

УДК 711.628.332

Петраковська О.С.,
Лізунова А.П.,
Гузченко Ю.М.

ЕКСПРОПРІАЦІЯ У ФРАНЦІЇ

Постановка проблеми.

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”², “автоматичний доступ”³ та інші. Але з 1789 року, по меншій мірі після Революції, держава більше не має абсолютного права примусового відчуження приватного майна (“domaine éminent”)⁴ і не декларує влади на повернення.

Таким чином, французьке законодавство вернуло до життя класичну римську концепцію, яка намагалася розглядати право власності, як майже абсолютне право, тобто ексклюзивне і повне, на відміну від феодалного погляду, який поділив право власності на різні особливі права, які сумісно використовувалися для одного і того самого землеволодіння різними людьми. В результаті, 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.

Виклад основного матеріалу дослідження.

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.

Параграф 17 Французької Декларації прав людини і громадянина від 1789 року наказує, що “Право власності як недоторкане і священне право, якого

² “Вирівнювання” – це процедура, призначена для дозволу, при певних обставинах і умовах, вилучення приватної власності з метою вирівнювання комунікацій суспільного використання або зручностей.

³ “Автоматичний доступ” може включати передачу майна з приватної до суспільної власності.

⁴ Після Революції 1789 року ці слова більше не присутні у Французькому праві, ні в наказах, ні в справах. Вони використовувалися тільки у феодалному праві.

нікого не можна позбавити, за виключенням випадків суспільної необхідності, законодавчо встановлене, потребує цього, і при умовах чесної і попередньо існуючої гарантії покриття збитків”. Таким самим чином параграф 544 Цивільного Кодексу Наполеону стверджує, що “Право власності є правом користуватися і розпорядження речами повною мірою, при умові, що це право не виконується шляхом, забороненим правами і нормами”. Параграф 545 продовжує: “Не від кого не можна вимагати відмовитися від власності, крім випадків суспільної необхідності і при умовах чесної і попередньо існуючої гарантії покриття збитків”.

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 далекого захисту і гарантій у випадку реального “вилучення”, як при експропріації чи націоналізації.

Подальший попередній аналіз полягає у тому, що зазіхання на приватні використання повноваження експропріації не повинні бути ні “випадковими”, ні “надлишковими”. Коротко кажучи, огляд виконання цього повноваження повинен базуватися на об’єктивних підвалинах, і має включати “балансування” відповідних інтересів держави і громадянина.

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.

Розглянемо основні питання пов'язані з експропріацією регульовані законодавством Франції.

Природа і основні риси повноважень експропріації

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.

а) 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.

б) 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.

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

б) 3 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. Їх можна вилучати окремо, незалежно від нерухомості, на якій вони встановлені.

в) 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.

а) 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 проєктів 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.

Ця еволюція є, перш за все, результатом ряду законів, які поступово розширювалися і дозволяли різні цілі експропріації. Таким чином, експропріацію використали легітимно, наприклад, для знесення антисанітарного житла або приміщень, щоб заново забудувати землю, захистити мальовничі місця або історично важливі пам'ятки, для будівництва аеропортів, забезпечення майданчиків для ігор і спортивних споруд і з іншими цілями. В результаті тільки адміністративні суди можуть визначити, чи оскаржена мета є законною, чи незаконною.

На цій основі приватну власність експропріювали для ділянок під забудову, наприклад, готель для молоді, для розширення таборів для проведення канікул, для прокладення нових доріг з метою підвищення безпеки

руху, або щоб користувачі доріг могли легше діставатися до фабрики, навіть якщо більшість цих користувачів були працівниками залученої приватної компанії. Суспільні інтереси необов'язково включають приватні інтереси. Відповідно, експропріація також може застосовуватися для забезпечення житла для постійного секретаря “префектури”, таким чином щоб він міг жити близько від місця роботи. Міжнародні інтереси також можуть бути суспільними інтересами.

б) Ще тридцять років тому адміністративні суди намагалися перевіряти тільки поверхово, щоб інтереси або цілі, яким слугує експропріація, були суспільні за своїм характером. У цьому світлі, все що було необхідно, це щоб мета або об'єкт потрапляли у широко визначену категорію суспільних інтересів.

Сьогодні, на відміну, суди відстежують ці аспекти більш ретельно, і розглядають за сутністю кожну експропріацію таким чином, щоб переваги і недоліки були порівняними. Якщо негативні сторони значно перевищують переваги, суддя може відхилити адміністративний наказ.

Процедура експропріації

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

Адміністративна фаза

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

а) 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. Експропріатор повинен в результаті підготувати пакет документів і зробити його доступним для публічного вивчення. Усі зацікавлені особи або ті, що зазнали збитків, можуть зробити усні або письмові протести. Більше того, треба проконсультувати деякі публічні агентства або асоціації і виявити їх точку зору. Посадова особа, що керує слуханням або комітет подає на розгляд письмовий звіт, і, відповідно до отриманих даних, слідують різні наслідки.

б) Друга дія є найбільш важливою, адже вона включає декларування суспільного інтересу. Це рішення, проголошене декретом або міністерським наказом, або навіть розпорядженням префекта. На відміну від розслідування його можна оспорити завдяки позову про скасування (“recours pour excès de pouvoir”), представленому в адміністративних судах протягом двох місяців після проголошення рішення. Адміністративне рішення саме по собі не передає право власності. Це має місце тільки в другій фазі, коли це наказано суддею.

в) Третім адміністративним актом є “arrête de cessibilité” (порядок передачі). Його метою є не передача майна, але тільки чітке встановлення точних ділянок, які будуть необхідні для початку впровадження проекту.

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.

а) У першій інстанції питання примусової передачі власності вирішуються суддею, якщо власник не хоче її продавати. Префект сам має владу передавати скарги судді. Але роль останнього обмежена до перевірки, чи було прийнято необхідне рішення в адміністративній фазі. В самій по собі дії з експропріації суддя може не оцінювати своєчасність проекту чи заяви або порушення норм в адміністративних рішеннях; ці справи не лежать в його полі повноважень, і замість того мають бути оскаржені в адміністративних судах.

б) Експропріатор повинен офіційно сповістити про цей судовий наказ і про розмір компенсації, яку він пропонує. Якщо сторони не можуть погодитися про суму, це питання компенсації можна подати на розгляд судді будь-якою зі сторін. Він визначає компенсацію при умові апеляції до апеляційного суду і/або касаційного суду.

Наступною фазою розгляду є Вимірювання і метод визначення компенсації.

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.

Література

1. Multilingual Thesaurus on Land Tenure. Edited by Gérard Ciparisse
2. La puissance publique garante ou destructrice de l'environnement par Max Falque

Анотація

В статті розглянуті питання експропріації у Франції, історичний розвиток та фази виконання.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы экспроприации во Франции, историческое развитие и фазы выполнения.