

Апанасенко Катерина Іванівна
кандидат юридичних наук, доцент,
Чернігівський національний технологічний університет

ПРО ОКРЕМІ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Українське будівельне законодавство реформується достатній період часу. Остання масштабна реформа у цій сфері розпочалась з прийняттям у 2011 році Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”. Однак уже у 2017 році цей Закон зазнав суттєвих змін; інші законодавчі акти у галузі містобудування також переживають трансформацію. Під час законодавчого конструювання відносин між забудовниками і державними органами, між громадянами і державними органами, для Української держави важливо не повторювати помилок інших країн. Тому вкрай актуальним і необхідним вважаємо аналіз практики розгляду Європейським судом з прав людини справ у сфері містобудування. Нашим завданням є започаткування такого аналізу. Плануємо зосередитись на дослідженні кількох знакових рішень Європейського суду з прав людини (далі - Суду), які приймались у різний час в окресленій сфері правовідносин.

Так, важливою для практики Суду стала справа “Спорронг и Лоннрот проти Швеції” (23 вересня 1982 р.). Суть обставин справи наступна.

Діючи згідно зі статтею 44 Закону Швеції про будівництво (1947 року), 31 липня 1956 р. Уряд Швеції надав муніципалітетові м. Стокгольма зональний дозвіл на експропріацію, який стосувався 164 приватних маєтків, серед них і маєтку п. Спорронга. (Над однією з головних торговельних вулиць у центрі столиці муніципалітет планував прокласти шляхопровід, одна з опорних платформ шляхопроводу мала стояти на ділянці "Ріддарен", решта ділянки мала бути перетворена в автостоянку). Керуючись Законом 1917 р. про експропріацію, Уряд встановив п'ятирічний строк, упродовж якого можна було здійснити

експропріацію; до закінчення цього строку муніципалітет мав викликати власників ділянок до суду у справах про нерухоме майно для визначення розміру компенсації. У липні 1961 року Уряд подовжив строк чинності цього дозволу до 31 липня 1964 року, а потім кілька разів (у квітні 1964 року, липні 1969 року, травні 1971 року) продовжував дозвіл на експропріацію. 3 травня 1979 року Уряд скасував дозвіл на експропріацію на прохання муніципалітету. Паралельно з цим, 11 червня 1954 року Стокгольмська окружна адміністративна рада встановила заборону на будівельні роботи на ділянці "Ріддарен № 8" (ділянка позивачів) на тій підставі, що використання цієї власності залежатиме від запропонованого шляхопроводу та об'їзної дороги. Згодом рада продовжила чинність заборони до 1 липня 1979 року.

Отже, дозвіл на експропріацію та заборона на будівельні роботи, які торкалися ділянки "Ріддарен № 8", були чинними упродовж двадцяти трьох та двадцяти п'яти років відповідно. Водночас шведське законодавство не передбачало можливості домогтись скорочення строку дії цих дозволів чи вимагати компенсації збитків, завданих тривалістю їх дії чи їх невикористання. Заявники стверджували, що тривалість періоду, протягом якого діяли дозволи на відчуження, що супроводжувались заборонами на будівництво, завдавало шкоду їх нерухомості. Вони розцінювали це як незаконне посягання на право безперешкодного користування майном, як воно гарантується статтею 1 Протоколу № 1. При цьому вони не оспорювали законності дозволів як таких, вони стверджували, що втратили можливість продати свої земельні ділянки за нормальною ринковою ціною.

За результатами розгляду справи Суд визнав, що дозволи на відчуження суттєво обмежили можливість реалізації права власності. Вони стосувались самої суті власності, оскільки визнавали право муніципалітету Стокгольму відчужувати земельні ділянки в будь-який час. Тому право власності заявників стало умовним таким, що може бути відмінено. Заборони на будівництво також обмежили право заявників на використання своєї власності. Тому мало місце втручання у право власності заявників.

Суд окремо відмітив жорсткість Закону, який, за виключенням повної відміни дозволів, не передбачав жодних заходів, що могли би полегшити

положення власників у період дії дозволу. Протягом тривалого часу заявники знаходились у стані повної невизначеності відносно долі своїх володінь. Суду незрозуміло, чому шведське законодавство виключало можливість переоцінки інтересів міста та інтересів власників через розумні інтервали часу.

Вказана справа стала важливою для тлумачення змісту права власності, а висновки Суду мають враховуватись у відносинах між державними органами та громадянами і підприємствами, що виникають з приводу примусового відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

У будівельних відносинах порушниками доволі часто виступають недобросовісні забудовники, від чого потерпає як Україна, так і інші держави. Право держави боротись із незаконними забудовами Суд підтвердив в останні роки, наприклад, у справі “Ivanova, Cherkeзов v. Bulgaria” (21 квітня 2016 р.) [1]. Обставини справи наступні.

Заявники по справі збудували будинок без планувального дозволу. Місцеві органи влади оформили ордер на знесення цієї забудови. Заявниця захищала в суді Болгарії своє право власності на забудову, однак національні суди прийняли рішення не на її користь, визначаючи, що будівля була збудована незаконно, і її зведення не може бути легалізовано згідно перехідних положень урядового законодавства про амністію.

Суд визначив, що обставини справи не свідчать про порушення статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Найпершою турботою для Суду було встановити, чи не порушить реалізація ордеру на знос справедливий баланс між інтересом заявника в утриманні своєї власності недоторканною і загальним інтересом щодо ефективної імплементації заборони будівництва без дозволу. Суд дійшов висновку, що ордер на знос мав на меті “повернути речі назад у позицію, яка би мала місце в разі, якби перша заявниця не порушила вимоги закону”. Власницький інтерес заявниці щодо будинку не міг переважити рішення влади про знесення забудови. Важливий також висновок Суду, що ордер і його приведення в дію мали би слугувати меті відлякування інших потенційних порушників закону, що дозволило би допомогти вирішити поширену в Болгарії проблему з незаконними забудовами.

Захист прав громадян та організацій у будівельних відносинах здійснюється Судом доволі часто на підставі статті 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод. Однак відповідні відносини аналізуються Судом і на предмет їх відповідності іншим нормам Конвенції (наприклад, статті 8 Конвенції). Так, однією з відомих справ у сфері захисту права на повагу до сімейного й приватного життя стала справа Кіртатос проти Греції (*Kyrtatos v. Greece*) (рішення від 22 травня 2003 р.).

Заявники у справі оспорювали законність судових рішень грецьких судів про відмову визнати недійсними дозволи на будівництво споруд поряд з будинком заявників. Заявники, які володіли нерухомістю, включаючи заболочену місцевість біля узбережжя, скаржились на те, що містобудування вплинуло на тваринний світ у цій місцевості, загалом призвело до знищення навколишнього середовища у відповідній території і негативно вплинуло на їх особисте життя. Однак Суд визнав, що правопорушення не має «безпосереднього впливу» на сім'ю Кіртатос, незважаючи на безпосередню близькість даного населеного пункту до місця проживання позивачів і доведеність факту несприятливого впливу на навколишнє середовище. «Навіть якщо допустити, що навколишнє середовище було пошкоджено містобудівним розвитком території, заявники не навели належних аргументів, які засвідчують, що уявна шкода для птахів та інших охоронюваних видів, що живуть на болоті, була такого характеру, що прямо вплинули на їх власні права за статтею 8 § 1 Конвенції. Якби погіршення середовища стосувалось знищення лісових територій в околицях будинку заявників, ситуація могла би вплинути більш прямо на добробут заявників. Як висновок, Суд не може погодитись, що втручання в умови життя тварин у болотах означає атаку на приватне чи сімейне життя заявників» [2].

Цікавою є справа за заявою ЖефFRE проти Франції (рішення від 23 січня 2003 р.), що стосується публічності в діяльності держави і муніципалітетів у сфері містобудування. У ній вирішувалось питання щодо можливого порушення органами влади статті 6 Конвенції.

За матеріалами справи, у 1974 році заявник придбав кілька земельних ділянок в Іль де Ре (*Ile de Re*), які не призначались для будівництва. Ці ділянки заявник використовував як місця для стоянки

фургонів і пересувних будинків на колесах. Згідно з наказом міністерства Франції від 23 жовтня 1979 р. Іль де Ребуло внесено до переліку об'єктів пам'ятників, що підлягають охороні захисту в інтересах всього суспільства. У грудні 1979 року і січні 1980 року наказ було двічі опубліковано у двох різних газетах, які були поширені у відповідних комунах. Крім того, влада Франції, у зв'язку з винесенням Постанови Суду від 16 грудня 1992 р. у справі "Де Жуффре де ла Прадель проти Франції", ввел новий порядок опублікування збірників наказів. Суд вказав, що шляхом публікації збірника було дотримано баланс інтересів органів влади і зацікавленої особи; збірник надав заявнику чітку, ефективну можливість оспорити прийнятий державним органом захід. Таким чином, право заявника на доступ до правосуддя не було диспропорційним чином обмежено.

Як бачимо, практика Суду має непоодинокі прецеденти у вирішенні спорів у галузі відносин містобудування. Важливим є подальше їх опрацювання і використання в українській законодавчій і правозастосовній практиці.

Література

1. Overview of the Court's case-law from 1 January to 15 June 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [/http://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_January_June_2016_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_January_June_2016_ENG.pdf)

2. CASE OF KYRTATOS v. GREECE [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bellona.ru/assets/sites/4/2015/06/fil_CASE_OF_KYRTATOS_v._GREECE1.pdf.

3. Информация о Решении ЕСПЧ от 23.01.2003 по делу "Жеффрэ (Geffre) против Франции" (жалоба N 51307/99) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=377308#0>