

**СПОРРОНГ и ЛОННРОТ
(SPORRONG AND LONNROTH)
против ШВЕЦИИ**

Судебное решение от 23 сентября 1982 г.

**КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ
ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА**

А. Основные факты

Как сонаследники покойного г-на Е. Спорронга, г-жа М. Спорронг, г-н С-О. Спорронг и г-жа Б. Атмер являются владельцами участка земли в Нижнем Нормалме, центральном районе Стокгольма, на котором стоит строение, возведенное в 60-х годах прошлого века. В июле 1956 г. Правительство выдало муниципалитету разрешение на отчуждение, которое коснулось зоны в 164 земельных участка, включая и тот, на котором располагалось владение г-на Спорронга. Предполагалось построить путепровод и создать в этой зоне стоянку для автомобилей. Во исполнение Закона об отчуждении 1917 г. Правительство установило 5-летний срок, до окончания которого муниципалитет должен был совместно с собственниками участка определить в Земельном суде сумму компенсации. Этот срок продлевался в 1961 г., 1964 г. и 1969 г., в последнем случае на 10 лет. В мае 1979 г. разрешение было отменено по просьбе муниципалитета, который в то время проводил политику снижения числа автомобилей в городе и сохранения существующей схемы застройки. В период с 1954 г. по 1979 г. на рассматриваемые земельные участки распространялись также запрещения на строительство.

На владение г-жи И. М. Лоннрот, которое также расположено в центре Стокгольма, разрешение на отчуждение распространялось с 1971 г. по 1979 г., а запрещение на строительство с 1968 г. по 1980 г. Это владение 17 раз выставлялось на рынок для продажи, но потенциальные покупатели отказывались от сделки после консультаций с муниципальными властями.

В то время шведское законодательство не предусматривало возможности добиться сокращения срока действия этих разрешений или потребовать компенсации за убытки, причиненные в результате продолжительности их действия или их неиспользования. Закон, в который в 1972 г. были внесены изменения, все еще исключает эту вторую возможность.

В. Разбирательство в Комиссии по правам человека

В августе 1975 г. в Комиссию были поданы две жалобы — одна от наследников владения Спорронга, другая — от г-жи Лоннрот, в которых ут-

верждалось, что имело место неоправданное вмешательство в их право на беспрепятственное пользование своей собственностью, гарантированное статьей 1 Протокола № 1. Они также утверждали, что имело место нарушение статьи 6 п. 1 Конвенции, поскольку вопросы отчуждения и компенсации не были решены шведскими судами в разумные сроки, а также нарушение статьи 13, поскольку отсутствовали эффективные средства правовой защиты от нарушения их прав, вследствие выдачи разрешений на отчуждение и запрещений на строительство. Наконец, они заявили о нарушении статьи 14 и ссылались на статьи 17 и 18. Комиссия соединила обе жалобы в одно производство.

В своем докладе от 8 октября 1980 г. Комиссия выразила мнение, что нарушение статьи 13 Конвенции имело место (десять голосов против двух при четырех воздержавшихся), но нарушений статьи 1 Протокола № 1 (десять голосов против трех), статьи 6 п. 1 Конвенции (одиннадцать голосов против пяти) и статей 14, 17 и 18 Конвенции (единогласно) не было.

ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

ВОПРОСЫ ПРАВА

1. О предполагаемом нарушении статьи 1 Протокола № 1

Заявители утверждали, что продолжительность периода, в течение которого действовали разрешения на отчуждение, сопровождавшиеся запрещениями на строительство, нанесла ущерб их недвижимости. С их точки зрения это было равносильно незаконному посягательству на право беспрепятственного пользования своим имуществом, как оно гарантируется статьей 1 Протокола № 1, которая гласит следующее:

“Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов”.

В своем решении по делу Маркс от 13 июня 1979 г. Суд следующим образом раскрывает цель данной статьи:

“Признавая право любого лица на беспрепятственное пользование своим имуществом, статья 1 по своей сути является гарантией права собственности. О нем прямо говорит французский текст Конвенции, им пользовались во всех проектах, в ходе подготовительных работ, да и терминология английского текста имеет то же значение, поскольку право распоряжаться своим имуществом является обычным и основополагающим аспектом права собственности”.

Необходимо определить, могут ли заявители обжаловать вмешательство в это право, и если так, было ли это вмешательство оправданным.

1. О наличии вмешательства в право собственности заявителей

58. Заявители не оспаривают законности разрешений на отчуждение и запрещений на строительство как таковых. Их не устраивала продолжительность сроков, предоставленных муниципалитету Стокгольма для установления в суде размера компенсации за отчуждение (5 лет, продленные на 3 года, затем на 5 и, наконец, на 10 лет в деле о владении Спорронга, 10 лет — в деле об участке г-жи Лоннрот; см. выше п. 11—14 и 20). Они также выразили претензии относительно того факта, что разрешения на отчуждение и запрещения на строительство оставались в силе в течение слишком длительного периода (23 года и 8 лет для разрешений; 25 и 12 лет для запрещений; см. п. 18 и 25 выше). Они отметили отрицательное влияние, которое, по их утверждению, оказало на их право собственности сочетание таких мер. Они утверждали, что утратили возможность продать свои земельные участки по нормальной рыночной цене. Они добавили также, что подвергли бы себя слишком большому риску, если бы вложили средства в свои участки и начали бы осуществлять строительные работы после получения разрешения на строительство, им пришлось бы тогда — в случае отчуждения — отказаться от претензий на какое-либо возмещение полученного прироста стоимости. Они также утверждали, что столкнулись бы с трудностями, если бы попытались заложить свою недвижимость. Наконец, они напомнили, что всякое “новое строительство” на их собственной земле было запрещено.

Хотя собственники наследия Спорронга и г-жа Лоннрот и не заявляли о том, что были формально и окончательно лишены своего имущества, они утверждали, что оспариваемые разрешения и запрещения накладывали на использование и распоряжение собственностью такие ограничения, которые были чрезмерными и делали невозможным получение какого-либо возмещения. Соответственно, как они заявили, в то время, когда действовали обсуждаемые меры, их право собственности было тем, что называют “голым правом”.

Правительство согласилось с тем, что рыночные факторы могли затруднить продажу или сдачу в аренду недвижимости, на которую было выдано разрешение на отчуждение, и что чем дольше такое разрешение находилось в силе, тем более серьезной становилась эта проблема. Оно также признало, что запрещения на строительство ограничили нормальное осуществление права собственности. Однако оно заявило, что такие разрешения и запрещения являются неотъемлемой чертой городского планирования и не отражаются на праве собственников на “беспрепятственное пользование своим имуществом” в контексте статьи 1 Протокола № 1.

Суд не может согласиться с этим утверждением.

Хотя разрешения на отчуждение не затронули по закону право собственников пользоваться и распоряжаться своим имуществом, на практике тем не менее они существенно ограничили возможность его осуществления. Они затронули саму суть собственности, поскольку заранее признали, что любое отчуждение будет законным, и муниципалитет Стокгольма вправе отчуждать земельные участки в любое время, когда он посчитает это целесообразным. Таким образом, право собственности заявителей становилось условным и отменяемым.

Запрещения на строительство также, несомненно, ограничивали право заявителей на использование своей собственности.

Суд также считает, что оспариваемые разрешения и запрещения надлежит в принципе рассматривать совокупно, за исключением тех случаев, когда может потребоваться проведение различий между ними. Это происходит из-за того, что возможно между этими мерами существовала юридическая связь (см. п. 35 выше). У них были различные сроки действия, но они дополняли друг друга и преследовали одну цель — способствовать развитию города в соответствии с последовательно составлявшимися для этой цели планами.

Поэтому имело место вмешательство в право собственности заявителей и, как справедливо отметила Комиссия, последствия этого вмешательства были, несомненно, более серьезными из-за сочетания разрешений на отчуждение и запретов на строительство в течение длительного времени.

2. Оправдано ли вмешательство в право собственности заявителей

Остается установить, являлось ли вмешательство в право собственности нарушением статьи 1.

Эта статья включает в себя три четких нормы. Первая, которая является общей по своему характеру, утверждает принцип беспрепятственного пользования собственностью; он выражен в первом предложении первого абзаца. Вторая норма касается лишения имущества и оговаривает это рядом условий; она приведена во втором предложении того же абзаца. Третья норма признает, что государства-участники имеют право, среди прочего, контролировать использование собственности в соответствии с интересами общества, вводя такие законы, которые они считают необходимыми для этой цели; она содержится во втором абзаце.

Прежде чем рассматривать вопрос о том, была ли соблюдена первая норма, Суд должен определить, применимы ли две последние нормы.

(а) О применимости второго предложения первого абзаца

Прежде всего следует напомнить, что шведские власти не осуществили отчуждение земельных участков заявителей. Поэтому заявители не были формально “лишены своего имущества” в какой-либо период времени: они имели право пользоваться им, продавать, завещать, дарить или закладывать свои участки.

Поскольку реального отчуждения, т. е. передачи собственности, не было, Суд считает, что он должен рассмотреть конкретные обстоятельства обжалуемой ситуации (см. *mutatis mutandis* решение по делу Ван Дроогенбрека от 24 июня 1982 г. Серия А, т. 50, с. 20, п. 38). Поскольку Конвенция имеет своей целью гарантировать права, которые являются “реальными и эффективными” (см. решение по делу Эйри от 9 октября 1979 г. Серия А, т. 32, с. 12, п. 24), следует установить, действительно ли ситуация была равносильна отчуждению *de facto*, как утверждали заявители.

По мнению Суда, все обжалуемые последствия (см. п. 58 выше) были результатом сокращения возможности распоряжаться рассматриваемыми земельными участками. Причиной этого явления были ограничения, наложенные на право собственности, а также влияние этих ограничений на стоимость недвижимости. Однако, хотя обсуждаемое право было урезано, оно не исчезло вовсе. Воздействие принятых мер не было таковым, чтобы его

можно было приравнять к лишению имущества. Суд отмечает в этой связи, что заявители могли продолжать пользоваться своей собственностью и что хотя из-за разрешений на отчуждение и запрещений на строительство стало труднее продать земельные участки, возможность продажи все-таки существовала; по информации, предоставленной Правительством, были осуществлены десятки таких продаж (см. п. 30 выше).

Поэтому в данном деле нет места для применения второго предложения первого абзаца.

(b) о применимости второго абзаца

Запрещения на строительство, безусловно, равносильны контролю за “использованием собственности [заявителей]” по смыслу второго абзаца.

С другой стороны, разрешения на отчуждение не имели своей целью ограничить или контролировать такое использование. Поскольку они представляли собой первый шаг в процедуре, ведущей к лишению имущества, они не попадали в рамки, предусмотренные вторым абзацем. Они должны рассматриваться в контексте первого предложения первого абзаца.

(c) О соблюдении первого предложения первого абзаца в отношении разрешения на принудительное отчуждение

Жалобы заявителей прежде всего касаются продолжительности сроков, предоставленных муниципалитету Стокгольма, которые они посчитали противоречащими как шведскому законодательству, так и Конвенции.

Закон 1917 г. не содержал никаких положений ни относительно продолжительности сроков, в течение которых органы, занимающиеся отчуждением, должны определить в судебном порядке размеры компенсации за отчуждение, ни относительно продления срока действия этих разрешений.

Как утверждают собственники наследия Спорронга и г-жа Лоннрот, с момента вступления в силу этого Закона установившаяся практика предусматривала обычный срок для вручения повестки о вызове в суд по делам недвижимости в один год. Поскольку в данном деле эти сроки составили соответственно 5 и 10 лет, то, следовательно, отсутствовало законное основание для первоначальных разрешений; то же самое относилось и к трем продлениям разрешений, касавшихся владения Спорронга.

Государство-ответчик возразило, что выдача и продление разрешений производились в соответствии со шведским законодательством: оно утверждало, что поскольку Правительство имело право установить срок действия первоначального разрешения, оно также имело полномочия, если не установлено иное, продлевать этот срок.

Суд не считает, что он обязан принимать решение по этому разногласию в толковании шведского законодательства. Даже если бы обжалованные разрешения ему не противоречили, это не означало бы, что они совместимы с правом, гарантированным статьей 1.

Тот факт, что эти разрешения не подпадают ни под второе предложение первого абзаца, ни под второй абзац, не означает, что вмешательство в упомянутое право является нарушением нормы, содержащейся в первом предложении первого абзаца.

Суд должен определить, было ли соблюдено справедливое равновесие между требованиями интересов общества и требованиями защиты основных

прав личности (см. *mutatis mutandis* решение от 23 июля 1968 г. по делу “О языках в Бельгии”. Серия А, т. 6, с. 32, п. 5). Стремление к такому равновесию присуще Конвенции в целом и отражено также в структуре статьи 1.

Представитель Правительств признал необходимость такого равновесия. На утренних слушаниях 23 февраля 1982 г. он указал, что по Закону об отчуждении собственности разрешение на отчуждение не должно выдаваться, если данная общественная цель может быть достигнута другим способом; при оценке конкретной ситуации в полной мере должны учитываться интересы как отдельной личности, так и общества в целом.

Суд не оставил без внимания эту озабоченность законодателя. Более того, он считает естественным, что в такой сложной и трудной области, как развитие больших городов, государства-участники должны пользоваться широкой свободой усмотрения при реализации своей политики градостроительства. Тем не менее Суд не может отказаться от своего права контроля и должен определить, действительно ли равновесие интересов поддерживалось способом, совместимым с правом заявителей на “беспрепятственное использование [своего] имущества” по смыслу первого предложения статьи 1.

Характерной чертой Закона, действовавшего в рассматриваемое время, являлась его жесткость. За исключением полной отмены разрешений на отчуждение, для чего требовалось согласие муниципалитета, Закон не предусматривал никаких средств, могущих облегчить положение собственников в период действия разрешения. Суд отмечает в этой связи, что разрешения, выданные городским властям Стокгольма, были рассчитаны на 5 лет в деле о наследии Спорронга — с продлением на 3, затем на 5 и, наконец, на 10 лет — и на 10 лет в деле г-жи Лоннрот. Всего они оставались в силе в течение 23 и 8 лет соответственно. В течение всего этого периода заявители находились в состоянии полной неопределенности относительно судьбы своих владений и не могли рассчитывать на то, что трудности, с которыми они могут столкнуться, будут приняты во внимание Правительством Швеции. В докладе Комиссии приводится пример таких трудностей. Г-жа Лоннрот обратилась с просьбой к правительству отменить разрешение на отчуждение. Муниципалитет ответил, что существующие планы не допускают какой-либо частичной их отмены; Правительство, со своей стороны, отказало в просьбе на том основании, что оно не может отозвать разрешение без специального согласия муниципалитета (см. п. 21 выше).

Суд принял во внимание заинтересованность городских властей Стокгольма в отчуждении некоторых владений для реализации своих планов. Однако ему неясно, почему шведское законодательство исключало возможность переоценки интересов города и интересов собственников через разумные интервалы в течение тех длительных периодов времени, на которые каждое из разрешений было выдано и сохранялось в силе. Отсутствие такой возможности в данном деле было тем более необоснованным, поскольку проекты перепланировки города, послужившие поводом для разрешений на отчуждение, и одновременно с этим планы предполагаемого использования владений заявителей менялись несколько раз.

Как видно из официального заявления шведского Правительства, в обоснование Закона 1972 г. оно признавало, что “в некотором смысле существующая система является источником проблем для собственника недвижимости”:

“Естественно, что даже простая выдача разрешения на отчуждение часто ставит его в неопределенное положение. На практике его возможнос-

ти распоряжаться своей земельной собственностью путем продажи, передачи права на ее использование или возведения на ней строений существенным образом ограничиваются. Он может также испытывать трудности, решая вопрос о том, нужно ли нести расходы по ее содержанию или модернизации. Ущерб, причиненный разрешением на отчуждение, конечно, возрастает, если судебные разбирательства не начинаются в течение длительного времени” (Kungl. Maj:ts proposition № 109, 1972, с. 227).

Закон 1972 г. частично учитывает эти проблемы. Правда, он не предусматривает выплату компенсации собственникам, которые могут понести убытки из-за продолжительности срока действия разрешения; однако он дает им возможность добиться снижения срока путем обращения в Земельный суд, если они представят доказательства, что неопределенность в решении вопроса об отчуждении причиняет им серьезный ущерб (см. п. 37 выше). Поскольку в данном деле этот Закон не применялся (см. п. 39 выше), он не мог помочь заявителям в преодолении возможных трудностей.

Суд также считает, что существование в течение всего этого периода запрещений на строительство еще больше усиливало неблагоприятный эффект от продолжительности срока действия этих разрешений. Всего использованию заявителями в полной мере их права собственности чинились препятствия в течение 25 лет в деле о владении Спорронга и 12 лет в деле г-жи Лоннрот. В этой связи Суд отмечает, что в 1967 г. парламентский омбудсмен выразил мнение, что неблагоприятное воздействие на собственников, которое могла оказать длительность срока запрещений, было несовместимым с ситуацией, которая должна существовать в правовом государстве (см. п. 42 выше).

Объединенные таким образом два типа мер создали ситуацию, нарушившую справедливое равновесие, которое должно существовать между защитой права собственности и требованиями общего интереса: собственники наследия Спорронг и г-жа Лоннрот несли особое и чрезмерное бремя, которое могло бы быть законным, если бы у них была возможность добиться сокращения сроков или возмещения убытков. Однако в то время шведское законодательство исключало подобные возможности и до сих пор исключает вторую из них.

С точки зрения Суда, на этом этапе неуместно определять, был ли заявителям действительно причинен ущерб (см. *mutatis mutandis* вышеупомянутое решение по делу Маркс. Серия А, т. 31, с. 13, п. 27): в самой их правовой ситуации больше не существовало необходимого равновесия.

Следовательно, обсуждаемые разрешения, последствия выдачи которых были усугублены запрещениями на строительство, явились нарушением статьи 1 в отношении обоих заявителей.

(d) О соблюдении статьи 1 в том, что касается запрещений на строительство

Ввиду вышеизложенного Суд не считает необходимым определять, являлись ли запрещения на строительство, взятые отдельно, нарушением статьи 1.

II. О предполагаемом нарушении статей 17 и 18 Конвенции в сочетании со статьей 1 Протокола № 1

Заявители ссылались также на статьи 17 и 18 Конвенции. Они утверждали, что осуществление ими права на беспрепятственное пользование сво-

им имуществом было подвергнуто “ограничениям, которые были чреваты более серьезными последствиями, чем те, которые предполагались” статьей 1 Протокола № 1 и имели “цель”, которая не упоминается в этой статье.

Комиссия единогласно пришла к выводу, что нарушение не имело места.

Выяснив, что имело место нарушение статьи 1 Протокола № 1, Суд не считает необходимым рассматривать жалобы также в контексте статей 17 и 18 Конвенции.

III. О предполагаемом нарушении статьи 14 Конвенции в сочетании со статьей 1 Протокола № 1

Заявители требовали применения статьи 14 Конвенции в сочетании со статьей 1 Протокола № 1 и утверждали, что они явились жертвами дискриминации по сравнению с двумя категориями собственников, а именно, тех, чьи земельные участки не были отчуждены, и тех, чья земельная собственность была отчуждена в соответствии со шведским законодательством и Конвенцией.

Суд не согласен с этим доводом, который не подкрепляется никакими документальными доказательствами в представленных ему материалах.

IV. О предполагаемом нарушении статьи 6 п. 1 Конвенции

78. По утверждению заявителей, их претензии относительно разрешений на отчуждение, нанесших ущерб их земельной собственности, не были и не могли быть рассмотрены в судах Швеции; в связи с этим они заявили, что имело место нарушение статьи 6 п. 1 Конвенции, которая гласит следующее:

“Каждый имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании Закона...”

A. Применимость статьи 6 п. 1

79. Право собственности заявителей, несомненно, является “гражданским правом”, и по этому вопросу разногласий у сторон не было. Остается определить, было ли это право предметом “спора” между заявителями и шведскими властями.

80. Комиссия, признавая, что рассмотрение дел об отчуждении касается гражданских прав, придерживалась мнения, что разрешения на отчуждение, выданные в соответствии с Законом 1917 г., не равносильны определению гражданских прав и обязанностей собственников. Она сделала вывод, что административное производство, в силу которого разрешения, касающиеся земельных участков заявителей, были выданы и затем продлены, не подпадают под действие статьи 6 п. 1.

Суд не может согласиться с такой точкой зрения. В своем решении по делу Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера от 23 июня 1981 г. он указал, что статья 6 п. 1 применяется не только к судопроизводству, которое уже ведется: на него может ссылаться любой, кто считает, что вмешательство в

осуществление одного из его (гражданских) прав является незаконным, и выражает претензию, что у него не было возможности обратиться с этим иском в суд, отвечающий требованиям статьи 6 п. 1 (Серия А, т. 43, с. 20, п. 44 со ссылкой на решение по делу Голдера (от 21 февраля 1975 г. Серия А, т. 18). Тот факт, что спор касался административной меры, предпринятой компетентным органом во исполнение государственных полномочий, не имеет большого значения (см. *mutatis mutandis* решение по делу Рингейзена от 16 июля 1971 г. Серия А, т. 13, с. 39, п. 94 и решение по делу Кёнига от 28 июня 1978 г. Серия А, т. 27, с. 32, п. 94).

В настоящем деле заявители подчеркивали, что у них не было возможности обратиться в суд, компетентный рассмотреть ситуацию, создавшуюся в результате выдачи или продления разрешений на отчуждение.

Что касается законности самой выдачи или продления, наследники Спорронга и г-жа Лоннрот процитировали процессуальную норму, в соответствии с которой срок вручения повестки о вызове в суд по делам недвижимости обычно составлял 1 год (см. п. 67 выше); они утверждали, что длительные сроки, имевшие место в их делах, не соответствовали шведскому законодательству. Правительство, со своей стороны, оспорило такое толкование. Суд напомнил, что он не считает себя обязанным разрешать это разногласие (см. п. 68 выше). Однако само существование и серьезный характер этого разногласия показывают, что возникла именно проблема, связанная со статьей 6 п. 1. Учитывая, что заявители полагали незаконным принятие или продление мер, которые ущемляли их право собственности и действовали в течение таких длительных сроков, как это было в их делах, они могли рассчитывать на то, что этот вопрос внутреннего законодательства будет урегулирован в каком-либо суде.

Заявители также утверждали тот факт, что они не смогли возбудить судебный процесс, чтобы добиться возмещения ущерба, причиненного как разрешениями на отчуждение, так и запрещениями на строительство. Суд только что пришел к выводу, что спор имел место, и не считает необходимым расследовать этот спор.

Итак, разрешения на отчуждение недвижимостей заявителей относились к праву “гражданско-правового характера и в том, что касается срока их действия, могли служить предметом оспаривания в смысле статьи 6 п. 1.

В. О соблюдении статьи 6 п. 1

Суд должен установить, предоставляло ли шведское законодательство заявителям “право на суд”, одним из аспектов которого является право доступа к суду, т. е. право возбуждать дело в суде, обладающем юрисдикцией рассматривать гражданские дела (см. упомянутое выше решение по делу Голдера. Серия А, т. 18, с. 18, п. 36). Поэтому следует выяснить, могли ли собственники наследия Спорронга и г-жа Лоннрот возбудить судебное дело с тем, чтобы оспорить законность решений муниципалитета и Правительства, касающихся выдачи или продления долгосрочных разрешений на отчуждение.

1. Контроль за законностью решений муниципального совета

Правительство заявило, что оно было готово к тому, что заявители будут оспаривать законность решений муниципального совета Стокгольма,

посредством которых он испрашивал у Правительства выдачу или продление вышеуказанных разрешений.

По мнению Правительства, по мере того как заявители узнавали об этих решениях — хотя, по их словам, какого-либо персонального уведомления не было, — они могли обращаться по этому вопросу в Административный совет графства, а затем, если необходимо, в Высший административный суд (см. п. 43 выше). Однако эти просьбы были только подготовительными шагами, которые сами по себе на этом этапе не затрагивали гражданских прав. Более того, их законность не обязательно зависела от тех же критериев, что и законность окончательных решений, принятых Правительством.

2. Контроль за законностью решений Правительства

Решения Правительства о выдаче и продлении разрешений не подлежат обжалованию в административных судах.

Правда, собственники могут оспорить законность таких решений, обратившись в Высший административный суд с просьбой возобновить разбирательство. Однако на практике они должны опираться при этом на обоснования идентичные или похожие на те, которые изложены в статье 1 главы 58 Кодекса судебной процедуры (см. п. 50 выше). Кроме того, это чрезвычайное средство судебной защиты, как признало Правительство, и применяется сравнительно редко. Решая вопрос о приемлемости такого обращения, Высший административный суд не рассматривает дело по существу, поэтому на этом этапе он не будет рассматривать меры, касающиеся гражданских прав (см. *mutatis mutandis* вышеупомянутое решение по делу Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера. Серия А, т. 43, с. 23, 24, и 26, п. 51, 54 и 60). Только когда Высший административный суд признает заявление приемлемым, такой пересмотр может быть осуществлен либо самим судом, либо — если он вернет это дело обратно в тот суд или орган власти, который ранее занимался им, — тем судом или органом. Короче говоря, вышеупомянутое средство правовой защиты не отвечало требованиям статьи 6 п. 1.

Итак, дело собственников наследия Спорронга и г-жи Лоннрот не могло быть заслушано в суде, обладающем необходимой компетенцией для разрешения спора. Следовательно, имело место нарушение статьи 6, 1 в отношении обоих заявителей.

V. О предполагаемом нарушении статьи 13 Конвенции

Заявители утверждали, что они были лишены какого-либо эффективного внутреннего средства правовой защиты от нарушений, о которых идет речь:

“Каждый человек, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективные средства правовой защиты перед государственным органом даже в том случае, если такое нарушение совершено лицами, действовавшими в официальном качестве”.

В своем докладе Комиссия выразила мнение, что имело место нарушение этой статьи. Правительство опротестовало это мнение, главным образом, в своей памятной записке от 31 июля 1981 г., которая была посвящена исключительно этой проблеме.

Учитывая свое решение по статье 6 п. 1, Суд считает, что нет необходимости расследовать это дело в контексте статьи 13, поскольку ее требования менее строги, чем требования статьи 6 п. 1, и в данном случае поглощаются ими (см. упомянутое выше решение по делу Эйри. Серия А, 1998, т. 32, с. 18, п. 35; *mutatis mutandis* решение по делу *Де Вильде, Оомс и Версин против Бельгии* от 18 июня 1971 г. Серия А, т. 12, с. 46, п. 95 и вышеупомянутое решение по делу Голдера. Серия А, т. 18, с. 15—16, п. 33).

VI. Применение статьи 50 Конвенции

На слушаниях 23 февраля 1982 г. адвокат заявителей отметил, что если Суд признает нарушение, его клиенты будут в соответствии со статьей 50 добиваться справедливого возмещения материального ущерба, а также судебных и прочих связанных с делом издержек. Он полагал, что их претензии будут в значительной степени зависеть от содержания принятого судебного решения, и поэтому предложил, чтобы рассмотрение этого вопроса было отложено.

Правительство ограничилось указанием на то, что оно выскажет свою точку зрения о применении статьи 50 позже.

Таким образом, хотя этот вопрос был поднят в соответствии со статьей 47-бис Регламента Суда, он еще не готов для решения. Поэтому Суд должен отложить его рассмотрение и определить возможность дальнейшего разбирательства с учетом возможности соглашения между государством-ответчиком и заявителями.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ СУД

Постановил десятью голосами против девяти, что имело место нарушение статьи 1 Протокола № 1 в отношении обоих заявителей;

Постановил единогласно, что нет необходимости рассматривать это дело в контексте статей 17 и 18 Конвенции в сочетании со статьей 1 Протокола № 1;

Постановил единогласно, что нарушение статьи 14 Конвенции в сочетании со статьей 1 Протокола № 1 места не имело;

Постановил двенадцатью голосами против семи, что имело место нарушение статьи 6 п. 1 Конвенции в отношении обоих заявителей;

Постановил единогласно, что нет необходимости рассматривать это дело также в контексте статьи 13 Конвенции;

Постановил единогласно, что вопрос о применении статьи 50 не готов для принятия решения;

соответственно,

(a) *отложил* в целом его рассмотрение;

(b) *предложил* Комиссии представить Суду в течение двух месяцев со дня оглашения настоящего решения свои соображения по данному вопросу и, в частности, уведомить Суд о любом мировом соглашении по этому вопросу, к которому Правительство и заявители могут прийти;

(c) *отложил* дальнейшее разбирательство и делегировал Председателю Суда право назначить его новую дату, если это будет необходимо.

Совершено на английском и французском языках, при этом французский текст является аутентичным, и оглашено во Дворце прав человека в Страсбурге 23 сентября 1982 г.

Марк-Андре Эйссен
Грефье

Жерар Виарда
Председатель

В соответствии со статьей 51 п. 2 Конвенции и статьей 50 п. 2 Регламента Суда к настоящему решению прилагаются отдельные мнения судей.

**СОВМЕСТНОЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ ЗЕКИА,
КРЕМОНА, ТОРА ВИЛЬДМСОНА, ЛАГЕРГРЕНА,
ВИНСЕНТА ЭВАНСА, МАКДОНАЛЬДА, БЕРНХАРДТА
И ГЕРСИНГА ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 1
ПРОТОКОЛА № 1**

Сожаляем, но мы не согласны с выводом, сделанным большинством членов Суда о том, что имело место нарушение статьи 1 Протокола № 1 Конвенции, и со способом толкования и применения этой статьи в решении.

В судебном решении делается вывод, что статья 1 Протокола № 1 была неким образом нарушена, но, с нашей точки зрения, это не соответствует основной цели и действительному значению этой статьи.

Большинство членов Суда пришло к выводу, что имело место вмешательство в осуществление заявителями права собственности по смыслу первого предложения статьи 1 Протокола. Мы согласны, что одновременное применение разрешений на отчуждение и запрещений на строительство должно было негативно отразиться на праве собственников на “беспрепятственное использование своего имущества”.

Далее в решении говорится, что в настоящем деле нет оснований для применения второго предложения первого абзаца. С этим мы также согласны.

Однако большинство членов Суда также исключает применение второго абзаца статьи (см. п. 65 решения). Их аргумент, с нашей точки зрения, вряд ли можно считать убедительным. Он просто состоит в том, что разрешения на отчуждение не предназначались для ограничения или контроля за использованием собственности заявителей, а были первым шагом в процедуре, ведущей к лишению имущества. Здесь не учитывается тот факт, который совершенно очевидно признается в других разделах решения, а именно, что разрешения на отчуждение следует рассматривать в сочетании с запрещениями на строительство. Как справедливо отмечается в п. 60 решения, “это происходит из-за того, что возможно между этими мерами не обязательно существовала юридическая связь... и даже хотя у них были различные сроки действия, но они дополняли друг друга и преследовали одну цель — способствовать развитию города в соответствии с последовательно составлявшимися для этой цели планами”.

Исключив второе предложение первого абзаца, а также второй абзац, большинство членов Суда чувствовали себя вправе, применяя только первое предложение статьи, “определить, было ли соблюдено справедливое равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности” (п. 69 судебного решения). Мы оставляем в стороне это толкование первого предложения статьи 1, поскольку наши выводы основываются на применении второго абзаца.

У нас другое понимание способа толкования и применения статьи 1 в данном деле.

В первом предложении статьи содержится гарантия частной собственности. Это положение, которое в общих чертах защищает как физических, так и частных юридических лиц от посягательства на беспрепятственное пользование имуществом. Однако современные государства обязаны в интересах общества во многом регулировать использование частной собственности. Всегда существуют какие-то общественные потребности и обязательства, связанные с ее владением и использованием. Последующие положения статьи 1 признают эти потребности и обязательства, а также соответствующие права государств. Сама суть городского планирования состоит в том, чтобы контролировать использование собственности, включая частную собственность, в общих интересах.

Совершенно очевидно, что, для того чтобы можно было применить второй абзац, ограничения на использование частной собственности должны оставить владельцу по крайней мере определенную степень свободы, иначе эти ограничения становятся равносильными лишению собственности; в этом случае для “пользования” места не остается. Тот факт, что окончательным результатом предпринятых мер может быть отчуждение соответствующей собственности, не может служить решающим аргументом против применения второго абзаца. В тех случаях, когда пользование собственностью все еще возможно, хотя и ограничено, это положение остается применимым, даже если целью этих мер является в конечном счете лишение собственности. Это подтверждается в данном деле тем фактом, что лишение собственности на самом деле так и не состоялось. Использование владельцем своей собственности так и не было прекращено действиями со стороны государства. Оно было временно ограничено ввиду возможного отчуждения в будущем.

Поэтому, по нашему мнению, в данном деле второй абзац применим в отношении обжалованных мер.

Следующий вопрос состоит в том, были ли обжалованные меры оправданными по смыслу второго абзаца. Этот абзац написан в очень категоричной манере. В нем говорится, что предыдущие положения статьи 1 “ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами”. В п. 64 решения по делу Маркс от 13 июня 1979 г. (Серия А, 1998, т. 31, с. 28) Суд заявил, что “этот абзац, таким образом, делает Высокие Договаривающиеся Стороны единственными судьями “необходимости” такого закона”. “Общие интересы”, которые были источником обсуждаемых в настоящем деле шведских законов, совершенно очевидны. Законодательство, которое должно облегчить городское планирование, особенно в таких больших городах, как Стокгольм, — это норма для государств — участников Конвенции, оно включает положения, дающие возможность властям контролировать исполь-

зование и застройку земельных участков, а также положения об отчуждении для новой городской застройки и других целей в интересах общества.

В данном деле именно меры, принятые шведскими властями по принудительному применению соответствующих законов, являются предметом спора. Слова “ни в коей мере не ущемляют права государства” четко предусматривают предоставление государствам-участникам широкого поля усмотрения. Тем не менее Суд должен убедиться не только в законности рассматриваемых мер по нормам шведского законодательства, но также и в том, что они не противоречат законной цели контроля за использованием собственности в общих интересах.

Мы разделяем мнение Комиссии о том, что нет достаточных оснований сомневаться, что меры, принятые в данном деле, были законными (см. п. 106—109 доклада Комиссии).

Заявители утверждают, что не было такого общего интереса, который оправдывал бы такую продолжительность применения этих мер. Мы не считаем, что их продолжительность превышала сроки, которые могли бы разумно рассматриваться государственными властями как отвечающие общим интересам.

Современное городское планирование требует, особенно в больших районах городской застройки, самого тщательного изучения и оценки, а для его реализации часто требуется значительное время. Вряд ли можно отрицать, что планирование и подготовка к будущей городской застройке могут меняться в соответствии с меняющимися убеждениями и настроениями общества. В данном деле это видно на примере изменений в планах застройки Стокгольма. С течением лет идея создания широких транспортных магистралей, проходящих через центр города, сменилась новыми идеями создания пешеходных зон, опоры на общественный транспорт, а также сохранения и восстановления существующих зданий. Подобные изменения градостроительных планов характерны и для многих других государств и городов.

Действительно, разрешения на отчуждение и ограничения на строительство оставались в силе в течение ряда лет, а в деле владения Спорронга более двух десятков лет, что является очень долгим сроком. Но, с другой стороны, шведское Правительство объяснило это вполне понятными причинами. Следует также принять во внимание юридическое и фактическое положение владельцев в течение всего периода действия ограничений. Они продолжали владеть своей собственностью и сохранили свои участки в их теперешнем состоянии. Они имели право распоряжаться своими участками, что другие собственники в такой же ситуации и сделали. Они могли обратиться с ходатайствами о разрешении реконструировать и улучшить состояние своей недвижимости по крайней мере в рамках схемы общего городского планирования: как наследники владения Спорронга, так и г-жа Лоннрот действительно обращались в 1970 г. за разрешением о перестройке и получили его. Кроме того, не следует забывать, что собственники недвижимости в современном обществе подвержены влиянию многих других факторов, кроме официальных решений типа обсуждаемых здесь. Действительно, как только власти сообщают о своих планах в отношении будущего использования земли и недвижимости на данной территории, собственники могут пострадать от неблагоприятных последствий, подобных тем, которые являются предметом обжалования в данном деле.

Рассмотрев все эти аспекты в совокупности, мы не можем сделать вывод, что меры, принятые шведскими властями, особенно в том, что касает-

ся их продолжительности, вышли за рамки законной цели, сформулированной во втором абзаце статьи 1, даже если их неблагоприятные последствия для собственников вряд ли можно отрицать.

По этим основаниям мы считаем, что в данном деле статья 1 Протокола № 1 не была нарушена.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КРЕМОНА В ОТНОШЕНИИ СТАТЬИ 6 П. 1 КОНВЕНЦИИ

В совместном заявлении с моими собратьями-судьями я уже выражал свое несогласие с мнением большинства в том, что в данном деле имеет место нарушение статьи 1 Протокола № 1. Теперь я хотел бы в общих чертах представить свои обоснования для вывода, сделанного вместе с большинством, о нарушении статьи 6 п. 1 Конвенции, и я попытаюсь сделать это в самом кратком виде.

У Суда уже была возможность установить, что статья 6 п. 1 гарантирует доступ к суду, когда спорным вопросом является определение гражданских прав и обязанностей (решение по делу Голдера от 21 февраля 1975 г. Серия А, т. 18, с. 18, п. 36). Он также считает, что на это положение может «ссылаться каждый, кто считает, что посягательство на какое-либо из его гражданских прав является незаконным и выражает жалобу относительно того, что у него не было возможности обратиться в суд, отвечающий требованиям п. 1 статьи 6» (решение по делу Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера от 23 июня 1981 г. Серия А, т. 43 с. 20, п. 44).

Именно такова, с моей точки зрения, ситуация в данном деле. Учитывая, (а) что заявители оспаривали законность принятия или продления определенных мер (разрешений на отчуждение), принятых шведскими органами власти и отразившихся на их владениях, (b) что по шведскому праву разрешение на отчуждение уже определяет законность последующего в конечном итоге отчуждения и это не может быть позже оспорено в судебном порядке (важный момент, отмеченный г-ном Фровайном в его особом мнении, приложенном к докладу Комиссии, с. 76) и что ущемленные в результате этого права были правами собственности, а это, конечно, гражданские права, я прихожу к выводу, что заявители добивались определения своих гражданских прав или, другими словами, что фактически имел место «спор» относительно гражданских прав заявителей. В таком случае, в соответствии со статьей 6 п. 1 заявители должны были иметь возможность обратиться со своим иском в суд, отвечающий всем требованиям этой статьи, но на деле оказались не в состоянии сделать это.

При условии, что претензия вышеуказанного рода не является явно необоснованной или сутяжнической, всякие спекуляции относительно возможного или вероятного результата (если была возможность подать ее в судебное учреждение) могут быть бесполезным занятием, которое никоим образом не изменит вышеизложенную ситуацию. Таким же образом любое наше мнение в отношении законности или незаконности этих мер не является в сущности релевантным в таком вопросе (т. е. в соответствии со статьей 6 п. 1). Нужно чтобы заявители, непосредственно затронутые этими мерами и оспаривающие их законность, имели право (а равно и возможность, чего

нет в данном случае) на выяснение и доказательство этого вопроса в контексте статьи 6 п. 1.

ОТДЕЛЬНОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ВИЛЬЦЛМСОНА ОТНОСИТЕЛЬНО СТАТЬИ 6 П. 1 КОНВЕНЦИИ

Я не считаю, что в данном деле имело место нарушение статьи 1 Протокола № 1. Я также не нахожу нарушения статьи 6 п. 1 Конвенции. Что касается первого из этих вопросов, отсылаю вас к своему особому мнению, выраженному совместно с рядом моих коллег. К сожалению, я не мог присоединиться к другим коллегам по вопросу о статье 6 п. 1. Вкратце мои соображения состоят в следующем.

В п. 79 своего решения большинство членов Суда заявляют, что рассматриваемые в данном деле права заявителей, несомненно, являются “гражданскими правами”. С этим я согласен. С другой стороны, я не нахожу, что имеется какой-то спор о правах гражданско-правового характера”, подлежащий рассмотрению в суде.

Ясно, что по шведскому законодательству заявители не могли на практике опротестовать в суде разрешения на отчуждение земельных участков. По этому вопросу я отсылаю вас к п. 48—50 данного решения. Если это является нарушением статьи 6 п. 1, это значит, что государство-ответчик обязано предоставить заявителям возможность обращения в суд лишенного правового основания в силу шведских конституционных норм о судебной власти за актами правительства. Это также означало бы, что статья 6 п. 1, в которой говорится о праве на судебное разбирательство, косвенно определяла бы основные конституционные нормы. Я считаю такое толкование невозможным. Следовательно, не было такого спора или разногласия, которое могло бы быть урегулировано в шведском суде. Статья 6 п. 1 не накладывает на государство-ответчика какого-либо обязательства изменять эту ситуацию.

По этой причине я считаю статью 6 п. 1 неприменимой

ОТДЕЛЬНОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ЛАГЕРГРЕНА ОТНОСИТЕЛЬНО СТАТЬИ 6 П. 1 КОНВЕНЦИИ

Что касается применения к данному делу статьи 6 п. 1 Конвенции, по моему мнению, никакие гражданские права не были поставлены под угрозу и не было никакого реального спорного вопроса, который надо было бы разрешать с помощью какого-либо национального судебного учреждения.

Большинство членов Комиссии (п. 147 доклада) решили, что разрешения на отчуждения не имели никаких юридических последствий для прав заявителей как собственников земельных участков. Заявители сохранили правовой титул на свои участки, который подразумевал *inter alia* что они могли продать их, сдать помещения квартиросъемщикам или построить какие-либо здания на этих площадях. Тем не менее как носители гражданско-правового титула собственности заявители столкнулись с квазипостоянной угрозой отчуждения. По мнению Комиссии, последствия выдачи разрешений на отчуждение, от которых пострадали заявители, были косвенного и фак-

тического характера, что не имело никаких правовых последствий для гражданских прав и обязанностей заявителей.

В отличие от вышесказанного, г-н Фровайн в своем отдельном мнении, к которому присоединились г-н Трексел, г-н Мелкиор и г-н Сампайо, пришел к выводу, что статья 6 п. 1 была нарушена, поскольку заявители не имели возможности с помощью суда выяснить вопрос о законности выдачи или продления разрешений на отчуждение. Г-н Фровайн заявил, что выдача разрешений была только первым шагом, но она в соответствии со шведским законодательством определила законность отчуждения, что затем не могло быть оспорено в суде. Это означало, что этот момент был решающим.

Если бы само предоставление разрешений было поставлено под вопрос, я бы скорее согласился с тем, что выдача разрешений была решающим моментом для права собственности заявителей и что шведское законодательство не обеспечило средства правовой защиты, требуемые в соответствии с п. 1 статьи 6.

Однако, как отмечает Суд (п. 58 решения), заявители не оспаривали того, что нанесшие им ущерб разрешения на отчуждение были сами по себе законными. Они ограничились жалобой на излишнюю продолжительность разрешений и их продление, а также утверждали, что длительные сроки не соответствовали Закону 1917 г. Таким образом, единственный вопрос, по которому заявители оспаривали законность мер, предпринятых в настоящем деле, был вопрос о сроке действия разрешений на отчуждение. По моему мнению, разрешение процедурного или фактического вопроса о сроке действия неравнозначно определению гражданских прав; простое фиксирование сроков разрешений на отчуждение никоим образом не является решающим для таких прав. Этого достаточно, чтобы исключить применение статьи 6 п. 1, не вдаваясь в рассмотрение вопроса о существовании “спора”.

Тем не менее я хотел бы остановиться и на этом последнем вопросе. В Законе 1917 г. не было положений, касающихся как длительности периода, в течение которого орган или лицо, осуществлявшее отчуждение, должно было обратиться в суд для установления размера компенсации за отчуждаемое имущество или продления срока действия разрешений на отчуждение. Комиссия заявила (п. 107 доклада), что первоначальное определение этих сроков относится к компетенции Правительства, и было бы естественно истолковать указанный Закон как предоставляющий Правительству полномочия продлевать свои первоначальные решения относительно таких разрешений. Поэтому Комиссия сочла законными как сроки в 5 и 10 лет, установленные Правительством в его решениях от 31 июля 1956 г. и 24 сентября 1971 г., так и три продления сроков действия разрешений на отчуждение в деле о наследии Спорронга (см. также совместное особое мнение некоторых из моих коллег и мое собственное относительно применения статьи 1 Протокола № 1).

Точки зрения заявителей и Правительства по этому вопросу были представлены Судом в следующем виде (п. 67 решения):

В разделе под заголовком “Применимость статьи 6 п. 1” (п. 81 судебного решения) Суд утверждает, “что он не считает себя обязанным разрешать это разногласие... Однако само существование и серьезный характер этого разногласия показывают, что возникла именно проблема, связанная со статьей 6 п. 1”. Суд далее делает вывод, что заявители имели право на то, чтобы этот вопрос внутреннего права был разрешен каким-либо судебным учреждением.

Сожалею, но не могу согласиться с этим выводом. Конечно, это деликатная задача решать, является какой-либо конфликт серьезным или “истинным”(см. решение по делу Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера от 23 июня 1981 г. Серия А, т. 43, с. 20, п. 45), но в таких спорных делах, как данное, с ней приходится сталкиваться. Аргументы, представленные Правительством относительно толкования Закона 1917 г., соответствуют, по моему мнению, общепринятым нормам толкования шведского права. Уважаемый представитель заявителей же не указал какой-либо авторитетный источник в поддержку своего тезиса о том, что для первоначального срока действия разрешения или для трех его продлений не было юридической основы. Действительно, долгосрочные разрешения — особенно в Стокгольме — подвергались серьезной критике, но мне неизвестно, чтобы делались заявления о том, что они незаконны или противоречат действующему шведскому законодательству.

Самое достоверное объяснение того, почему не существует никакого максимального срока для первоначального разрешения и что Правительство по законам 1917 и 1972 гг. наделено полномочиями продлевать эти сроки, вероятнее всего, находится в подготовительных материалах к Закону 1972 г. Комиссия, которая подготовила доклад, ставший основой законопроекта, утверждала, что в соответствии со статьей 5 п. 4 Закона 1917 г. именно Правительство определяет период времени, в течение которого должны быть вручены повестки о вызове в суд, по делам недвижимости для определения размера компенсации.

В докладе Комиссии говорится:

“Как правило, фиксируется срок в один год, но в подготовительных работах не уточняются тем не менее пределы срока. Комиссия по отчуждению 1908 г. ограничилась утверждением, что когда право собственности приходится сочетать с правом на отчуждение, собственник оказывается в состоянии неопределенности, которое чревато неприятностями экономического плана. Комиссия считала, что право на отчуждение должно нависать над недвижимостью неограниченное время.

Н практике считалось, что правительство может свободно продлевать установленные сроки. Как следствие этого интервал между выдачей разрешения на отчуждение и реальное отчуждение в порядке судебной процедуры в большинстве случаев был чрезмерно долг и далеко не всегда было возможно избежать тех неудобств, о которых говорила комиссия 1908 года”.

На странице 142 Комиссия продолжает: “Мы уже предлагали изменить статью 5 п. 4 Закона 1917 г. с целью определить полномочия правительства в отношении установления сроков действия разрешения на отчуждение”. И далее на с. 143: “Однако невозможно помешать стороне, заинтересованной в отчуждении, даже в том случае, если закон определит максимальный срок, на который может быть выдано разрешение об отчуждении, по истечении этого срока обратиться за новым разрешением на отчуждение. Следовательно, таким образом не удастся сделать защиту собственника лучше, чем при ныне действующем законодательстве”.

По этим основаниям я не считаю, что имел место действительно серьезный и настоящий “спор” в том, что касается “гражданских прав и обязанностей”, и полагаю, что статья 6 п. 1 не была нарушена.

Собственное особое мнение судей Пинеиро-Фариньи, Винсента Эванса, Макдональда, Бернхардта и Герсинга относительно применения статьи 6 п. 1 Конвенции

К сожалению, мы не можем разделить мнение большинства членов Суда о том, что в данном деле имело место нарушение статьи 6 п. 1 Конвенции.

Статья 6 пункт 1 предусматривает *inter alia*, что при определении своих гражданских прав и обязанностей каждый человек имеет право на справедливое и публичное рассмотрение его дела в разумный срок независимым и объективным судом, созданным на основании закона. Вопрос состоит в том, имели ли заявители право на то, чтобы законность решений шведских властей в отношении их недвижимости, особенно относительно срока действия разрешений на отчуждение, определялась судом, отвечающим требованиям статьи 6 п. 1.

Нельзя отрицать, что решения шведских властей ущемляли права заявителей как собственников. Тем не менее остается вопрос, требует ли статья 6 п. 1, чтобы соответствующие решения могли быть оспорены в суде.

Суд решил, что понятию “гражданские права” (права гражданско-правового характера) в статье 6 1 должно быть дано автономное значение в том смысле, что оно не может быть истолковано только путем отсылки к внутреннему законодательству государства-ответчика, и заявил, что статья 6 п. 1 применяется, когда налицо “спор”, разрешение которого является решающим для определения “гражданских прав” в значении частных прав, а не в тех случаях, когда связь между ними очень слаба, а последствия весьма отдаленны (см., например, решение по делу Ле Конта, Ван Левена и Де Мейера. Серия А, т. 43, с. 20—21, п. 44—47).

Мы считаем, что правовая схема, разработанная Судом по этим аспектам, нуждается в дальнейшем уточнении. Если бы статья 6 п. 1 Конвенции применялась каждый раз, когда частные права ущемлялись из-за решений, принятых в интересах общества, это положение содержало бы фактически неограниченные гарантии судебного пересмотра правительственных и административных действий. Такое толкование, по нашему мнению, не соответствует духу и букве статьи 6 п. 1 и несовместимо с правовой ситуацией во многих странах — участницах Конвенции.

Иногда трудно провести разделительную черту между спорами об определении гражданских прав по смыслу статьи 6 п. 1 и спорами относительно действий, к которым это положение неприменимо. Мы считаем, что по крайней мере действия в сфере публичного и административного права, над которыми господствуют соображения общественного интереса и которые определяются главным образом соображениями политики, находятся вне предполагаемой сферы применения статьи 6 п. 1. Эти факторы присутствуют в рассматриваемом деле.

Разрешения на отчуждение были целиком обусловлены публичным правом и соображениями общественного интереса. Они касались заявителей не как частных лиц, а как владельцев собственности, расположенной в данном районе Стокгольма. Они имели определяющее значение не для частных прав, а прав, признаваемых за городом Стокгольмом публичным правом. Судебный контроль за законностью таких мер мог бы быть также желателен в таких случаях, но он не требуется по статье 6 п. 1 Конвенции.

Подобные соображения относятся и к запрещениям на строительство. Эти ограничения надо рассматривать в контексте и как составную часть процесса урбанизации и присущих ему требований.

По этим основаниям мы приходим к выводу, что статья 6 п. 1 не была нарушена.

ЧАСТИЧНО ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ УОЛША

Сожалею, но не могу полностью согласиться с аргументацией и выводами, сделанными в решении Суда большинством моих коллег.

Статья 1 Протокола № 1 не является гарантией против всех действий государства, которые могут отразиться на рыночной стоимости имущества. Статья 1 признает право иметь частную собственность и право не быть лишенным ее. Из текста статьи 1 ясно, что она не гарантирует абсолютное право частной собственности.

Статья предусматривают (а) лишение собственности в интересах общества и (b) контроль за использованием собственности в тех случаях, когда такой контроль находится в “соответствии с общим интересом”. Таким образом, ясно, что статья не считает право собственности абсолютным. Напротив, она предусматривает подчинение частного интереса общественному благу в той степени, в какой это может оказаться необходимым.

В настоящем деле заявители подали жалобу относительно разрешений на отчуждение их собственности, а также ограничение на пользование ею.

В том, что касается разрешений на отчуждение, жалоба указывает на неблагоприятное влияние предполагаемой перепланировки района на рыночную стоимость недвижимости. Никто не спорит, что этот проект реализуется в интересах общества и не преследует цель лишить заявителей их прав собственности. Если законная цель, а именно планирование городской застройки Стокгольма, неизбежно отражается на стоимости некоторых городских земельных участков, то это совершенно естественное побочное следствие владения собственностью в зоне, подлежащей перепланировке. Но это не имеет ничего общего с конфискацией. Если земельная собственность покупается, за нее выплачивается компенсация. Справедливость не требует выплаты компенсации за прибыль, которая могла бы быть получена, если бы эта зона не подвергалась перепланировке и застройке. “Интересы общества” в правильном понимании обязательно подразумевают справедливые общественные интересы. Если рассматриваемый общественный интерес является справедливым и законным, то для его поддержания необходимо, чтобы частный интерес был меньше. Общественный интерес не может сам по себе быть несправедливым.

Мне кажется, что проблеме разрешений на отчуждение придано слишком большое значение. Реальность ситуации состоит в том, что как только станет ясно, какой будет перепланировка Стокгольма, это неизбежно отразится на продажной стоимости любого земельного участка, который по идее затронет эта перепланировка. Поэтому выдача разрешения не может рассматриваться как акт отчуждения или как действие эквивалентное отчуждению. В лучшем случае это указание на возможные или даже вероятные будущие события. Именно возможность или вероятность таких событий влияет на рынок — но не само указание. Правительственное разрешение само по себе не создает каких-либо планов. Во многих странах местные власти часто публикуют свои планы новой застройки за много лет до того, как предпринимаются шаги по приобретению каких-либо земельных участков, даже если из градостроительных планов совершенно очевидно, что для реализации предлагаемого плана придется приобретать один или несколько участков.

В настоящем деле жалоба основана на предполагаемой потере возможной прибыли, которая могла бы быть получена в ситуации, свободной от последствий обычного и законного городского планирования. До тех пор пока отчуждение не произойдет на самом деле, заявители свободны распоряжаться своей земельной собственностью, хотя, естественно, на рынке, сдерживаемом перспективой вероятного будущего отчуждения. Однако это нормально для большинства зон будущей перепланировки. Нет никаких указаний на то, что наивысшая сумма компенсации будет меньше, чем компенсация, которая была бы выплачена, если бы отчуждение произошло вскоре после выдачи Правительством разрешения. Любое падение стоимости, приписываемое плану новой городской застройки, должно оказаться одинаковым и в том, и в другом случае. Это тот момент, на который обычно не влияет течение времени. Если только заявителям не предназначена компенсация за само существование плана новой застройки, они не могут считать себя жертвами нарушения первого абзаца статьи 1 Протокола № 1. По-моему, статья такого права не гарантирует.

Хотя ограничение пользования, несомненно, связано с предполагаемой новой застройкой, это отдельный вопрос. Ответственным за процесс урбанизации приходится зачастую прибегать к ограничению пользования определенными владениями с учетом урбанистических планов. Не существует гарантированного права на пользование собственностью только по усмотрению ее владельца. Пользование может быть ограничено законным образом в интересах общего блага. В настоящем деле ограничения были обусловлены потребностями урбанизации, и ничто не указывает на то, что они принимали характер произвола. Законность предлагаемого плана новой застройки никак не оспаривалась.

Хотя статья 1 Протокола № 1 не предусматривает обязательной компенсации в каждом случае отчуждения или ограничения прав собственности в “общественных” или “общих интересах”, в настоящем деле не было намека на то, что в случае отчуждения справедливое возмещение выплачиваться не будет.

С моей точки зрения, оба абзаца статьи 1 Протокола № 1 применимы к настоящему делу, но я считаю, что никакого их нарушения установлено не было.

По моему мнению, статьи 17 и 18 Конвенции нарушены не были.

Я также считаю, что не было нарушения статьи 14. Дискриминация, упомянутая в статье 14, не ограничивается примерами, перечисленными в тексте статьи, все формы дискриминации *eiusdem generis* также запрещены.

Заявители утверждали, что они были дискриминированы в том смысле, что они оказались в ситуации более плачевной, нежели собственники недвижимости, не попавшей под план градостроительства. Выбор оказался объективным следствием требований плана новой застройки и не имел никакого отношения к личности или каким-либо характеристикам заявителей, как это предусмотрено статьей 14.

Я согласен с решением Суда относительно статьи 6 п. 1 Конвенции, как оно изложено в п. 78—87 судебного решения включительно.

По основаниям, представленным Судом, я также согласен с тем, что не было необходимости рассматривать дело в свете статьи 13.

11. Я также согласен с мнением Суда относительно статьи 50, как оно изложено в п. 89 судебного решения.