

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ЕКСПРОПРІАЦІЇ НЕРУХОМОСТІ У ФРАНЦІЇ

О.С. Петраковська, А.П. Лізунова

Київський національний університет будівництва і архітектури

В даній статті розглянуті питання експропріації у Франції, історичний розвиток та фази виконання. Питання пов'язані з вимірюванням і визначенням компенсації при експропріації у Франції: Хто повинен отримувати компенсацію? Які пошкодження і втрати компенсуються? Які види гарантій відшкодування збитків можна дозволити?

Ключові слова: експропріація, компенсація, властивість, нерухоме майно, суспільний інтерес.

Постановка проблеми. У французькій юриспруденції кінця вісімнадцятого століття, право власності стало індивідуальним, суб'єктивним і досить приватним правом, яке могло бути нав'язане строго на користь приватного власника; а соціальні і публічні функції не були більше такими важливими.

У Франції державні органи можуть вилучати приватне майно за допомогою різних правових процедур. Примусові передачі майна громадським організаціям виконуються зазвичай наступними шляхами: експропріація, реквізиція, націоналізація, переважне право на купівлю, конфіскація, “вирівнювання”, “автоматичний доступ” та інші. Але соціальні і публічні функції все ж є необхідними, і, оскільки не можна очікувати достатньої соціальної відповідальності від приватного землевласника без деякої форми законодавчого втручання у його права, власність потрапила під регулювання як приватного права, так і публічного права. Право власності стало абсолютним, священним і недоторканим правом; але, все ж таки, приватні власники можуть бути позбавлені свого майна у разі громадської необхідності.

Аналіз досліджень і публікацій. Параграф 17 Французької Декларації прав людини і громадянина від 1789 року наказує, що “Право власності як недоторкане і священне право, якого нікого не можна позбавити, за виключенням випадків суспільної необхідності, законодавчо встановлене, потребує цього, і при умовах чесної і попередньо існуючої гарантії покриття збитків”. Параграф 545 стверджує: “Не від кого не можна вимагати відмовитися від власності, крім випадків суспільної необхідності і при умовах чесної і попередньо існуючої гарантії покриття збитків”.

Результати досліджень. Обидва ці тексти все ще діють на сьогоднішній день і формують частину позитивного права, навіть хоча вони не мають однакового значення, і хоча вони не займають рівні позиції в ієрархії законів. Один дозволяє вилучення “для суспільних потреб”, а інший розширює це до будь-якої ширшої “суспільної мети”. Однак, обидва наказують, що має бути сплачена “справедлива і попередня компенсація”.

Однак положення у французькому праві стає дещо складним. Якщо право власності і права розглядаються з точки зору конституційної перспективи, тоді параграф 17 Декларації 1789 року наказує, щоб таке позбавлення супроводжувалося “суспільною необхідністю”. Чи достатньо “суспільної мети” для виправдання позбавлення власника його приватної власності, і які умови необхідні для Конституції щодо процедури і компенсації? Що таке “справедливе і попереднє покриття збитків”?

Відповіді на ці питання залежать від конкретного публічного закону про задіяне повноваження держави щодо права власності. В результаті випадків, які були вирішені згідно з цими повноваженнями, позиція щодо націоналізації і адміністративних стягнень з нерухомості тепер є досить чіткою.

Спочатку необхідно відмітити, що конституційні права відрізняються, в залежності від того, чи реальне “вилучення” або просте “регулювання” застосовується щодо майна. Існує декілька відмінностей. Конституційне право на власність вимагає більш

далекосяжного захисту і гарантій у випадку реального “вилучення”, як при експропріації чи націоналізації. Зазіхання на приватні використання повноваження експропріації не повинні бути ні “випадковими”, ні “надлишковими”.

Процедурно також існують гарантії і обмеження: тільки державні органи можуть вирішувати про експропріацію; треба витримати відкрите розслідування або слухання; тільки судові службовці можуть вимагати примусової передачі власності і оцінювати, що становить справедливую компенсацію (поки не отримає згоди власника на запропоновану компенсацію). Запропонована компенсація має відображати втрату майна, від якої власник фактично постраждав, і не повинна виключати будь-які категорії втрати майна або пошкодження. Як приписано конституційно, компенсацію також треба виплачувати перед передачею або, по меншій мірі, перед тим, як експропріатор дійсно вступає у володіння.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглянемо основні питання пов'язані з експропріацією регульовані законодавством Франції.

Повноваження щодо експропріації включає настільки далекосяжне обмеження на приватну власність, що її можна здійснити тільки, якщо закон це дозволяє, і тільки у межах, дозволених і в термінах, приписаних ним. Таким чином, повноваження щодо експропріації у Франції повністю керуються і підлягають Парламентським Актам і урядовим постановам. Тим не менше, до статутного права деякі важливі правила були додані судовими ділами. Деякі з цих правил були послідовно інтегровані у Кодекс.

Основні риси повноважень з експропріації можна проаналізувати у двох широких напрямках: умови, від яких ця влада залежить, і процедура, якої необхідно дотримуватися.

Умови, від яких залежить влада. Тут є три основних питання: Хто може вилучати? Що можна експропріювати? З якою метою цю владу слід використовувати?

Хто може вилучати? Це питання стосується важливого пункту: повноваження з ініціації експропріації треба чітко відрізнити від права здійснювати це повноваження по відношенню до певної власності.

Будь-який публічний орган може ініціювати експропріацію (тобто, може бути експропріатором). У виключних випадках деяким приватним сутностям також дозволено ініціювати процедуру експропріації, але тільки якщо закон надає їм таке право.

Тільки адміністративні органи держави і судові органи (кожний у відповідності зі своєю функцією), можуть здійснювати процедуру експропріації. Влада уповноважувати експропріацію надана цим органам, навіть якщо вони самі по собі не є експропріаторами.

Що можна експропріювати? Взагалі, тільки нерухомість можна експропріювати, але інші майнові права на нерухомість також можна вилучати, за виключенням персонального майна.

Взагалі, тільки нерухоме майно експропріюють, в той час як рухоме майно зазвичай тільки реквізують. Іноді, рухоме майно викуповують при націоналізації.

З 1958 року більшість інших прав, що мають відношення до нерухомості, таких як персональні права використання нерухомості, довготермінова оренда, видобувні концесії, стягнення на нерухоме майно, та сервітути також можуть вилучатися. І їх можна вилучати окремо, незалежно від нерухомості, на якій вони встановлені.

Деякі законодавчі акти дозволяють експропріювати деякі типи персональної власності, наприклад, патентні права, що пов'язані з національним захистом. Таким самим чином, бізнес можна вилучити шляхом експропріації в той час, що і нерухомість, на якому він заснований.

Але це більше є наслідком, ніж реальною метою експропріації, і виникає із-за того, що експропріація є вихідним режимом придбання, який включає переривання усіх прав і обов'язків щодо землі і будинку.

З якою метою можна застосовувати повноваження з експропріації? Будь-яке здійснення повноважень щодо вилучення приватної власності обмежено умовою, що воно сприяє суспільному інтересу.

У французькому адміністративному праві дев'ятнадцятого століття суспільні цілі існували тільки, коли адміністрація намагалася розпочати публічну роботу, як будівництво дороги або мосту, або думала розширити державну власність. Але в наші дні вже більше не важливо, щоб мета була в одному з проектів такого класу, або навіть щоб вилучення було спричинено комунальними послугами ("service publique"): будь-яка широко корисна мета вважається достатньою. Відповідно, землю можна вилучити шляхом експропріації для кінцевого використання як приватну власність публічної особи, навіть якщо вона не слугує (ні в процесі, ні в результаті) прямо для суспільного використання, або сприяє якимось суспільним послугам.

Процедура експропріації розбита на дві широкі фази: адміністративну і юридичну.

Адміністративна фаза проводиться повністю адміністративними органами. Вона включає три адміністративних дії або рішення. Таку діяльність можна проводити тільки в адміністративних судах.

Перша дія потребує публічного розслідування або слухання. Вона здійснюється для притягнення уваги суспільства до проекту і для виявлення будь-яких інтересів на ранній стадії планування проекту. Друга дія є найбільш важливою, адже вона включає декларування суспільного інтересу. Третім адміністративним актом є "arrête de cessibilité" (порядок передачі).

Юридична (судова) фаза. Якщо власник не хоче продавати майно або відмовляється прийняти запропоновану компенсацію, тільки судова влада може приказати передати власність і/або визначити оскаржену компенсацію.

Наступною фазою розгляду є вимірювання і метод визначення компенсації.

Особи, які можуть отримувати компенсацію. Усі вилучення майна повинні бути компенсовані, незважаючи на те, хто поніс втрату. Однак, тут є важливе застереження: вилучення має заважати визнаним законним правам ("porter atteinte a des droits juridiquement protege"); тільки ті особи, чий права захищені законом, можуть вимагати компенсацію.

Особи, чий права захищені законом. Ця категорія включає землевласника будь-якої форми власності або типу права. Захищаються вільні власники, найменші власники, сумісні власники, власники майна у довічному користуванні, узуфруктарії, утримувачі податків на нерухоме майно, утримувачі іпотеки та інші.

Втрати, які несуть наймачі і орендарі, коли їх контракт оренди скасовується до кінця терміну, або коли більш немає варіантів розширення або відновлення контракту із-за експропріації, також можуть бути компенсовані.

Особи і права, не захищені законодавством. Особи, які не можуть вимагати компенсацію, це ті, хто лише утримував право використання землі, яке можна за бажанням відмінити, або якимось іншим чином недосконале або неповне; наприклад, там де претендент має тільки адміністративне повноваження займати суспільну власність, що завжди вважається титулом, який можна відмінити, або там, де він мав тільки тимчасове право на забудову.

Пошкодження або збитки, які компенсуються. Фундаментальним принципом, як того вимагає конституція, є те, що компенсація повинна бути "справедливою". Це, взагалі, передбачає, що усі збитки повинні бути компенсовані, який би тип втрат не включався. Однак, все одно, збитки повинні відповідати деяким загальним критеріям. Параграф L. 13-13 Кодексу з Експропріації передбачає, що "відшкодування збитків, які мають бути надані, повинні компенсувати усі прямі, матеріальні і безспірні збитки".

Витрати мають бути прямими. Слово "прямі" передбачає, що збитки не повинні бути дуже віддаленими від експропріації самої по собі.

“Прямі” збитки включають, звичайно, втрату майна, а також покривають наступні збитки, наприклад:

- втрата ренти власником, коли оренду скасовано до кінця її терміну із-за експропріації;

- виробничі збитки, понесені до того моменту, як бізнес був знов встановлений, витрати на переїзд, в також при деяких обставинах, пошкодження бізнесу, як втрата гудвілу і втрата прибутків внаслідок переїзду;

- прибутки звільнення, які виплачуються коли працівників скорочують із-за експропріації або коли вони не хочуть працювати у новому місці;

- “збитки розриву”, коли вилучається частина власності. Це виникає, коли експропріація сама по собі (але не послідуєча робота на експропрійованій землі) викликає зменшення вартості залишеної власності, і особливо коли на залишеній частині складніше працювати або експлуатувати її.

Навпаки, “Непрямі” збитки не можна компенсувати, наприклад:

- збитки, спричинені не тільки самою по собі експропріацією, а подальшим здійснюваням на землі проектом. Однак, ці збитки можуть бути компенсовані іншим засобом (“action en indemnité pour dommages de travaux ou ouvrages public”);

- збільшена орендна плата, яку сплачує орендар за нові приміщення, якщо збільшення спричинене не самою по собі експропріацією, а відносно кращою якістю нової будівлі, або збільшенням податків, які треба сплачувати в новому місці;

- орендна плата, яку орендар сплачує заздалегідь за нові приміщення, і час, потрачений на пошук іншого місця, хоча це положення можна критикувати;

- витрати на кредит, які виникають при організації фінансування замість попереднього, хоча, як пояснено вище, гарантія відшкодування збитків реінвестування зазвичай дозволяється з цією метою.

Збитки мають бути матеріальними. Згідно з точно викладеними положеннями кодексу, хоча їх і можна критикувати, ніяка компенсація не сплачується в якості відшкодування за незручність, яка може бути викликана вилученням (“indemnité pour préjudice moral”).

Збитки повинні бути безсумнівними. Для того, щоб збиток був “безсумнівним”, він не може бути можливим при певних умовах. Однак, майбутні збитки також слід компенсувати, якщо вони не просто є можливою подією.

Первинна компенсація. Первинна компенсація призначена для покриття витрат, викликаних позбавленням власності. Не планується включати витрати на еквівалентне заміщення (тільки певні додаткові відшкодування можуть розширити компенсацію, щоб дозволити відшкодування цих витрат, таких, як ті, що відносяться до нового житла або реінвестування). Тому, необхідно визначити що є, на дату передачі власності, точним складом майна, що вилучається з фізичної і правознавської перспективи.

Встановлення фізичного складу власності включає наступні питання: якою є точна площа земельної ділянки, чи вважається підземний простір джерелом корисних копалин чи ні, як слід розглядати корисні копалини і т.і.? Наступні питання відносяться до будівель та інших споруд на ділянці, з врахуванням їх віку і умови. Більшість будівель підвищують вартість власності; але там, де ціна споруд знижується, і ділянка придатна для розвитку, споруди можуть зменшувати вартість землі як вільної ділянки (на суму витрат для їх знесення).

Правознавські міркування також важливі при визначенні характеру землі, що вилучається. Чи це власність, право оренди, право на усупфрукт, сумісна власність та ін.? Чи обтяжена власність обов’язковими платежами, іпотекою та ін.? Якими є права власності тих, хто там проживає (якщо є)? На якому етапі власник повідомляє про звільнення або орендар повідомляє про звільнення, наприклад, прямо перед експропріацією вирішили і із-за неї, або повідомлення було надане з іншої причини?

Додаткові відшкодування. Додаткові відшкодування присуджуються до компенсації витрат, інших, ніж ті, що покриті первинною компенсацією. Але ці витрати також повинні бути прямими, матеріальними і безсумнівними наслідками експропріації, що обговорювалося раніше. Деякі з цих витрат компенсовані спеціальним “відшкодуванням для реінвестування” (“*indemnité de remploi*”), але можна присудити деякі наступні типи відшкодування.

Кодекс вимагає, щоб суддя чітко пояснив у своєму рішенні точні втрати, компенсовані відшкодуваннями, і яким чином він їх оцінював. Наказ зазначає, що кожен витрату треба компенсувати, але компенсувати єдиною виплатою.

Відшкодування реінвестиції не дозволене там, де власник відкрито і користуючись дурною славою намагався перед початком експропріації продати власність, або де він був банкрутом і був змушений продавати її.

Висновки

Французьке законодавство вернуло до життя класичну римську концепцію, яка намагалася розглядати право власності, як ексклюзивне і повне, на відміну від феодального погляду, який поділив право власності на різні особливі права.

Висновок

У Французькому законодавстві для присудження справедливої компенсації при експропріації обов’язково враховуються такі питання: які особи можуть отримувати компенсацію; які пошкодження або збитки компенсуються; якими повинні бути витрати; які типи компенсації можна присудити.

Література

1. *Multilingual Thesaurus on Land Tenure*. Edited by Gérard Ciparisse.
2. *La puissance publique garante ou destructrice de l'environnement* par Max Falque.
3. *Петраковська О.С., Лізунова А.П., Гузченко Ю.М.* Експропріація у Франції //Містобудування та територіальне планування. – К. : КНУБА, 2008. -№31.–С.124-127.

Аннотація

О.С. Петраковская, А. П. Лизунова. Основные аспекты экспроприации недвижимости во Франции.

В данной статье рассматриваются вопросы экспроприации во Франции, историческое развитие и фазы выполнения. Вопросы связанные с измерением и определением компенсации при экспроприации во Франции: Кто должен получать компенсацию? Какие повреждения и потери компенсируются? Какие виды гарантий поврежденных убытков можно компенсировать?

Summary

O.S. Petrakovska, A.P. Lizunova. The main aspects of property expropriation in France.

This article describes the questions of expropriation in France, its historic evolution and implementation stages. Also it describes questions concerning evaluation of compensation for expropriation in France, such as: Who should get the compensation? What kind of damages and loses should be compensated? Which kinds of guaranties for loses could be afforded?

Key words: *expropriation, compensation, property, real estate, public interest*