

Хаттон и другие против Соединенного Королевства
[Hatton and others – United Kingdom] (№ 36022/97)

Постановление от 8 июля 2003 г. [вынесено Большой Палатой]

Обстоятельства дела

Заявители, – те, кто проживает или проживал вблизи аэропорта «Хитроу», – жалуются на то, что с 1993 года уровень шума от самолетов, идущих на посадку или взлетающих в ночное время, существенно увеличился. В результате, они и члены их семей плохо спят по ночам. До 1993 года, ночные полеты в районе аэропорта «Хитроу» регламентировались: было введено ограничение на количество допустимых взлетов и посадок самолетов. Однако, в исследовании, опубликованном в 1992 году в контексте правительственного пересмотра ограничений на ночные полеты самолетов, указывалось на то, что очень немногих людей страдало нарушениями сна от авиационного шума. Правительство тогда опубликовало документ под названием «Консультативное заключение»; на этот документ поступило много откликов от авиакомпаний и торговых фирм, заинтересованных в авиаперевозках, в которых подчеркивалась экономическая значимость ночных рейсов самолетов.

В 1993 году была введена система квот с заявленной целью сокращения шума в трех лондонских аэропортах, включая аэропорт «Хитроу». Согласно введенной системе каждому типу самолета был присвоен «расчет квот» в зависимости от его шумового уровня, и число выполняемых самолетом действий в воздухе и на земле должно было удерживаться в пределах разрешенного максимального числа очков. Цель такой системы – поощрить использование авиакомпаниями более бесшумных самолетов. Дополнительные ограничения применялись в течение «периода ночных квот», между 11 час. 30 мин. пополудни и 6 час. утра. В приложении к новому «Консультативному заключению», изданному в 1995 году, было заявлено, что эта система на самом деле допускала больше шумового воздействия на людей, чем это было в 1988 году, вопреки правительственному курсу в данном вопросе. Однако после дальнейших исследований сообщений по вопросу о шумовом воздействии самолетов на сон людей, существовавшая система была сохранена в силе.

Несколько местных органов власти обратились в суд с целью добиться судебной проверки правомерности существующей практики и правительственного курса в данном вопросе. Апелляционный суд, принимая решение по этим обращениям, счел, что имелись веские причины и достаточные основания для вывода о том, что при взвешивании различных интересов в данной ситуации вполне разумно рисковать до некоторой степени и нарушить ночной сон местных жителей, поскольку в пользу сохранения ночных полетов имеются другие компенсирующие это неудобство соображения. Палата лордов не разрешила дальнейшее обжалование данного решения суда.

Вопросы права

По поводу Статьи 8 Конвенции. В деле, касающемся решения государства по экологическим проблемам, Европейский Суд проводит исследование обстоятельств

дела по двум направлениям: во-первых, Европейский Суд должен оценить решение государства по существу на предмет его соответствия Статье 8 Конвенции, и, во-вторых, Европейский Суд должен тщательно проверить порядок принятия этого решения с тем, чтобы гарантировать должный учет интересов личности при принятии решения.

Что касается материально-правового аспекта дела, то государство должно располагать свободой усмотрения в вопросе о соблюдении прав человека в данной сфере в широких рамках, и в настоящем деле только ссылки на конкретный контекст могут быть использованы для примирения конфликтующих взглядов на то, насколько широки могут быть рамки такого усмотрения. Что же касается процессуальной стороны дела, то Европейский Суд должен учитывать все процедурные аспекты, включая тип правительственного курса в данной сфере или принятого по оспариваемому вопросу решения, степень, до которой точки зрения граждан были приняты во внимание, и доступные им процессуальные гарантии.

Европейский Суд не сомневается, что реализация системы квот, принятой в 1993 году, могла негативно сказаться на качестве частной жизни заявителей и на возможностях пользования ими домашним уютом, а тем самым могла негативно отразиться на реализации ими прав, гарантированных им Статьей 8 Конвенции. В то время как заявители не представили каких-либо доказательств, демонстрирующих степень дискомфорта от шума самолетов, представитель правительства Соединенного Королевства в Европейском Суде признал, – и это было очевидно из материалов исследования воздействия авиационного шума на сон человека, опубликованного в 1992 году – что чувствительность человека к шуму включает сугубо субъективный элемент восприятия, при том, что небольшое меньшинство людей страдают от нарушения сна больше других. Европейский Суд не мог поэтому согласиться с тем, что шум самолетов ночью не сказывался на заявителях.

Европейскому Суду ясно, что шумовое воздействие на граждан не было результатом действий государственных органов, но было вызвано деятельностью частных хозяйствующих субъектов. Можно было бы утверждать, что система квот, принятая в 1993 году, составила прямое вмешательство государства в права человека, но вопрос об ответственности государства в сфере охраны окружающей среды мог быть также поставлен и в результате того, что государство не осуществило регулирование частного предпринимательства таким образом, чтобы гарантировать надлежащее уважение к правам человека, предусмотренным Статьей 8 Конвенции. Так как подобные принципы являются применимыми, Европейскому Суду нет необходимости решать, в какую из этих категорий можно отнести настоящее дело – вопрос лишь в том, был ли соблюден справедливый баланс между конкурирующими интересами граждан и общества в целом.

Заявители не утверждали, что правительственный курс в поднятом вопросе был незаконен или что какие-либо полеты самолетов нарушали существующие правила полетов. Более того, правительство вполне правомерно приняло в расчет экономические интересы страны при формировании своего курса. Интересы охраны окружающей среды должны всегда учитываться правительствами и Европейским Судом, но Европейскому Суду не подобает придерживаться какого-то специального подхода в этом отношении, указывая на некий особый статус прав человека в сфере экологии.

Система квот, утвержденная в 1993 году, была мерой общего характера, конкретно не обращенной против заявителей, и хотя она имела очевидные последствия для них, ее нельзя считать вмешательством государства в тот или иной аспект частной жизни человека способом, сопоставимым, например, с преступными действиями

сексуального характера против личности. Скорее, в настоящем деле уместны обычные правила, применимые к решениям, принимаемым в рамках общего курса государства, а надзорная функция Европейского Суда ограничивается проверкой, действительно ли был установлен справедливый баланс между конкурирующими интересами. В этом отношении, Европейский Суд не смог сделать каких-либо твердых выводов относительно того, привела ли система квот, утвержденная в 1993 году, фактически к ухудшению в шумовом климате, но при этом Европейский Суд не выявил никаких указаний на то, что решение ввести систему квот как таковое было несовместимо со Статьей 8 Конвенции.

Был ли установлен правильный баланс между конкурирующими интересами при реализации системы квот, зависело от того относительного веса, который придавался конкурирующим в деле интересам. В таком контексте власти были вправе полагаться на доступные им статистические данные. Сама цель системы квот состояла в том, чтобы удерживать шум на приемлемом для человека уровне, и было также признано, что предпринимаемые для этого меры должны держаться под постоянным надзором. Кроме того, вполне разумно допускать, что ночные полеты самолетов действительно вносят свой определенный вклад в общую экономику страны.

Система контроля над шумом, в конечном итоге введенная в действие, была более строгой, чем предусмотренная в «Консультативном заключении», и правительство не только отвергло призывы к установлению системы более либерального регулирования в данной сфере, но еще и ввело дополнительные ограничения. Другим фактором здесь была доступность мер по снижению эффектов шума самолета, ряд которых был принят. Более того, важно было и то, что местные жители могли переселиться в другие места без финансовых потерь – заявители не оспаривали, например, утверждение представителя правительства, что цены на дома не были неблагоприятно затронуты ночным шумом самолетов.

И, наконец, следует отметить, что касается процедурных аспектов вопроса: в то время как правительственный процесс принятия решений по сложным проблемам государственного курса в сфере экономики и охраны окружающей среды неизбежно должен был включать соответствующие проверки и исследования, это не означало, что решения могли быть приняты только при условии, что у правительства имелись на руках все всесторонние и поддающиеся количественной оценке данные по любому и каждому аспекту вопроса. Важно то, что правительство последовательно контролировало ситуацию, и утверждению системы квот в 1993 году, в частности, предшествовал ряд проверок и исследований. Кроме того, заявители имели доступ к «Консультативному заключению», и они были вправе представлять свои замечания и соображения.

В данных обстоятельствах власти страны не вышли за рамки усмотрения в деле охраны прав человека, не сумев установить справедливый баланс между общественными интересами и интересами отдельных личностей, а в разработке системы квот, утвержденной в 1993 году, не усматривается каких-либо фундаментальных просчетов.

Постановление

Европейский Суд пришел к выводу о том, что по этому вопросу положения Статьи 8 Конвенции нарушены не были (принято 12 голосами «за» и 5 голосами «против»).

По поводу Статьи 13 Конвенции. Поскольку жалоба в контексте Статьи 8 Конвенции была объявлена приемлемой, и действительно Палата своим

Постановлением установила наличие факта нарушения, Европейский Суд должен был допустить, что требования, заявленные в контексте Статьи 8 Конвенции, могли быть правомерно предметом спора. В то время как в результате производства по делу в порядке осуществления судебного надзора судами Соединенного Королевства появлялась возможность установить, что система квот, утвержденная в 1993 году, была незаконна, было очевидно, что масштабы судебного надзора, осуществляемого судами Соединенного Королевства, были ограничены классическими концепциями английского публичного права, такими как нелогичность, незаконность и явная необоснованность правового регулирования. Суды Соединенного Королевства тогда не взялись за рассмотрение вопроса о том, не было ли увеличение числа ночных полетов самолетов, предусмотренное системой квот 1993 года, обоснованным ограничением права на уважение частной и семейной жизни и жилища тех, кто проживал в районе аэропорта «Хитроу». В этих обстоятельствах, масштабы судебного надзора, осуществляемого судами Соединенного Королевства, были недостаточны, чтобы отвечать требованиям Статьи 13 Конвенции.

Постановление

Европейский Суд пришел к выводу о том, что по этому вопросу было допущено нарушение положений Статьи 13 Конвенции (принято 16 голосами «за» и 1 голосом «против»).

Компенсация

В порядке применения Статьи 41 Конвенции. Европейский Суд счел, что установление факта нарушения Конвенции само по себе является достаточной справедливой компенсацией какого-либо морального ущерба, причиненного заявителям. Суд также вынес решение в пользу заявителей о возмещении судебных издержек и иных расходов, понесенных в связи с судебным разбирательством.