческой компанией *New London Development Corporation*, финансировавшейся, в

² Elizabeth F. Gallagher. *Breaking new ground: using eminent domain for economic development* // *Fordham Law Review*. 2005.

частности, администрацией города, с учетом проекта строительства поблизости компанией Pfizer крупного исследовательского центра. Реализуемые совместно, эти два проекта должны были, как предполагалось, значительно увеличить количество рабочих мест, повысить стоимость недвижимости и увеличить налоговые поступления.

Одобрение плана администрацией города позволяло New London Development Corporation приступить к приобретению необходимых для его реализации массы земельных участков, которые на тот момент были заняты жилой и торговой недвижимостью. Приобретаемые участки, согласно плану, оставались в собственности New London Development Corporation, которая после реформирования в соответствии с новым проектом планировки должна была передавать их в аренду новым застройщикам. Это должно было гарантировать, что строительство будет осуществляться арендаторами в соответствии с планом застройки. Большинство собственников приняли предложение New London Development Corporation и продали свою недвижимость, однако ряд собственников, в том числе Kelo, отказались. Тогда муниципалитет принял решение о принудительном отчуждении недвижимости у тех, кто не согласился продавать ее добровольно. Домовладельцы под предводительством Кело оспорили изъятие в Верховном Суде штата Коннектикут и затем Верховном суде США, ссылаясь на то, что решение об отчуждении участков нарушает оговорку об изъятии (Taking Clause) Пятой поправки к Конституции США, допускающей изъятие для общественного использования. Домовладельцы утверждали, что Конституция США запрещает принудительное отчуждение права собственности на недвижимое имущество с единственной целью экономического развития, поскольку такая застройка не может рассматриваться как «общественное использование».

Верховный Суд США постановил, что применение принудительного отчуждения для экономического развития было в пределах оговорки «об общественном использовании» Пятой поправки Конституции США. Суд обосновал свое решение тем, что принудительное отчуждение права собственности на земельные участки не осуществлялось исключительно для выгоды частных лиц, а следовало обширному плану экономического развития и было выгодно обществу в целом. Делая такой вывод, суд отметил, что публичная собственность - это не единственный метод продвижения публичных интересов, скорее продвижение публичных целей часто лучше производится через частные организации, чем через государственные органы. Суд заявил, что он не увидел «принципиальной возможности

отличить экономическое развитие от других общественных целей», подчеркивая, что баланс должен быть основан на многих факторах и что стремление правительства к достижению общественных целей часто приносит выгоду частным лицам. Суд также указал, что данные выводы согласуются с предшествующими решениями, которые поддерживают применение принудительного отчуждения для частных горнодобывающих и сельскохозяйственных целей, потому что эти отрасли важны для благосостояния штатов.

Решение по делу *Kelo v. City of New London* обеспечило возможность правительству применять принудительное отчуждение частной собственности для приобретения собственности, которая может быть использована более экономически выгодно, что после решения по этому делу попадало под категорию «общественное использование». Любая частная собственность может быть изъята, потому что все проекты переустройства и развития, промышленные или коммерческие, могут в будущем принести больше выгоды и пользы³.

Дела *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* и *Kelo v. City of New London* похожи чрезвычайно широким толкованием общественного использования, отсутствием обязательств нового собственника имущества предоставить гарантии экономического развития, а также тем, что ни обещанная *General Motors* экономическая выгода обществу, ни план развития города Нью-Лондон не были реализованы. Таким образом, эти два дела выявили недостатки обоснования принудительного отчуждения имущества экономическим развитием.

Между тем Верховные суды штатов даже после решений Верховного Суда США по делам *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit* и *Kelo v. City of New London* проявили тенденцию к более тщательной проверке применения принудительного отчуждения частной собственности. Так, в деле *County of Wayne v. Hathcock* (2004) Верховный суд штата Мичиган отверг мнение о том, что экономическая выгода для общества представляет собой достаточное основание для применения принудительного отчуждения частной собственности. Верховные суды штатов Огайо и Оклахома специально отвергли аргументацию по делу *Kelo v. City of New London* и истолковали конституции штатов таким образом, чтобы обеспечить собственникам большую защиту от принудительного отчуждения имущества. Речь идет о деле *City of Norwood v. Horney* (2006), в котором Верховный суд штата Огайо заявил, что «имущественные права являются составными элементами нашей теории демократии и понятия свободы», «право

³John Dwight Ingram. Eminent domain after Kelo // *Capital University Law Review*. 2007.

собственности» характеризуется в качестве «одного из основных прав». Суд настаивал на том, что судебный пересмотр решения о принудительном отчуждении частной собственности был «крайне важен в тех случаях, когда изъятие предполагает последующую передачу имущества частному лицу». Верховный суд штата Огайо постановил, что прогнозируемая экономическая выгода общества не удовлетворяет требованию об «общественном использовании», предусмотренному конституцией штата.

В том же духе Верховный суд штата Оклахома в деле Board of County Commissioners of Muskogee County v. Lowery (2006) заявил, что передача собственности частному лицу при отсутствии экономического «упадка» не представляет собой принудительного отчуждения для «общественного использования» в рамках конституции штата. Суд запретил принудительное отчуждение частной собственности для строительства водопровода, который будет обслуживать только электроэнергетический завод. «Мы придерживаемся строгой конструкции законов о принудительном отчуждении частной собственности в соответствии с нашим прецедентом, памятуя о критической важности защиты индивидуальных прав частной собственности, как это признано в Конституции США и Конституции штата Оклахома. Если бы мы толковали «общественную цель» настолько широко, чтобы включать в это понятие экономическое развитие, то мы бы отказались от какого-либо различия между частным и общественным использованием имущества – и тем самым устранили понятие «общественное использование» из конституционных положений, ограничивающих правительственную власть принудительного отчуждения имущества». По мнению Верховного суда штата Оклахома, в случае принудительного отчуждения имущества следует проявлять сдержанность, поэтому суд истолковал термин «общественное использование» узко и конкретно в контексте обстоятельств дела⁴.

Таким образом, анализ судебной практики США демонстрирует возможность принудительного отчуждения недвижимого имущества, находящегося в частной собственности, для «общественного использования».

При этом содержание понятия «общественное использование» четко не установлено, изменялось с течением времени под влиянием различных факторов и обстоятельств, до сих пор не всегда является однозначным.

⁴ James W. Ely, Jr. Supreme Court Economic Review Symposium on Post-Kelo Reform: Post-Kelo Reform: Is the Glass Half Full or Half Empty? // The University of Chicago. Supreme Court Economic Review. 2009

По мере развития общества и экономики в судебной практике США обнаруживается переход от исторического узкого толкования общественного использования к более широкому пониманию, которое требует не только того, чтобы принудительное отчуждение частной собственности приносило общественное благо или выгоду, а приравнивает общественное использование к публичному интересу⁵.

Представляется, что преобразования концепции eminent domain в судебной практике США далеки от завершения и возможны существенные изменения под влиянием социально-экономических, политических и иных обстоятельств. Вместе с тем очевидна важность изучения зарубежного правоприменительного опыта для совершенствования законодательства Российской Федерации, применяемого в случаях принудительного отчуждения права собственности на недвижимое имущество.

CONCEPT OF EMINENT DOMAIN AND ITS APPLICATION IN PRACTICE OF JUDICIAL US

E. A. Gilina

Institute of Law Peoples' Friendship University of Russia, Moscow

The article examines exercise of eminent domain in the jurisprudence of the United States. Analysis of judicial practice demonstrates the use different approaches to the interpretation of the "public use" in the eminent domain cases.

Keywords: *eminent domain, public use, jurisprudence in USA*

Об авторе

ГИЛИНА Екатерина Александровна – аспирант кафедры гражданского и трудового права Юридического института Российского университета дружбы народов (117198, ул. Миклухо-Маклая, д.6), e-mail:ekgi@mail.ru

GILINA Ekaterina – Postgraduate student of the Department of Civil and Labor Law, Institute of Law, Peoples' Friendship University of Russia (117198, Moscow Miklukho-Maklaya str. 6), e-mail:ekgi@mail.ru

Гилина Е.А. Концепция eminent domain и ее применение в судебной практике США // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 3. С. 8 – 17.

⁵ Malcolm N. Means Private Pipeline, Public Use?: Linder v. Arkansas Midstream Gas Services Corp., Smith v. Arkansas Midstream Gas Services Corp., and Arkansas's Eminent Domain Jurisprudence // Arkansas Law Review. 2011.