

По делу «Депаль против Франции»

Европейский Суд по правам человека¹, рассматривая дело Большой Палатой в составе:

Николаса Братца, *Председателя Большой Палаты Европейского Суда*,
 Жан-Поля Коста,
 Пера Лоренсена,
 Франсуазы Тюлькенс,
 Жозепа Касадевалы,
 Карела Юнгвирта,
 Нины Вайич,
 Райта Марусте,
 Анатолия Ковлера,
 Лильяны Мийович,
 Ренате Йегер,
 Дэвида Тора Бьоргвинсона,
 Инеты Зиемеле,
 Марка Филлигера,
 Изабель Берро-Лефевр,
 Георга Николау,
 Здравки Калайджиевой,
судей,

а также при участии Майкла О'Бойла, *заместителя Секретаря-Канцлера Европейского Суда*,

проведя совещания по делу за закрытыми дверями 11 февраля 2009 г. и 3 февраля 2009 г., вынес 3 февраля 2009 г. следующее постановление:

ПРОЦЕДУРА В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ

1. Дело было возбуждено по жалобе (№ 34044/02) против Французской Республики, поданной в Европейский Суд на основании статьи 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция) гражданином Франции, г-ном Луи Депалем (*далее* — заявитель) 4 сентября 2002 г.

2. Интересы заявителя при производстве в Европейском Суде представлял мэтр П. Блондель, адвокат в Государственном совете Франции и Кассационном суде Франции. Интересы властей Франции (*далее* — государство-ответчик) представляла г-жа Е. Белльяр, начальник правового управления Министерства иностранных дел Франции, Представитель Французской Республики при Европейском Суде по правам человека.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

БОЛЬШАЯ ПАЛАТА

ДЕЛО «ДЕПАЛЬ ПРОТИВ ФРАНЦИИ»

[DEPALLE C. FRANCE]

(жалоба № 34044/02)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Страсбург

29 марта 2010 г.

Настоящее постановление является окончательным. В текст постановления могут быть внесены редакционные изменения.

3. В своей жалобе в Европейский Суд заявитель утверждал, в частности, что отказ французских властей в разрешении ему продолжать заниматься в публичных угодьях участок, где возведён принадлежащий ему с 1960 года дом, и предписание снести его нарушают его право собственности, гарантируемое статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции и право на уважение жилища по смыслу положений статьи 8 Конвенции.

4. Жалоба была передана в производство Второй Секции Суда (в порядке пункта 1 правила 52 Регламента Европейского Суда). 14 июня 2005 г. жалоба была признана частично неприемлемой для рассмотрения по существу Палатой названной Секции в составе судей Иренеу Кабрал Барreto, Жан-Поля Коста, Карела Юнгвирта, Владимира Буткевича, Миндии Угрехелидзе, Антонеллы Муларони, Элизабет Фура-Сандстрём при участии Салли Доле, Секретаря Секции. 29 апреля 2008 г., после смены Секции, жалоба была признана приемлемой для рассмотрения по существу по статье 1 Протокола № 1 к Конвенции и статье 8

Конвенции Палатой Пятой Секции в составе судей Пера Лоренсена, Снежаны Ботучаровой, Жан-Поля Коста, Карела Юнгвирта, Райта Марусте, Марка Филлигера, Изабель Берро-Лефевр при участии Клаудии Вестердик, Секретаря Секции. 25 сентября 2008 г. Палата указанной Секции в составе судей Пера Лоренсена, Райта Марусте, Жан-Поля Коста, Карела Юнгвирта, Ренате Йегер, Марка Филлигера, Изабель Берро-Лефевр при участии Клаудии Вестердик, Секретаря Секции уступила юрисдикцию в пользу Большой Палаты; ни одна из сторон возражений против этого не выдвинула (статья 30 Конвенции и правило 72 Регламента Европейского Суда).

5. Состав Большой Палаты был определён согласно пунктам 2 и 3 статьи 27 Конвенции и правилу 24 Регламента Европейского Суда.

6. Как заявитель, так и государство-ответчик представили дополнительные письменные замечания.

7. Публичное слушание дела состоялось во Дворце прав человека, г. Страсбург, 11 февраля 2009 г. (статья 59 пункт 3 Регламента Европейского Суда).

От редакции. По делу заявитель в своей жалобе в Европейский Суд утверждает, что отказ национальных властей разрешить ему продолжать владеть участком на территории «публичных морских угодий», где построен принадлежащий ему с 1960 года жилой дом, и предъявленное ему требование властей снести этот дом нарушают его право собственности, гарантированное статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции. Кроме того, заявитель утверждает, что требование сноса дома, в котором он жил с семьёй долгие годы, нарушило его право на уважение семейной жизни и жилища, гарантируемое статьёй 8 Конвенции. Европейский Суд счёл, что действия властей были правомерными, а пункт жалобы, связанный с предположительным нарушением статьи 8 Конвенции, не счёл необходимым рассматривать вообще. Несколько судей выступили с отдельными мнениями, отличающимися от мнения большинства судей.

¹ Далее — Европейский Суд или Суд (*примечание редакции*).

В заседании Европейского Суда приняли участие:

(а) со стороны государства-ответчика:

г-жа Е. Бельяр, начальник правового управления Министерства иностранных дел, *Представитель Французской Республики при Европейском Суде по правам человека*,

г-жа А.-Ф. Тисье, заместитель начальника отдела по правам человека правового управления Министерства иностранных дел Франции,

г-жа М.-Г. Мерлоз, секретарь-редактор отдела по правам человека правового управления Министерства иностранных дел Франции,

г-жа К. Стовен, ответственная за изучение экономического и туристического развития пляжей и юрисконсульт по спорам о публичных морских природных ресурсах Министерства экологии, энергетики, устойчивого развития и обустройства территории Франции,

г-жа Д. Меджид, правовой аудитор-стажер правового управления Министерства иностранных дел Франции,

г-н П. Бурро, директор департамента бюро по доминиальным вопросам генеральной дирекции публичных финансов Министерства бюджета Франции, *советники*;

(б) со стороны заявителя:

мэтр П. Блондель, адвокат в Государственном совете и Кассационном суде, *адвокат*.

Суд заслушал выступления мэтра П. Блонделя и г-жу Е. Бельяр.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

8. Заявитель родился в 1919 году и проживает в г. Монистроль д'Альье.

A. Дом, являющийся предметом спора

9. 3 ноября 1960 г. заявитель и его супруга приобрели на основании нотариально удостоверенного акта дом, предназначенный для проживания, возведённый на территории коммуны Аррадон, в департаменте Морбиан. Этот дом был построен на насыпной грунтовой площадке, которая частично покрывает расположенный на берегу моря участок, относящийся к публичным морским угодьям.

10. Из истории дома следует, что постановлением от 5 декабря 1889 г. префект департамента Морбиан разрешил А., при условии уплаты ренты, «сохранить в публичной морской зоне коммуны Аррадон, в бухте Керион, насыпную грунтовую площадку <...>, на которой стоит жилой дом». Дом был возведён до принятия этого постановления, несмотря на то, что в разрешении на его строительство в 1856 году было отказано. Постановление 1889 года уточняло, что «существование насыпной грунтовой площадки с жилым домом в публичной морской зоне констатировано в 1886 году <...> и что заявитель обязуется выплачивать ренту, начиная с 1 января 1887 г.». В постановлении подчеркивалось, что участок грунтовой земли, неправильной формы, площадью 359,40 кв. м, с расположенным на нём жилым домом длиной 7,60 м и шириной 6,60 м «не может ни

в чём препятствовать навигации и движению судов в прибрежных водах при условии сооружения лестниц в каждом углу участка для облегчения доступа граждан», и что власти «сохраняют возможность изменить или отозвать разрешение; в этом случае заявитель не вправе потребовать какой-либо компенсации или возмещения вреда; он должен будет, если это потребуется, восстановить местность в первоначальном состоянии».

11. Ранее, 2 декабря 1889 г., генеральная дирекция регистраций и публичной собственности писала префекту следующее:

«<...> Учитывая реальное состояние нужды г-на А., бывшего моряка, достигшего преклонных лет, абсолютно не обладающего возможностью выплачивать обычную ренту, и, с другой стороны, полагая, что было бы крайне жестоко провоцировать снос служащего ему жилищем домика, который он возвёл на отвоёванном у моря земельном участке, я снизил до минимума ренту, предназначенную обозначить юридическую отзывность права на владение и предупредить применение сроков давности в отношении прав государства.

В этих условиях я надеюсь <...>, что более ничто не будет препятствовать тому, чтобы настоящее дело было завершено постановлением о концессии, но после кончины г-на А. его наследникам должно быть предъявлено требование: либо приобрести присвоенный участок, либо уплачивать ренту по ставкам, применяемым к владельцам участков, изъятых из публичных морских угодий».

12. После смерти А. две его дочери ходатайствовали перед властями о разрешении сохранить дом на прежних условиях, которое им было предоставлено постановлением от 9 июля 1897 г., содержащим разрешение на временное владение данным участком в публичных угодьях. Затем в 1909 году дом был переуступлен, и впоследствии, в 1957 году, продан; акты содержат оговорку, что продаётся маленький домик, построенный на приморском участке. Акт 1957 года, таким образом, гласит, что:

«Правовой титул и вступление во владение: с сегодняшнего дня приобретатели сим получают правовой титул на земельный участок и домик Керион. Собственность продаётся без обременений жильцами или пользователями <...>».

13. Соответствующие положения акта продажи 1960 года гласят следующее:

«Правовой титул — вступление во владение: Приобретатели сим получают правовой титул на собственность, продаваемую им в силу настоящего акта, и вступают в действительное владение ею с настоящего дня <...>».

Со дня их вступления в пользование они выплачивают все налоги и платежи, которые причитаются либо могут причитаться в будущем с дома, сим продаваемого вместе с участком земли, на котором дом возведён <...>».

<...> Цена настоящей продажи согласована и установлена в размере трёх тысяч новых франков <...>».

14. В результате этой покупки и с целью иметь законный доступ к дому заявитель и его супруга пользовались временными разрешениями на владение публичными морскими угодьями, возобновлявшимися в установленном

ном порядке в 1961 году, когда заявителю было разрешено увеличить насыпную грунтовую площадку, и был оборудован проход для пешеходов с площадки на море, и в 1975, 1986 и 1991 годах. Во временном разрешении на владение, датированном 1986 годом, уточнено, что заявитель просит «продлить действие постановления префекта от 17 августа 1961 г., разрешавшего обустроить грунтовую площадку, поддерживающую жилой дом <...>». Срок последнего соглашения, разрешавшего ему занимать участок в публичных угодьях, истёк 31 декабря 1992 г. В постановлениях уточнялось, что «запрашиваемый грунтовой участок ничем не может препятствовать навигации при условии, что будет выровнен выше наивысшего уровня моря, и передвижению по морскому берегу, при условии, что в любое время будет доступным для публики» и что «в соответствии со статьей А 26 Кодекса государственной собственности (см. ниже, пункт 40 настоящего постановления), власти сохраняют за собой право изменить или отозвать разрешение, если сочтут это необходимым по какому бы то ни было основанию, в случае чего заявитель не вправе заявить требования о выплате какой-либо компенсации или возмещения вреда. Он должен будет, если это потребуется, восстановить местность в первоначальном состоянии путем сноса возведённых им на публичных землях сооружений, включая те строения, которые существовали на момент подписания постановления. Если он не выполнит эту обязанность, снос будет произведён администрацией за его счёт».

В. Административное производство

15. Письмом, датированным 14 марта 1993 г., заявитель и его супруга ходатайствовали перед префектом департамента Морбиан о возобновлении разрешения на владение участком.

16. В ответе от 6 сентября 1993 г. префект департамента Морбиан уведомил заявителя о том, что вступление в силу Закона № 86-2 от 3 января 1986 г. об обустройстве, защите и развитии прибрежной зоны (*далее* — Закон о прибрежной зоне) и, в частности, статья 25 Закона, не позволяет ему более возобновлять разрешение на прежних условиях; он уточнил, что пользование публичными морскими угодьями должно учитывать назначение данных зон, что исключает всякое частное пользование с изменением назначения, в том числе для жилья. Тем не менее, учитывая давность владения и эмоциональный характер отношения заявителя к являющемуся объектом спора дому, префект предложил заявителю в договорной форме ограниченное разрешение, предусматривающее, в частности, строго личное разрешение на пользование и исключаящее любую уступку или передачу участка и дома, запрет осуществлять работы, кроме работ по поддержанию надлежащего состояния собственности, и возможность государства, по окончании срока разрешения, обязать владельца вернуть местность в первоначальное состояние или использовать сооружения иным образом.

17. Письмом от 19 ноября 1993 г. заявитель и его супруга отказались от предложения префекта и обратились за предоставлением концессии на дамбу, дающей право передачи собственности на основании статьи L. 64 Кодекса государственной собственности (см. ниже, пункт 43 настоящего постановления).

18. 9 марта 1994 г. префект департамента Морбиан, на основании статьи 25 Закона о прибрежной зоне, счёл, что для предоставления концессии на дамбу в данном случае отсутствует какое-либо основание общего интереса.

Однако он возобновил свое предложение о предоставлении заявителю и его супруге временного условного разрешения на владение.

19. 5 мая 1994 г. заявитель и его супруга обратились в административный суд г. Ренна с целью добиться отмены решения префекта от 9 марта 1994 г. В поддержку этого обращения они обжаловали незаконность отказа предоставить им концессию на дамбу.

20. Письмом от 4 июля 1994 г. префект департамента Морбиан направил заявителю и его супруге предписание, обязывающее их узаконить своё положение владельцев публичных угодий без правового титула. Это предписание было возобновлено 10 апреля 1995 г.

21. 6 сентября 1995 г. дирекция департамента по снабжению департамента Морбиан составила протокол о нарушении заявителем и его супругой правил охраны публичной собственности, что является административным правонарушением в соответствии с положениями статьи L. 28 Кодекса государственной собственности (см. ниже, пункт 40 настоящего постановления).

22. 20 декабря 1995 г. префект департамента Морбиан обратился в административный суд г. Ренна с требованием к заявителю и его супруге, как предупреждённым об ответственности за нарушение правил охраны публичной собственности, поскольку они продолжали незаконно занимать публичное имение. Он просил обязать их уплатить штраф и привести берег моря и насыпную грунтовую площадку, на котором построен дом, в трехмесячный срок в состояние, предшествовавшее возведению дома.

23. 19 февраля 1996 г. дирекция налоговых служб известила заявителя о задолженности за владение публичными угодьями без правового основания за 1995 и 1996 годы на общую сумму 56 754 франка.

24. Административный суд г. Ренна 20 марта 1997 г. вынес два различных решения по жалобе заявителя от 5 мая 1994 г. (дело № 941506) и по заявлению префекта от 20 декабря 1995 г. (дело № 953517), которыми постановил следующее.

В требовании об отмене решения префекта об отказе предоставить заявителю концессию на пользование дамбой (дело № 941506) заявителю было отказано по следующим основаниям:

«<...> Принимая во внимание, что датированное 1889 годом разрешение временно владеть участком в публичных морских угодьях, где возведён жилой дом, которым заявители обосновывают своё право на частное владение в приморской зоне, лишь констатирует фактическое владение, не устанавливая его законность и не опровергая публичной собственности на участок;

принимая во внимание, что, согласно статье L. 64 Кодекса государственной собственности «государство может предоставлять концессию на дамбу на условиях, которые оно установит <...>; что статья 27 Закона от 3 января 1986 г. [Закон о прибрежной зоне], сузив сферу применения приведенной выше статьи, уточнила, что «предшествующие настоящему Закону владения регулируются предшествующим законодательством»; что вследствие этого в данном деле применимы только статья L. 64 упомянутого Кодекса и Закон от 28 ноября 1963 г. о публичных морских угодьях, указывающий, «что участки, которые будут искусственно изъяты из зон, покрываемых морскими водами, <...> входят в состав публичных морских угодий»; что префект, отказывая в удовлетворении заявленного ему ходатайства, опирался на руководящие принципы и рекомендации, установленные межведомственным циркуляром от

3 января 1973 г., определяющим порядок пользования публичными морскими угодьями, и, рассматривая частный случай — предложенный заявителями проект концессии — не нарушил данный циркуляр, который ни сокращает, ни изменяет названные выше законодательные положения, а лишь касается их применения; принимая во внимание, исходя из изложенного, что упомянутый циркуляр, предписывающий уполномоченным властям, решая вопросы о концессиях на дамбу, не производить отчуждения искусственно созданных земельных участков и разрешать возведение на них только сооружений для коллективного пользования, исключая частное жильё, издан по вопросу, относящемуся к области усмотрения компетентных властей; что префект, ссылаясь на установленные циркуляром принципы, действовал согласно точному толкованию Закона, что он изучил особенности проекта, представленного заявителем, прежде чем решить, что нет оснований отступить от указаний нормативных актов».

Заявление префекта департамента Морбиан (дело № 953517) было удовлетворено. Суд расценил, что «участок, на котором возведён жилой дом супругов Депаль, является частью названных угодий». Касательно нарушения правил охраны публичной собственности суд сделал следующий вывод:

«<...> О публичной собственности

<...> Принимая во внимание, что целью привлечения кого-либо к ответственности за нарушение правил охраны публичной собственности является защита целостности публичной собственности; что в соответствии с вынесенным сегодня решением по делу № 941506 о том, что участок, на котором возведён жилой дом супругов Депаль, является частью публичной собственности;

принимая во внимание, что административный судья в особо сложных случаях рассматривает вопросы определения состава публичной собственности; что в данном деле насыпная грунтовая площадка и дом не являются публичными угодьями, с учётом исключительно частного их использования, и то, что они не принадлежат территориально-административному образованию, что подтверждается договором купли-продажи от 8 декабря 1960 г.; что частное владение спорным имуществом не оспаривается, нет необходимости в отложении вынесения решения <...>;

Имел ли место факт нарушения правил охраны публичной собственности

В то время, как супруги Депаль имеют полный правовой титул на занимаемый ими жилой дом, и они ответственно утверждают, что они на этом основании не являются незаконными пользователями публичной собственности, является неопровержимым, что возведение постоянной постройки в публичных угодьях не могло правомерно производиться без концессии на дамбу либо концессии иного типа. Исследование фактов показало, в частности, что не имеется документов, свидетельствующих о предоставлении концессии, из чего следует, что жилой дом, о котором идет речь, был построен незаконно в публичных морских угодьях. Соответственно, несмотря на то, что собственники представили неопровергнутые правоустанавливающие документы, префект имеет основания требовать обя-

зать в судебном порядке г-на Депалья уплатить штраф и привести морскую прибрежную полосу в состояние, предшествовавшее возведению указанной постройки;

Наказание за правонарушение

<...> Суд обязывает г-на Депалья уплатить штраф на сумму в размере 500 франков;

Производство по вопросу о государственной собственности

Суд сим обязывает г-на Депалья привести местность в состояние, предшествовавшее возведению строений в трехмесячный срок, считая с даты вручения настоящего судебного решения. По истечении этого срока г-н Депаль будет уплачивать пеню в размере 100 франков за день просрочки в случае неисполнения настоящего решения, а власти уполномочиваются исполнить данное решение, возложив расходы и риски на самого нарушителя <...>».

25. 2 июля 1997 г. заявитель и его супруга подали жалобу на вынесенное по делу № 953517 решение. 7 июля 1997 г. они подали жалобу на решение по делу № 941506.

В обоснование жалобы на решение, вынесенное по делу № 941506, заявитель и его супруга указали, в частности, что земельный участок, являющийся предметом спора, не относится к публичной собственности государства. Они утверждали, что участок относится к частной собственности государства. Признание этого факта повлекло бы применение в их деле приобретательной давности и неподведомственность спора административным судам.

26. Постановлением от 8 декабря 1999 г. административный суд города Нанта решил соединить дела по обоим жалобам в одном производстве на том основании, что они являются совпадающими, и отказал в жалобах заявителя и его супруги по следующим мотивам:

«О жалобе <...>, относящейся к нарушению правил охраны публичной собственности:

В отношении производства по вопросу о государственной собственности

Принимая во внимание, в первую очередь, что не опровергнуто, что участок, где находится насыпная грунтовая площадка, на которой возведён дом, занимаемый г-ном и г-жой Депаль, был полностью покрыт водой, кроме как при особых метеорологических условиях, до того момента, как его осушили, чтобы соорудить эту площадку; что не установлено — и заявители не ссылаются на этот факт — что неосушенная часть участка когда-либо изымалась из покрытой водой зоны, и затем из судебного исследования проистекает, что площадка сооружена до вступления в силу Закона от 28 ноября 1963 г. <...>, что на осушенную часть участка не была получена концессия на дамбу в установленной форме и поэтому, несмотря на различные временные разрешения, выдаваемые заявителям администрацией, эта часть участка не могла быть исключена из состава публичных морских угодий; что в силу принципов неотчуждаемости публичных морских угодий и нераспространения на них приобретательной давности, обстоятельства, на которые ссылаются г-н и г-жа Депаль, — что дом был возведён законно и что с тем, что они его занимают, власти

были согласны в течение очень длительного периода, и даже после истечения срока последнего разрешения на владение, — не изменяют принадлежности участка к публичным морским угодьям;

принимая во внимание, во вторую очередь, что, как было сказано, срок последнего разрешения на временное владение участком в публичных морских угодьях, которым пользовались г-н и г-жа Депаль, истёк 31 декабря 1992 г.; и что после этой даты отсутствовало законное основание владеть участком, префект департамента Морбиан имел основания просить возложить на г-на Депалья обязанность привести местность в состояние, предшествовавшее возведению дома, если это не было сделано ранее; что заявители, для оспаривания этой обязанности, не могут ссылаться на давность владения участком и на то, что власти допускали продолжение владения после 31 декабря 1992 г. и предлагали заявителю, с целью узаконить его положение, проекты соглашения о владении, которые так и не заключили <...>;

принимая во внимание, в-пятых, что [обязанность осуществить приведение местности в первоначальное состояние] не является мерой, запрещенной положениями статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, в соответствии с которым никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в интересах общества <...>.

О жалобе, относящейся к отказу в концессии на дамбу

<<...> Принимая во внимание, во вторую очередь, что статья 27 Закона от 3 января 1986 г. уточняет, что в отношении предшествующих изданию Закона владений сохранён прежний режим, в данном деле применимы положения статьи L. 64 Кодекса государственной собственности, в соответствии с которыми «государство вправе предоставлять, на условиях, которые оно установит <...> право на дамбу <...>;

принимая во внимание, что, отказывая предоставить г-ну и г-же Депаль концессию на дамбу, о которой они ходатайствовали, префект департамента Морбиан основывался на руководящих принципах и рекомендациях, установленных циркуляром министров экономики, финансов, обустройства территорий от 3 января 1973 г., относящимся к использованию публичных угодий вне торговых и рыболовецких портов, установил, что удовлетворение требования заинтересованных лиц не обосновывается никаким мотивом общего интереса;

принимая во внимание, что, давая указания властям, компетентным принимать решения по ходатайствам о концессиях на дамбу, о том, что ни один участок, относящийся к публичным владениям на основании какого бы то ни было правового титула, не должен быть исключён из их состава с тем, чтобы быть переданным в частную собственность, министры, подписавшие циркуляр от 3 января 1973 г., не принимали никаких правил, изменяющих или дополняющих упомянутые ранее нормы статьи L. 64 Кодекса государственной собственности, а ограничились установлением порядка их применения: что же касается сказанного выше, то спорный участок принадлежит к публичным угодьям государства; что из материалов дела следует, что префект, прежде чем принять решение, изучил особые обстоятельства дела, которыми мотивирован предложенный г-ном и г-жой Депаль проект, и что префект не допустил явной ошибки, сделав заключение о том, что нет никаких особых

обстоятельств или соображений всеобщего интереса, которые оправдывали бы отступление от упомянутых директив».

27. 21 февраля 2000 г. заявитель подал кассационную жалобу на постановление от 8 декабря 1999 г. Комиссар правительства в заключении, данном по схожему делу, оценил актуализированную стоимость приобретения дома в размере 1 067 143 евро. Далее он указал:

«<...> С одной стороны, Законом от 25 июля 1994 г. не допускается приобретение вещных прав на публичные природные угодья государства <...>, с другой стороны, оно не состоялось до принятия этой нормы <...>. Заинтересованные лица не могли приобрести никакого права собственности на свои дома, и последующие сделки также не создавали вещных прав на публичную собственность. С учётом отзывного юридического статуса данных объектов недвижимости, их выкупная рыночная стоимость не может быть установлена без учета этого важнейшего обстоятельства, и надо надеяться, что заявители были должным образом информированы об этой ситуации при совершении сделок о приобретении <...>. Окончательно, даже при том, что сделанные выводы не вызывают у нас большого энтузиазма, мы не можем принять доводы заявителей <...>. Заявители, несомненно, допустили ошибку, отказавшись от предложения, сделанного префектом. Даже если это предложение не оправдывало их надежд, оно всё же было предпочтительнее сноса дома, который, согласно судебному решению, должен был быть произведён за их счёт. Возможно, ещё не утрачена надежда на возобновление диалога с властями с целью найти более или менее скорое решение.

Возможно, и имеются основания для предъявления государству деликтного иска за то, что в течение почти целого века владельцам публичных угодий подавалась надежда, что их не заставят со всей безжалостностью сносить свою собственность. Однако необходимо ясно понимать, что шансы на успех такого иска достаточно слабы в силу легитимной защиты публичных владений. В любом случае очевидно, что, если возникнет вопрос об ответственности публичных властей, то нарушители в значительной мере разделяют ответственность с властями».

28. Постановлением, вынесенным 6 марта 2002 г. Государственный совет Франции¹ отказал заявителю. Государственный совет счёл, что на спорный участок и на возведённые там строения никакое вещное право не возникло и что возложение обязанности привести участок в первоначальное состояние без предварительного возмещения, таким образом, не являлась мерой, запрещенной статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. Исходя из этого, Государственный совет заключил, что довод заявителя о терпимости властей к владению им собственностью, не подтверждает его права при оценке возложенной на него обязанности привести местность в то состояние, в котором она была на дату приобретения дома.

29. После пожара в 2005 году заявитель просил разрешения на постройку для восстановления идентичности дома. Постановлением от 5 сентября 2005 г. ему было — после дачи благоприятного заключения архитектора, осуществляющего надзор за зданиями Франции на основании Закона о прибрежной зоне, — выдано разрешение

¹ Во Франции систему органов административной юстиции возглавляет орган, именуемый «Государственный совет», который в судебном порядке рассматривает жалобы на действия и акты органов государственного управления и одновременно выступает консультативным учреждением при правительстве страны (*примечание редакции*).

на строительство. Однако разрешение было отозвано по заявлению префекта, направленному мэру г. Аррадон, на основании того, что разрешение было незаконным, поскольку в нём не были учтены принципы неотчуждаемости публичных угодий и нераспространения на них приобретательной давности.

30. В 2007 и 2008 годах налоговое управление направило заявителю требования об урегулировании задолженности за 2006 и 2007 годы в размере соответственно 5518 и 5794 евро, к которым должна был быть прибавлена сумма земельного налога.

31. Заявитель привёл оценку своего дома, сделанную агентством недвижимости в ноябре 2008 г.: «Дом жилого назначения <...>. Полностью на участке 850 кв. м <...>. С учетом географического положения собственности, состояния постройки, площади, её расположения в публичных морских угодьях, местного рынка недвижимости, при условии, что собственники смогут доказать наличие договора на концессию публичных морских угодий, эта собственность имеет стоимость порядка от 1 150 000 до 1 200 000 евро».

II. ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЕ К ДЕЛУ НОРМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. Публичные морские угодья и управление ими

1. Надзор за публичными морскими угодьями

32. Идея о принадлежности морского побережья к «общему имуществу», то есть не подлежащему приватизации в частную собственность и управляемому публичной властью, происходит из римской эпохи (Институции Юстиниана, Книга вторая, Титул I *De rerum divisione*¹). Уже тогда было необходимо разрешение на строительство на берегу моря. Морской ордонанс Кольбера 1681 года, кодифицирующий этот принцип, ещё недавно составлял основу государственного управления публичными морскими угодьями. Определив, что представляет собой «берег моря и прибрежная морская полоса», он также уточнял применимый режим: «Запрещаем кому бы то ни было строить в прибрежной морской полосе, вбивать там какие-либо сваи, сооружать любые постройки, которые могли бы помешать навигации, под угрозой сноса построек, конфискации материалов и наложением штрафов по усмотрению». Во времена Великой французской революции реализуется идея, состоящая в том, что власти управляют публичными морскими угодьями в интересах нации, а не просто как одним из элементов собственности ранее Короны, а сегодня — государства. Этой концепцией ещё сегодня широко руководствуются при управлении публичными морскими угодьями, так как помимо самой собственности государства на эти угодья, их сохранение и управление ими относятся больше к осуществлению охраны порядка их использования, чем к реализации «гражданских» прав собственника. В охране публичных морских угодий основную роль играет префект, он является той властью, которая большей частью регламентирует пользование ими на местах, разрешает или нет владение с изменением целевого назначения и обеспечивает защиту их неприкосновенности, преследуя нарушителей, посягающих на них (источник: www.mer.gouv.fr, информация из источника получена 3 февраля 2010 г.).

Морской ордонанс Кольбера был окончательно отменён в 2006 году. С 1 июля 2006 г. Общий кодекс собственности публичных ведомств (*далее* — *Общий ко-*

декс собственности) заменил Кодекс государственной собственности (датируемый 1957 годом). Общий кодекс реструктурирует имущественное право государства и публичных ведомств и синтезирует регламентацию публичных морских угодий, включая положения, относящиеся, в частности, к охране окружающей среды.

2. Состав публичных морских угодий

33. Под публичными морскими угодьями, определяемыми исходя из природных явлений, понимается пространство между высшей границей морской прибрежной полосы, то есть наивысшей точки прилива при нормальных метеорологических условиях (заключение Государственного совета Франции по делу Крейтмана [*Kreitman*], 12 октября 1973 г.) и границей территориальных вод наибольшей ширины. Согласно статье L. 2111-4 Общего кодекса собственности, «Публичные морские угодья включают:

1. Морское дно и недра между внешней границей территориальных вод и, со стороны земли, прибрежной морской полосой.

Прибрежная морская полоса образована всем пространством, покрываемым и открываемым морским приливом до наивысшей точки прилива при нормальных метеорологических условиях;

2. Морское дно и недра солёных озёр, имеющие прямое, естественное и постоянное сообщение с морем;

3. Наносные и намывные земли:

а) которые входили в частные владения государства по состоянию на 1 декабря 1963 г. с учётом прав третьих лиц;

б) установленные с 1 декабря 1963 г.

<...>

5. Приобретённые государством участки, зарезервированные с целью удовлетворения морских, бальнеологических или туристических нужд.

“Участки, искусственно выведенные из покрытых водой зон, остаются в составе публичных морских угодий, за исключением случаев, когда иное установлено положениями законным образом принятых и исполняемых с соблюдением установленного порядка договоров концессии с передачей собственности”».

3. Охрана публичных морских угодий

а) Принцип неотчуждаемости публичной собственности

34. Принцип неотчуждаемости публичной собственности, закреплённый судебной практикой и впоследствии воспринятый Кодексом государственной собственности L. 52) и Общим кодексом собственности (статья L. 3111-1), неотделим от понятия публичной собственности. Основа этого принципа связана с понятием общественной пользы: пока такая связь сохраняется, и не принято чётко выраженное решение об исключении из публичной собственности, не может быть разрешена никакая передача собственности. Это защита от узурпации, то есть приобретения права собственности на основании давности владения, откуда возник принцип неприменимости к публичной собственности приобретательной давности, дополняющий принцип неотчуждаемости.

Так, в постановлении по делу Казо [*Cazeaux*] по поводу участков, расположенных вблизи морской береговой по-

¹ De rerum divisione (лат.) — о делении вещей (*примечание редакции*).

лосы в бассейне Аркашон, Государственный совет указал, что «даже когда местные власти разрешили различные работы на этих участках, многократно отказываясь от своего права применить правила, регламентирующие пользование публичной собственностью <...>, учредители общества солончакового овцеводства не могли, равно как и само это общество, приобрести никакого права собственности на эти участки, составляющие часть публичных угодий, являющихся неотчуждаемыми и неприобретаемыми на основании давности владения».

35. Конституционный совет Франции¹ указал, что неотчуждаемость публичных владений ограничивается тем, что имущество, относящееся к ним, могло быть отчуждено после предшествующего лишения его этого статуса (постановление Конституционного совета № 86-217 DC от 18 сентября 1986 г. по вопросу о свободе коммуникаций). Однако конституционное значение за принципом неотчуждаемости не признано (решение Конституционного совета № 94-346 от 21 июля 1994 г. по вопросу о вещных правах в отношении публичной собственности). Государственный совет Франции недавно напомнил, что «если имущество, принадлежащее органу власти, было инкорпорировано в публичные владения соответствующим решением, оно выбывает из их состава только на основании чётко выраженного решения об его исключении из таковых». Соответственно Государственный совет постановил, что не оказывал влияния на правовой статус помещений краткосрочно функционирующих мастерских, которыми владело публичное ведомство, тот факт, что «эти помещения предназначались для сдачи внаём или продажи владельцам, где рассматриваемое имущество ввиду владения им приобретало характер частной собственности» (постановление Государственного совета от 26 марта 2008 г. по делу компании «Льюкофер» [*Société Lucofer*]).

36. Вследствие принципа неотчуждаемости любая уступка имущества, «неисключённого из публичной собственности», является ничтожной. Эта ничтожность влечёт обязанность реституции третьими лицами-приобретателями, даже добросовестными. Более того, неотчуждаемость влечёт, в принципе, невозможность установления вещных прав на публичные владения. Тем не менее в изъятие из этого принципа законодатель принятием двух законов, одного от 5 января 1988 г., учреждающего административную долгосрочную аренду с передачей вещного права, и другого от 25 июля 1994 г., установившего вещные права в отношении публичной собственности, дал возможность предоставлять вещные права частным владельцам публичных морских угодий. Первый закон относится только к административно-территориальным образованиям и их организациям. Второй распространяется на публичные морские угодья, недвижимые строения и сооружения, возведённые для нужд разрешённой деятельности (статья L. 34-1 Кодекса государственной собственности, затем статья L. 2122-6 Общего кодекса собственности). В упомянутом решении от 21 июля 1994 г. Конституционный совет признал такую возможность соответствующей Конституции страны постольку, поскольку закон 1994 года гарантирует длительность публичных услуг и защиту публичной собственности; Конституционный совет, тем не менее, исключил положение, допускающее возобновление разрешения на срок свыше семидесяти лет, так как это могло потенциально лишить орган власти права на автоматический и безвозмездный

возврат строений и, как следствие, подорвать «защиту, полагающуюся публичной собственностью».

37. Последним следствием принципа неотчуждаемости является невозможность обращения взыскания на имущество органов власти (статья L. 2311-1 Общего кодекса собственности). Это положение было смягчено в практике Государственного совета Франции в деле, которое позже поступит на рассмотрение Европейского Суда (см. постановление Европейского Суда от 26 сентября 2006 г. по делу «Компания по управлению портом Камполоро и компания, имеющая концессию на развитие Камполоро против Франции» [*Société de Gestion Du Port de Campoloro et Société fermière de Campoloro c. France*] (жалоба № 57516/00)).

б) Политика охраны публичных угодий

38. Кроме административных сервитутов, имеющих целью защитить публичную собственность от посягательств со стороны частных собственников, таких, как, например, сервитут прохода вдоль прибрежной зоны шириной три метра, распространяющийся на собственность владельцев прибрежных участков публичных морских угодий, установленный Законом 31 декабря 1976 г. о реформе городских и сельских застройок, защиту физической целостности публичных морских угодий, равно как и защиту использования угодий по назначению, гарантирует политика охраны публичных угодий. Нарушения порядка охраны публичных морских угодий подпадают под понятие нарушения публичного владения. Они наказываются штрафом, налагаемым административным судьёй, и влекут обязанность нарушителя привести местность в первоначальное состояние. Соответствующие положения о нарушении владения в публичных морских угодьях относятся не только к охране навигации, но и учитывают защиту прибрежной зоны как таковой (статьи L. 2132-2 и L. 2132-3 Общего кодекса собственности).

39. По мнению Государственного совета Франции, власти, на которые возложена охрана публичных морских угодий, обязаны преследовать нарушителей в судебном порядке (постановление Государственного совета от 23 февраля 1979 г. по делу «Министр жилищно-коммунального хозяйства против объединения «друзей кольцевых дорог»» [*Ministre de l'équipement c. Association «des amis des chemins de ronde»*]). По поводу участка, инкорпорированного в публичные морские владения на пляже Вергия (Южная Корсика), Государственный совет решил, что «то обстоятельство, что М.А. доказал бы титул собственности на спорный участок, и что власти выдали ему разрешение на строительство там на основании законодательства о городском развитии, отличного от применимого к публичным морским угодьям, не влияет на материальную сторону состава нарушения права публичного владения, и при любом состоянии вещей не может освободить его от ускоренной процедуры привлечения к ответственности, возбуждённой против него префектом <...>» (постановление Государственного совета № 292956 от 4 февраля 2008 г.). Речь шла о возмещении ущерба, причинённого публичным угодьям; при этом было установлено, что конкретные действия властей при выдаче разрешения и применении процедуры, приведшей к приговору за нарушение права публичного владения, породили у нарушителя определённые права, и, в частности, право не исполнять обязанность самому

¹ Конституционный совет во Франции — квазисудебный орган конституционного надзора, рассматривающий вопрос о конституционности того или иного закона, административного акта или иного мероприятия государства посредством обсуждения доклада, представленного одним из членов совета. Важное отличие Конституционного совета от большинства конституционных судов — отсутствие возможности осуществлять последующий контроль и, соответственно, рассматривать вопросы о конституционности нормативного правового акта в связи с конкретным делом (примечание редакции).

приводить местность в её первоначальное состояние (постановление Государственного совета от 21 ноября 1969 г. по делу Кёберлина [*Koeberlin*]).

4. Использование публичных морских угодий

40. Пользование публичными морскими угодьями может быть коллективным или частным, то есть предоставляемым отдельным лицам. Коллективное пользование, которое позволяет совокупности граждан пользоваться публичными угодьями (навигация по воде, пляжи) является свободным, равным для всех и бесплатным. Однако принцип бесплатности не был в явно выраженной форме воспроизведён Общим кодексом собственности, поскольку этот принцип является объектом многочисленных оговорок.

Частное использование владения должно соответствовать назначению публичных угодий. В отличие от коллективного пользования, оно требует наличия *разрешения*, выдаваемого персонально, с *уплатой рентных платежей*, и имеет *отзывной* характер.

Статья L. 28 Кодекса государственной собственности (статья L. 2122-1 Общего кодекса собственности) действительно предусматривала:

«Никто без разрешения, выданного компетентными властями, не вправе владеть национальной публичной собственностью или использовать её за пределами, установленными для всеобщего права пользования ею.

Служба охраны владений фиксирует нарушения положений предыдущего абзаца статьи незаконными владельцами с целью привлечения их к судебной ответственности, взыскивает убытки сообразно неполученным казной рентным платежам, что не влияет на возможность привлечения к судебной ответственности за нарушение владения публичными угодьями» [статья A 26 уточняла, что разрешение может быть отозвано без возмещения убытков].

41. По мнению Государственного совета Франции, «если властям при осуществлении управления публичными морскими угодьями надлежит предоставлять на установленных действующим законодательством условиях временные разрешения на владение названными угодьями, такие разрешения, с учётом всеобщего интереса, могут действовать законно, только если они согласуются с использованием по целевому назначению, право на которое обычно имеет общество, а также с обязанностью властей обеспечивать сохранность публичных угодий (постановление Государственного совета от 3 мая 1963 г. по делу коммуны Сэн-Бревин-ле-Пин [*Commune de Saint-Brévin-les-Pins*]).

42. Отзывной характер разрешений исходит из принципа неочуждаемости, который налагает на власти обязанность осуществлять защиту публичных угодий. Практика Государственного совета указывает, что «разрешения на владение публичными угодьями предоставляются на отзывных условиях и с возможностью отмены, и то обстоятельство — даже если предположить, что оно установлено — что I. имел такое разрешение на владение частью коммунальных публичных угодий до появления оспариваемого решения <...>, не влияет на законность решения, которым мэр потребовал от него снести сооружения и вернуть публичные угодья в первоначальное состояние <...>» (постановление Государственного совета от 29 марта 2000 г. по делу Иза [*Isas*]). Совершенно ясно указано также, что субъекты разрешений не «приобретают права» на возобновление

разрешения (постановление Государственного совета от 14 октября 1991 г. по делу Эли [*Helie*]).

43. Условия владения публичными угодьями установлены либо односторонними актами властей (подобными тому, который упомянут выше в статье L. 28 Кодекса государственной собственности), либо договорами, заключёнными с владельцами. Договоры называются концессиями на владение угодьями, применительно к публичным морским угодьям это могут быть концессия на пляж или на дамбу. Такой концессией государство разрешает концессионеру проводить на морской береговой полосе работы, направленные на то, чтобы вывести участок из зоны прилива. В отношении публичных морских угодий существует старинная процедура, установленная в 1807 году, традиционно обозначавшаяся названием «концессия на дамбу с переводом собственности» (прежняя статья L. 64 Кодекса государственной собственности): концессионеру разрешалось осушить занятые земли, которые таким образом исключались из водной зоны; они больше не попадали под понятие публичных морских угодий, и государство могло лишить их этого статуса и уступить на основании частнопредварительной сделки. Процедура, изначально использовавшаяся для устройства сельскохозяйственных полей, позже применялась для освоения местности созданием частной собственности в форме зон отдыха на территориях, отвоёванных у моря. Реакция на такие действия, воспринятые как приватизация береговой полосы, привела к запрету применения указанной процедуры в 1973 году циркуляром, подтверждённым Законом о прибрежной зоне, которым был запрещён ещё более широкий круг посягательств на природный характер береговой полосы; впредь стало невозможно реализовывать проекты типа зон отдыха или полей на основании концессии на дамбу с переводом собственности; эта процедура применяется только к старинным осушенным участкам, в этом случае она является единственной возможностью узаконить владение (источник: www.mer.gouv.fr, информация из источника получена 3 февраля 2010 г.).

В. Закон № 86-2 от 3 января 1986 г. о содержании, защите и развитии прибрежной зоны, известный как «Закон о прибрежной зоне»

44. До 1986 года публичные морские угодья были защищены правилами использования публичной собственности. Закон о прибрежной зоне ввёл новые правила защиты природных публичных угодий (источник: www.mer.gouv.fr).

45. С 1960-х годов энтузиазм граждан по поводу проведения отпусков на морском побережье увеличивает туристическое давление на прибрежную зону и скорость её застройки ... Учёт экономического значения прибрежной зоны и разнообразных притязаний, объектом которых она стала, сделало необходимым введение нормы высшего юридического значения, которая могла бы упорядочить различные виды пользования прибрежной зоной. В этом духе Парламент Франции единогласно принял Закон о прибрежной зоне от 3 января 1986 г. (консолидированный 7 августа 2007 г.). Статья 1 Закона устанавливает, что прибрежная зона является «географическим феноменом, который требует специфической политики обустройства, защиты и развития». Общие принципы данного Закона заключаются в том, чтобы сочетать одновременно охрану редких и чувствительных к воздействиям зон, экономичное управление потреблением пространства городской застройкой и тури-

стическим бизнесом и, наконец, ещё шире открыть для публики доступ на береговую полосу, такую как пляжи, и предоставить приоритет деятельности в прибрежной зоне, развитие которой связано с морем.

46. Именно в связи с урбанизмом установленные принципы наиболее известны и породили наибольшее число споров. Расширение городской застройки должно идти в сочетании с существующими или новыми посёлками. В пределах береговой полосы запрещено строительство дорог; транзитные дороги должны проходить не ближе 2000 метров от береговой полосы. С целью сохранить природные зоны Закон о прибрежной зоне устанавливает «незастраиваемость» стометровой зоны от береговой полосы вне агломераций и ограничивает урбанизацию прилегающих к этой береговой полосе пространств. И, наконец, характерные или особо выдающиеся участки прибрежной зоны должны охраняться и их обустройство должно быть щадящим.

47. Закон о прибрежной зоне уточняет правила обустройства публичных морских угодий, устанавливая требование проведения публичного предварительного опроса по любому существенному изменению пользования, вносит ясность в процедуры размежевания морской береговой полосы, запрещая, за особыми исключениями, затрагивать природный характер береговой полосы и организуя специальный режим для публичных швартовок. И, наконец, Закон закрепил принципы свободного и бесплатного пользования пляжами и поощряет свободный доступ граждан к морю (см. статью 321-9 Кодекса об охране окружающей среды и статью L. 2124-4 Общего кодекса собственности: «На пляжи пешеходам открыт свободный доступ <...>. Свободное и бесплатное для граждан пользование пляжами составляет их основное предназначение»).

48. Статья 25 Закона о прибрежной зоне, ставшая статьёй L. 2124-1 Общего кодекса собственности, повлекла реформу, относящуюся к владению публичными морскими угодьями. Данная статья предусматривает следующее:

«Решения об использовании публичных морских угодий учитывают назначение соответствующих зон и прилегающих участков земли, а также требования сохранения типичных ландшафтов и пейзажей прибрежной зоны и биологических ресурсов; эти решения должны, среди прочего, согласовываться с решениями, касающимися прилегающих участков, предназначенных для публичного пользования.

По поводу любого существенного изменения использования зон публичных морских угодий предварительно проводится публичный опрос, с исключениями, установленными конкретными нормами о национальной обороне и обеспечении безопасности на море <...>».

49. Статья 27 Закона о прибрежной зоне, ставшая статьёй L. 2124-2 Общего кодекса собственности, устанавливает принцип запрещения посягательства на природный характер береговой полосы:

«За исключением случаев осуществления операций по обеспечению морской безопасности и возведения сооружений и построек, необходимых для обеспечению безопасности на море, национальной обороны, морского рыболовства, культивации морепродуктов и заготовки морской соли, вне портовых и промышленно-портовых зон не допускаются посягательства на естественное состояние морской береговой полосы, в частности, путём обвалования, осушения, сооружения

каменных ограждений и набережных, за исключением возведения сооружений и построек, связанных с предоставлением публичных услуг или выполнением строительных работ, размещение которых на морском берегу обосновано топографическими или техническими причинами, объявленными приносящими общественную пользу.

Однако, дренажные работы, выполнявшиеся до вступления в силу настоящего Закона, регулируются предшествующим законодательством.

50. В отчёте об условиях применения Закона о прибрежной зоне, подготовленном Генеральным советом по мостам и шоссе, переданном в июле 2000 г. министру транспорта и жилищно-коммунального хозяйства, в разделе «Соотнести факты с теорией» указано следующее:

«<...> возникает впечатление несправедливости, когда отказывают в разрешении на строительство в месте, где присутствие зданий указывает, что в иные времена власти были менее осмотрительны <...>».

Право «пожизненного» пользования жилым домом, построенным в публичных морских угодьях, но без возможности передачи по наследству, признанное в подписанием с префектом соглашения, право, предоставленное супружеской паре, на стоянку фургона или жилого автоприцепа в зоне, где это стало незаконным, до кончины обоих, вместе с соглашением, прямо предусматривающим невозможность наследования этого права, в Приморской Шаранте и Морбиане иллюстрируют изобретательность властей в этом отношении <...>».

Все искажения множатся с более или менее добрыми намерениями <...>. Следует ли замалчивать развитие подпольного рынка разрешений на владение публичными угодьями <...>. Может быть, стоило бы предусмотреть ответственность публичных служащих, которые своей управленческой деятельностью умышленно создают или усугубляют незаконное положение? <...>».

51. В отчёте «Оценка Закона о прибрежной зоне и мер по её развитию и защите» Правительства Парламенту (сентябрь 2007 г.) в части, посвящённой открытию прибрежной зоны для пешеходов, указано следующее:

«Поддержка и развитие туризма предусмотрены в Законе о прибрежной зоне в качестве его цели. В частности, положения статей с 3 по 8 этого Закона регулируют посещение гражданами природных зон, морской береговой полосы и связанное с этим оборудование. В конкретизацию этих законодательных положений входит устройство дорожек <...>. Непрерывность прохода пешеходов вдоль прибрежной зоны гарантируется также сервитутном, налагаемым на частные владения, равно как проход по публичным участкам, которые могут принадлежать государству (публичные морские угодья), Службе охраны прибрежной зоны и территориально-административным образованиям <...>».

Устройство дорожек часто требует проведения исследований на участке, чтобы определить, может ли эта часть прибрежной зоны быть открыта для пешеходов без уничтожения фауны, флоры и стабильности почвы. Если доступ на территорию оказывается возможным без ущерба для окружающей среды, необходимо спланировать и разметить дорожки, в том числе по частным владениям. Заметим, что установленная законом планировка дорожек (трёхметровая полоса вдоль границы публичных морских угодий) часто не является наиболее

удобным решением. Там, где изменена установленная законом планировка дорожек, проходящих по частным владениям, необходимо провести публичное расследование <...>».

С. Сравнительное право

52. Европейский Суд изучил положение в шестнадцати прибрежных государствах — членах Совета Европы. Только четыре государства (Албания, Босния-Герцеговина, Соединённое Королевство и Швеция) не признают существования публичных морских угодий, исключаящих право частной собственности. В двенадцати других государствах (Германия, Хорватия, Испания, Греция, Ирландия, Италия, Мальта, Монако, Черногория, Нидерланды, Словения и Турция) публичные морские угодья принадлежат либо государству, либо иным публичным органам и на этом основании неотчуждаемы. Однако во всех государствах допускается передача публичных морских угодий в частное пользование на основании концессий с определённым сроком. И во всех государствах противозаконное использование публичных морских угодий влечёт применение к нарушителям административных или уголовных санкций. В частности, незаконная постройка зданий может повлечь для нарушителя обязанность снести это здание за свой счёт без компенсации расходов. Такого рода мера существует и в Швеции, где закон признаёт право частной собственности на участки по границе моря, но ограничивает это право относительно строгими сервитутами, запрещающими строительство новой недвижимости и гарантирующими публичный доступ к морю.

53. В Хорватии, как и в Испании, собственники недвижимости жилого назначения, построенной и законно приобретённой до вступления в силу Закона о морских владениях (2006 года) для одних и Закона о прибрежной зоне (1988 года) для других, могли получить на них концессию без обязанности уплаты ренты, только лишь при условии подачи соответствующего заявления в течение одного года с момента вступления Закона в силу. В Испании постройки, возведённые до вступления в силу Закона или концессии на которые были выданы по старому законодательству, будут снесены, если они не соответствуют новому законодательству по основаниям публичного интереса. Строения, разрешённые до вступления в силу Закона, но не соответствующие его положениям, будут снесены по истечении срока концессии, если они расположены на участках, относящихся к публичным морским угодьям. В Турции, согласно практике Кассационного суда (постановление от 10 октября 2007 г. со ссылкой на постановление Европейского Суда от 30 мая 2006 г. по делу «Догрусёз и Аслан против Турции» [*Doğrusöz et Aslan c. Turquie*] (жалоба № 1262/02), если отмена правового титула на имущество, находящееся в границах морской прибрежной зоны, соответствует национальному законодательству, заинтересованное лицо может обратиться в суд с заявлением о возмещении материального ущерба.

D. Документы Совета Европы

54. Можно упомянуть следующие имеющие отношение к делу документы: Рекомендация № R (97) 9 Комитета министров Совета Европы о политике развития устойчивого туризма с учётом интересов охраны окружающей среды в прибрежных зонах, принятая 2 июня 1997 г. и

приложение к ней; решение Комитета министров принятое в ходе заседания 678-й сессии (8–9 сентября 1999 г.), на котором заместители министров приняли во внимание Модельный закон об устойчивом управлении прибрежными зонами (см. статью 40 о публичных морских угодьях и статью 45 о доступе пешеходов к пляжам) и Европейский кодекс поведения для прибрежных зон, и согласились направить их своим правительствам.

ВОПРОСЫ ПРАВА

I. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ СТАТЬИ 1 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ

55. Заявитель утверждает, что отказ национальных властей разрешить ему продолжать владеть участком в публичных морских угодьях, где построен принадлежащий ему с 1960 года жилой дом, и предъявленное ему требование снести этот дом нарушают его право собственности, гарантированное статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции:

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами <...>».

A. По вопросу о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу: наличие «имущества»

1. Доводы сторон, изложенные в их представлениях Европейскому Суду

а) Доводы заявителя

56. Заявитель напоминает, что понятие «имущества» автономно (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ёнерийлдыз против Турции» [*Öneriyıldız c. Turquie*] (жалоба № 48939/99), § 95–96, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH] 2004–XII). Заявитель полагает, что правило о неотчуждаемости публичных морских угодий не может в данном случае привести к квалификации дома как *res nullius*¹, не подпадающего под какую-либо правовую категорию. Действительно, дом был построен более ста лет назад, и незаконность постройки его не объявлялась до покупки в 1960 году. Долгое время заявителя держали в неведении о возможности сноса приобретённого дома, и при этом он ссылается на десятки лет, мирно проведённых в надёжном домашнем и социальном окружении. Он напоминает также, что этот дом является объектом обложения и уплаты налогов и сборов. Таким образом, государство де-факто признало имущественный интерес, связанный с домом, являющимся предметом спора, и находящимся в нём движимым имуществом.

57. Заявитель указывает далее, что, когда в 1993 году префект написал ему, предложив продлить разрешение только на срок жизни заявителя, префект принимал в

¹ *Res nullius* (лат.) — «ничья вещь»; никому не принадлежащее имущество (примечание редакции).

расчёт возможность «иногo использования строений» властями, и тем самым признавал, что существует строение, то есть существует «имущество». Статус дома не может быть различным в зависимости от того, отказывает ли государство в возобновлении разрешения на владение с обязанностью сноса строения, или же оно отказывает, желая иначе воспользоваться собственностью, которая, в этом случае, станет полноценной и полноправной. Обязывая субъектов разрешения на владение участком снести за собственный счёт дом, где они живут тридцать пять лет одной и той же семьёй, тогда как дом был приобретён добросовестно в результате договора купли-продажи, государство не оказывает «собственности» должного уважения, указал заявитель.

б) Доводы государства-ответчика

58. Так же как и на стадии вынесения решения о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу, государство-ответчик оспаривает существование «имущества» по смыслу положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции на основании факта невозможности возникновения вещного права на публичные морские угодья. Различные правовые титулы владения — временные, условные и отзывные — выданные заявителю и его предшественникам, не могли породить какого-либо права собственности владельцев. Государство-ответчик напоминает, что законодательные положения о неотчуждаемости исключают такую возможность для природных морских угодий (см. выше, пункт 36 настоящего постановления).

59. Права собственности, о передаче которых могли бы договариваться частные стороны, не могут быть противопоставлены государству и никак не влияют на природу этих прав. Государство пользуется правом на защиту и уважение своей собственности. Оно имело полное право разрешить владение участком, на основе неотчуждаемости и неприменения приобретательной давности, без предоставления каких-либо иных, помимо простого пользования, прав. Отделение режима, применяемого к насыпной грунтовой площадке, от режима, применяемого к дому, который на нём стоит, и о котором властям стало известно только с 1967 года, будет означать отрицание принципов, регулирующих право собственности государства.

60. Государство-ответчик дополнительно указывает, что заявитель знал об отзывном характере своих прав на прибрежную полосу (молчаливое согласие с условиями, содержащимися в разрешениях на владение, уплата ренты, означающей признание права государства в качестве собственника угодий) и риски применимого правового режима.

61. Невозможность приобретения в силу давности владения обесценивает аргумент о последствиях давности владения участком. У заявителя не могло возникнуть никакой законной надежды на продолжение пользования «имуществом» в отличие от дела «Амер против Бельгии» [*Hamer c. Belgique*] (Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH] 2007 — ... , (жалоба № 21861/03), § 78 (приводится в извлечениях)), где имела место не *толерантность*, а *халатность* публичных властей, выдавших разрешение, исходя из «имущественного интереса воспользоваться домом».

2. Оценка обстоятельств дела, произведённая Европейским Судом

62. Европейский Суд вновь подтверждает, что понятие «имущество» в первой части Протокола № 1 к Конвенции автономно, имеет самостоятельное значение, которое не

ограничивается владением материальным объектом и не зависит от формальных классификаций в национальном законодательстве: некоторые иные права и активы могут считаться «имущественными правами», а также «имуществом» по смыслу этой нормы Конвенции. В любом деле важно исследовать, приобрёл ли заявитель в силу обстоятельств, рассматриваемых в совокупности, имущественный интерес, защищаемый статьёй 1 Протокола № 1 к Конвенции (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Иатридис против Греции» [*Iatridis c. Grèce*] (жалоба № 31107/96), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH] 1999-I, § 54; упомянутые выше постановления Европейского Суда по делам «Ёнериылдыз против Турции», § 124, и «Амер против Бельгии», § 75).

63. Исходя из предыдущего, понятие «имущество» не ограничивается «наличным имуществом» и равным образом распространяется на имущественные блага, включая права требования, на основании которых заявитель может претендовать по меньшей мере на законную надежду получить эффективное право собственности (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Амер против Бельгии», § 75). Законная надежда иметь возможность продолжать пользоваться собственностью должна основываться на «достаточной базе национального законодательства» (см. постановление Европейского Суда по делу «Копецкий против Словакии» [*Kopecky c. Slovaquie*] (жалоба № 44912/98), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH]-2004-IX, § 52).

64. В общем, принципы неотчуждаемости публичных владений и неприменимости к ним приобретательной давности не помешали Европейскому Суду сделать общий вывод о наличии «имущества» по смыслу положений статьи 1 Протокола № 1 (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Ёнериылдыз против Турции»; постановление Европейского Суда по делу «N.A. и другие заявители против Турции» [*N.A. et autres c. Turquie*] (жалоба № 37451/97) 2005-X; постановление Европейского Суда от 12 декабря 2006 г. по делу «Тунджай против Турции» [*Tuncay c. Turquie*] (жалоба № 1250/02); постановление Европейского Суда от 2 июля 2008 г. по делу «Кёктепе против Турции» [*Köktepe c. Turquie*] (жалоба № 35785/03); постановление Европейского Суда от 8 июля 2008 г. по делу «Тургут и другие заявители против Турции» [*Turgut et autres c. Turquie*] (жалоба № 1411/03); постановление Европейского Суда от 10 марта 2009 г. по делу «Шатыр против Турции» [*Şatir c. Turquie*] (жалоба № 36192/03)). Однако в этих делах, за исключением первого, титулы собственности заинтересованных лиц с точки зрения национального законодательства были неопровержимы, и до того, как их отменили в пользу публичной собственности, заинтересованные лица законно могли считать себя находящимися в положении «правовой безопасности» (см. упомянутые выше постановления Европейского Суда по делам «Тургут и другие заявители против Турции», § 89, и «Шатыр против Турции», § 32).

65. В настоящем деле в Европейском Суде не оспаривалась принадлежность участка, на котором возведён спорный дом, публичным морским угодьям. Что оспаривается, так это правовые последствия акта продажи 1960 года и последующих разрешений на владение домом.

66. Европейский Суд отмечает, что Административный суд г. Ренна установил, что «[заявитель имеет] полный правовой титул на занимаемый [им] жилой дом» (см. выше, пункт 24 настоящего постановления). Вместе с тем, строго применяя принципы, регулирующие пуб-

личную собственность — которые разрешают только условные и отзывные частные владения — другие национальные суды не признали за заявителем вещное право на дом. В их глазах то обстоятельство, что заявитель владел домом в течение очень длительного срока, никакого влияния на принадлежность публичных морских угодий, неотчуждаемых и не подлежащих приобретению на основании давности владения, не оказывает (см. выше, пункт 26 настоящего постановления).

67. В этих условиях, несмотря на добросовестное приобретение дома, поскольку разрешения на владение не создавали вещного права на публичные угодья — заявитель не мог об этом не знать, так же как и о соответствующих последствиях в отношении его права на дом — (см. в качестве примера противоположной ситуации постановление Европейского Суда от 6 декабря 2007 г. по делу «Компания “З.А.Н.Т.Е. — Марафониси А.Е.” против Греции» [*Z.A.N.T.E. — Marathonisi A.E. c. Grèce*] (жалоба № 14216/030), § 53) Европейский Суд выражает сомнение, что заявитель мог обоснованно надеяться на продолжение пользования домом на основании одного только разрешения на владение (см., *mutatis mutandis*¹, постановление Европейского Суда от 3 мая 2007 г. по делу «Ёзден против Турции (№ 1)» [*Özden c. Turquie (no. 1)*] (жалоба № 11841/02), § 28 — 30; решение Европейского Суда от 18 октября 2007 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 50253/07, поданной Кадиром Гюндюзом [*Kadir Gündüz*] против Турции). Европейский Суд отмечает также, что все постановления префекта упоминали обязанность в случае отзыва разрешения привести местность в первоначальное состояние, если власти того потребуют (см. выше, пункт 14 настоящего постановления).

68. Вместе с тем Европейский Суд отмечает, что даже если законы какого-либо государства не признают некий интерес в качестве «права», то есть «права собственности», то это, тем не менее, не исключает возможности при определенных обстоятельствах признать такой интерес «имуществом» по смыслу положений статьи 1 Протокола № 1. В настоящем деле истёкший период времени породил у заявителя имущественный интерес пользоваться домом; этот интерес был достаточно признан и важен для того, чтобы представлять собой «имущество» в смысле нормы, закреплённой в первой фразе статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, которая применима к рассматриваемому требованию (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше постановление Европейского Суда по делам «Амер против Бельгии», § 76, и «Ёнериблдыз против Турции», § 129).

В. По существу дела

1. Доводы сторон, изложенные в их представлениях Европейскому Суду

а) Доводы заявителя

69. Заявитель обжалует жесткое применение в его деле Закона о прибрежной зоне, которое, по его мнению, состоит в запрете частного владения участком. Применение статьи 25 Закона о прибрежной зоне должно было учитывать то, что разрешения на владение спорным участком выдавались и продлевались систематически с XIX века. В начале статьи указано, что необходимо учитывать наличие прилегающих участков публичного назначения; тогда как вокруг дома заявителя повсюду имеются частные участки и строения, а не дикий берег. Кроме того,

Закон не предусматривает никаких определённых санкций. Выданное заявителю разрешение было продлено после принятия Закона в 1986 году. Ввиду этих доводов ссылаясь государства-ответчика на требования соблюдения законодательства об охране природы, по мнению заявителя, не имеет значения, которое государство-ответчик стремится придать ему.

70. Заявитель сопоставляет целый ряд обстоятельств — то, что спорный дом был построен другими лицами, добросовестно приобретён, то, что власти выдали разрешение соорудить насыпную грунтовую площадку, то, что произведена оценка дома, что он застрахован и является объектом налогообложения и уплаты ренты, ограниченный размер участка и, наконец, то, что речь идёт о нескольких десятках метров берега в зоне, где дом заявителя окружен другим жильём, отсутствие возмещения, — в противовес общему интересу, на основании которого можно было бы требовать снести дом.

Заявитель считает противоречивым предлагать разрешение при условиях, а при отказе от него широковещательно отстаивать публичный интерес, настойчиво требуя от него сноса дома. К тому же снос дома на местности, которая зарегистрирована как типичный пейзаж, представляет трудности. Заявитель утверждает, что он не единственный владелец, оказавшийся в сложившихся обстоятельствах, и что другие дома по соседству должны были тоже быть разрушены, но это никогда не делалось, так как с точки зрения требований законодательства об охране окружающей среды и о доступе к берегу нет необходимости сносить строения.

71. В заключение заявитель делает вывод об отсутствии соотношения разумной пропорциональности между применёнными в его деле средствами и преследуемой целью и высказывает утверждение, что на него возложено чрезмерное и непропорциональное бремя.

б) Доводы государства-ответчика

72. Государство-ответчик утверждает, что применяемая к заявителю мера проистекает из правового регулирования пользования имуществом и соответствует тому, что было установлено Европейским Судом по делу «Амер против Бельгии». Государство-ответчик ссылается на то, что заявитель и на сегодняшний день не лишен своего дома (в качестве противоположной ситуации см. упомянутое выше дело «N.A. и другие заявители против Турции»).

73. Государство-ответчик поясняет, что преследует законные цели, соответствующие общему интересу надзора за охраной права всех граждан постоянно пользоваться публичными угодьями по их прямому назначению, что требует защиты публичной собственности от незаконного владения. Такая защита варьирует со временем в зависимости от устремлений и интересов общества, и включает право отмены ранее выданных разрешений на частное владение в случае использования владельцем не в соответствии с назначением участка. В данном деле разрешения на владение продлевались, пока соответствовали назначению публичных угодий, так как они предназначались для рыбной ловли и навигации.

74. Сегодня, с принятием Закона о прибрежной зоне, установившим принцип недопустимости посягательства на природное состояние морской береговой полосы и усилившим гарантии общего доступа к этим публичным угодьям, обстоятельства изменились. Государство-ответчик поясняет, что деятельность властей в этой области

¹ Mutatis mutandis (лат.) — с соответствующими изменениями (примечание редакции).

должна конкретизироваться в подходящий момент с тем, чтобы установленные положениями об охране окружающей среды меры дали наилучший результат (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Амер против Бельгии», § 79). «Толерантность» властей, которая дала заявителю возможность пользоваться участком, не могла сохраняться после того, как частное пользование домом перестало соответствовать назначению угодий, ныне подпадающим под действие норм об охране окружающей среды. Отказ в продлении разрешения на владение, таким образом, был полностью обоснованным. Он соответствовал Закону о прибрежной зоне, разумному и прогрессивному, и именно поэтому требовалось, как это произошло в деле заявителя, изменить прежнее положение.

75. Государство-ответчик в связи с этим считает, что его вмешательство в осуществление права владельца участка в публичных угодьях связано с охраной публичных угодий и защитой окружающей среды.

76. Заявитель, прежде всего, признавал незаконность строений и отзывной характер владения. Государство-ответчик старается подчеркнуть, что дом, по поводу которого заявитель привлекается к ответственности за нарушение правил защиты неприкосновенности публичной собственности, является загородным, то есть что окончание разрешения на владение не лишает заявителя крыши над головой. Кроме того, заявитель отказался от предложенного префектом условного разрешения, которое дало бы ему право пожизненно пользоваться владением, и являлось реальным компромиссом, согласующим частное владение с требованиями охраны публичных угодий. Ввиду отказа снос дома явился единственной мерой, которую можно было применить (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Амер против Бельгии», § 86).

Сохранение дома препятствует доступу к прибрежной полосе в прилив, и противоречит требованию свободно пользоваться пляжем пешеходами. По мнению государства-ответчика, дом представляет собой непреодолимое препятствие для движения граждан. Восстановление первоначального природного состояния участка обеспечило бы доступ граждан к морским угодьям и к участку ландшафта, внесённому в перечень особо охраняемых природных зон.

2. Оценка обстоятельств дела, произведённая Европейским Судом

77. Согласно прецедентной практике Европейского Суда статья 1 Протокола № 1 к Конвенции, гарантирующая право собственности, по существу содержит три различные нормы (см., в частности, постановление Европейского Суда от 21 февраля 1986 г. по делу «Джеймс и другие заявители против Соединённого королевства» [*James et autres c. Royaume-Uni*], § 37, серия «А», № 98): первая выражена в первой фразе первого абзаца и носит общий характер и закрепляет право на уважение собственности; вторая фигурирует во второй фразе того же абзаца и регулирует случаи лишения собственности и связывает его определёнными условиями; третья, установленная во втором абзаце, закрепляет за Договаривающимися Государствами право, в числе прочего, регламентировать пользование имуществом в соответствии с общими интересами. Вторая и третья нормы, представляющие собой частные примеры посягательства на право собственности, должны толковаться в свете принципа, установленного в первой норме (см. постановление Европейского Суда от 16 ноября 2004 г. по делу

«Брункрона против Финляндии» [*Bruncrona c. Finlande*] (жалоба № 41673/98), § 65–69, и постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брониовский против Польши» [*Broniowski c. Pologne*] (жалоба № 31443/96), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*CEDH*] 2004-V, § 134).

78. По вопросу о вмешательстве в осуществление права собственности Европейский Суд напоминает, что для того, чтобы определить, имело ли место лишение имущества в смысле второй «нормы», необходимо исследовать не только вопрос о лишении владения или формального отчуждения, но и рассмотреть реальности спорной ситуации, лежащие за пределами видимости. Целью Конвенции является защита «практических и эффективных» прав, и важно выяснить, является ли данная ситуация фактическим отчуждением (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Брумареку против Румынии» [*Brumărescu c. Roumanie*], (жалоба № 28342/95), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [*CEDH*] 1999-VII, § 76; постановление Европейского Суда от 23 сентября 1982 г. по делу «Спорронг и Лоннрот против Швеции» [*Sporrong et Lönnroth c. Suède*], § 63 и 69–74, серия «А», № 52).

79. Европейский Суд отмечает, что принадлежность участка, на котором построен дом, являющийся предметом спора, к публичным угодьям, сторонами в деле не опровергается. С учётом принципов, регулирующих собственность на угодья, и того, что дом не снесён на сегодняшний день, Суд считает, что в настоящем деле отсутствует лишение имущества в смысле второй фразы первого абзаца статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции (см., *mutatis mutandis*, постановление Европейского Суда от 8 ноября 2005 г. по делу «Салиба против Мальты» [*Saliba c. Malte*] (жалоба № 4251/02), § 34–35, а также в качестве противоположной ситуации постановление Европейского Суда от 24 июня 2003 г. по делу «Аллард против Швеции» [*Allard c. Suède*] (жалоба № 35179/97), § 50; упомянутое выше дело «N.A. и другие заявители против Турции», § 31 и 38).

80. Европейский Суд считает, что заявитель не мог не знать о том, что разрешение на частное владение участком в публичных угодьях в какой-то момент может быть ему не продлено и что вытекающее из этого требование снести дом могут рассматриваться как регулирование пользования собственностью в целях, соответствующих всеобщему интересу. Правовой режим публичной собственности, закрепляющей её назначение как публичное пользование с целью служить общему благу, соответствует этой категории. Кроме того, отказ в возобновлении разрешений на владение, выданных префектом, мотивирован положениями Закона о прибрежной зоне в части, посвящённой защите природного состояния морской береговой полосы (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Амер против Бельгии», § 77).

81. Европейский Суд отмечает, что заявитель оспаривает соответствие цели окончательного требования властей всеобщему интересу защиты использования публичных угодий по назначению и охраны окружающей среды. Суд не поддерживает этот довод. Суд принимает довод о том, что национальные суды рассматривали посягательство на собственность лишь в отношении публичного права собственности. Суд указывает также, что выданными последовательно в течение определённого периода времени разрешениями государство-ответчик де-факто сузило защиту использования публичных угодий по назначению. Вследствие принятия Закона о прибрежной зоне — статья 1 которого устанавливает, что «прибреж-

ная зона является географическим феноменом, который требует специфической политики обустройства, защиты и развития» — разрешения более не возобновлялись в целях защиты всеобщих интересов и охраны окружающей среды. Суд отмечает, что общество всё больше заботится об охране окружающей среды (см. постановление Европейского Суда от 18 февраля 1991 г. по делу «Фредин против Швеции (№1)» [*Fredin c. Suède (no. 1)*], серия «А», № 192, § 48); сохранением этой ценности обеспокоено общественное мнение, и в связи с этим она представляет постоянный интерес публичной власти и является предметом её защиты. Суд неоднократно высказывался по поводу охраны природы и лесов (см. упомянутые выше постановления Европейского Суда по делам «Тургут и другие заявители против Турции», § 90, «Кёктепе против Турции», § 87, «Шатыр против Турции», § 33). Сохранение прибрежной зоны, а особенно пляжей, «мест, открытых для всех», является примером мест (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «N.A. и другие заявители против Турции», § 40), которые требуют особого порядка обустройства. Суд считает в этой связи, что вмешательство государства в осуществление заявителем своих прав преследовало законную цель всеобщего интереса: поощрить свободный доступ к береговой полосе, необходимость которого установлена со всей очевидностью (см. выше, пункты 46–49 и 51–54 настоящего постановления).

82. Осталось, таким образом, определить — с учётом интереса заявителя сохранить дом — соразмерно ли преследуемой государством цели требование привести местность в первоначальное состояние.

83. Согласно сложившейся прецедентной практике, второй абзац статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции должен применяться в соответствии с установленным в первой фразе статьи 1 принципом. Следовательно, мера вмешательства должна устанавливать «справедливое равновесие» между требованиями всеобщих интересов и защитой основных прав личности. Поиск подобного равновесия отражен в структуре всей статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в целом и её второго абзаца; должно существовать разумное пропорциональное соотношение между применяемыми средствами и преследуемой целью. Проверка соблюдения этого требования, Европейский Суд признаёт за государством широкую свободу усмотрения как в выборе порядка и особенностей применения закона, так и в принятии решений о том, будут ли легитимны их последствия с учётом всеобщих интересов и поставленных в законе целей (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Шассаню и другие заявители против Франции» [*Chassagnou et autres c. France*] (жалобы № 25088/94, 28331/95 и 28443/95), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH] 1999-III, § 75). Это равновесие нарушается, если на соответствующее лицо возлагается особое и чрезмерное бремя.

84. Европейский Суд часто указывал, что политика обустройства территории и охраны окружающей среды, где преобладающее место занимает всеобщий интерес, предоставляет государству более широкую свободу усмотрения, чем это имеет место при регулировании исключительно гражданских прав (см., *mutatis mutandis*, постановление Европейского Суда по делу «Горраис Лисаррага и другие заявители против Испании» [*Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*] (жалоба № 62543/00), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH] 2004-III, § 70, постановление Европейского Суда от 28 июля 2005 г. по делу «Алатулккила и другие заявители против Финляндии» [*Alatulkkila*

et autres c. Finlande] (жалоба № 33538/96), § 67; решение Европейского Суда по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 70074/01, поданной компанией «Валико С.р.л.» [*Valico S.r.l.*] против Италии, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH] 2006-III, решение Европейского Суда от 26 февраля 2008 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 37664/04, поданной Ларсом и Астрид Фагешкьельд [*Lars et Astrid Fägerskiöld*] против Швеции.

85. Европейский Суд отмечает, что заявитель не построил дом, являющийся предметом спора, сам, а приобрёл его по нотариально удостоверенному акту 1960 года (см. выше, пункты 9 и 13 настоящего постановления). С этого времени он владеет домом, содержит его и платит соответствующую ренту и налоги. Суд отмечает также, что дом был построен более века назад на участке осушенной земли, относящейся к публичным угодьям, в отсутствие какой-либо концессии, разрешающей пользование им (см. выше, пункт 24 настоящего постановления). С точки зрения Суда вопрос о законности строительства дома в настоящем деле приниматься во внимание не должен. В любом случае довод о незаконности строительства не будет выдвигаться против заявителя, в частности потому, что не опровергнуто то обстоятельство, что он добросовестно приобрёл своё «имущество». Таким образом, его положение очевидно отлично от положения тех лиц, которые полностью сознавая положение вещей, строили здания без разрешения (см. в качестве противоположной ситуации упомянутые выше дела «Ёнериылдыз против Турции», «Салиба против Мальты» и «Амер против Бельгии»). То есть дом, являющийся предметом спора, нельзя сравнивать с недавно появившимся феноменом незаконной урбанизации прибрежной зоны.

86. Как бы то ни было, с момента появления «имущества», то есть с момента постройки дома, власти знали о его существовании, так как владение им происходило на основе выданного разрешения, в котором уточнялось, что «насыпная грунтовая площадка ничем не может препятствовать навигации <...> и передвижению по морскому берегу, при условии, что в любое время она будет доступной для граждан». В каждом постановлении префекта указывался срок разрешения и — в соответствии со статьёй А 26 Кодекса государственной собственности — возможность властей изменить или отозвать разрешение, если они сочтут это полезным по какому бы то ни было основанию; в случае чего заявитель не может потребовать какой-либо компенсации или возмещения вреда. Кроме того, уточнялось, что он должен будет — если это потребует — восстановить местность в первоначальном состоянии путем сноса возведённых им на публичных землях сооружений, включая те строения, которые существовали на момент подписания постановления. На основании изложенного Европейский Суд делает вывод, что заявитель всегда знал, что разрешения были отзывными и могли быть отменены, и считает, что власти могли внести вклад в создание у заявителя неуверенности в отношении правового статуса «имущества» (см. в качестве противоположной ситуации постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Бейелер против Италии» [*Beyeler c. Italie*] (жалоба № 33202/96), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH] 2000-I, § 119).

Очевидно, что заявитель пользовался этим «имуществом» в течение долгого периода. Однако Европейский Суд усматривает здесь не халатность со стороны властей, а скорее толерантность по отношению к продолжающемуся владению заявителя, к тому же обставленному оп-

ределёнными правилами. Исходя из этого невозможно, как того хотел бы заявитель, сделать вывод, что ввиду истечения времени ответственность властей за неопределённость статуса дома возросла (см. выше, пункт 60 настоящего постановления). Исключительная длительность владения и определённые сомнения властей (см. выше, пункты 14 и 29 настоящего постановления) относятся к эпохе, когда забота об охране природы не достигала современного развития. Действительно, только в 1986 году положение заявителя изменилось в связи с принятием Закона о прибрежной зоне, который положил конец политике, состоявшей в осуществлении защиты прибрежной зоны только лишь в соответствии с требованиями норм, регламентирующих охрану публичной собственности. При любых обстоятельствах, толерантность властей, о которой говорилось выше, не могла привести к легализации сложившейся ситуации задним числом.

87. Европейский Суд отмечает, что заявитель обжалует адекватность применённых к нему мер по защите прибрежной зоны во всеобщих интересах, и утверждает, что его дом хорошо интегрирован в ландшафт, является частью местности, представляющей собой объект типичного исторического наследия, и не мешает доступу к береговой полосе. Тем не менее Суд по этому поводу повторно отмечает, что право решать, какие меры необходимо принять для защиты прибрежной зоны, принадлежит, в первую очередь, национальным властям. Эти меры зависят от политики урбанизма и обустройства территории; определение таких мер эволюционирует и полностью лежит в поле возможного вмешательства государства, в частности и посредством контролирования правового режима собственности в целях публичной пользы и всеобщего интереса (см. упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Горраис Лисаррага и другие заявители против Испании», § 70; решение Европейского Суда от 24 января 2006 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 72864/01, поданной Томмазо Галтьери [*Tommaso Galtieri*] против Италии).

88. Само собой разумеется, что после столь долгого периода владения снос дома будет представлять радикальное вмешательство в право заявителя на пользование «имуществом». Действительно, в иную эпоху власти были менее строги к использованию публичных угодий в частных целях. Кроме того, заявитель не просил предоставить концессию на дамбу в то время, когда это ещё было возможно, до принятия Закона о прибрежной зоне. С 1973 государство уже принимало меры против приватизации публичной собственности (см. выше, пункт 43 настоящего постановления).

89. Отказ продлить разрешения и возложенная на заявителя обязанность привести местность в состояние, предшествовавшее постройке дома, сделаны в целях последовательного и более строгого соблюдения закона, с точки зрения возросшей необходимости защитить прибрежную зону и публичное пользование ею, а также выполнить правила застройки. Учитывая привлекательность берегов и притязания на них, необходимость контролируемой застройки и свободного доступа ко всем берегам, требуется политика установления более жесткого порядка управления этой территорией. Это положение распространяется ко всей совокупности европейской прибрежной зоны.

Позволить сделать исключение из предписаний закона в деле заявителя, который не может отстоять приобретённые права, противоречило бы смыслу Закона о прибрежной зоне (см. выше, пункты 45–49 настоящего постановления) и улучшения организации взаимоотношений публичного и частного пользования (см. выше, пункт 50 настоящего постановления). В остальном заявитель не представил

доказательств какого бы то ни было несоответствия действий властей применению такого порядка: ни ссылаясь на соседей, находящихся в схожей ситуации, на которых не возложена обязанность сносить дома, ни ссылаясь на вероятный высший интерес, архитектурный и (или) интерес сохранения исторического наследия.

90. Европейский Суд констатирует далее, что заявитель отказался от компромиссного решения и предложения префекта продолжать пользоваться домом с соблюдением определённых условий. Суд разделяет точку зрения Комиссара правительства в Государственном совете Франции, что это предложение могло бы стать решением, сочетающим существующие на сегодня интересы (см. выше, пункт 27 настоящего постановления). Оно представляется разумным, с учётом давности владения, «эмоциональной привязанности», характеризующей отношение заявителя к дому, и времени, которое иногда необходимо для введения в действие закона. Оно соответствовало бы некоторым моделям вступления в силу законов о прибрежной зоне, недавно принятых и применяемых в других прибрежных государствах (см., пример Испании выше, в пункте 53 настоящего постановления).

91. Наконец, Европейский Суд напоминает, что при применении мер регулирования пользования имуществом, отсутствие возмещения убытков является одним из факторов, которые необходимо учитывать для установления того, было ли соблюдено необходимое справедливое равновесие, но одно только отсутствие возмещения не составляет само по себе нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции (см. упомянутое выше решение Европейского Суда по жалобе Томмазо Галтьери против Италии; постановление Европейского Суда от 21 февраля 2008 г. по делу Компания «Анонимос Туристике Этэриа Ксенодокеа Критис» против Греции» [*Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grèce*] (жалоба № 35332/05), § 45). В настоящем деле, с учётом норм о публичной собственности, и того, что заявитель не мог не знать о принципе невозмещения, ясно определённом во всех выданных ему с 1961 года временных разрешениях на владение публичными угодьями (см. выше, пункт 14 настоящего постановления), отсутствие возмещения, с точки зрения Суда, не представляет собой меры, непропорциональной установлению порядка пользования имуществом заявителя, применённой в настоящем деле.

92. На основании всей совокупности сделанных выше выводов Европейский Суд полагает, что возложенное на заявителя бремя в виде сноса дома без возмещения убытков не было особым и чрезмерным. Таким образом, разрыв равновесия между интересами общества и заявителя не имел места.

93. Исходя из изложенного, по делу властями государства-ответчика нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции допущено не было.

II. ПО ВОПРОСУ О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ СТАТЬИ 8 КОНВЕНЦИИ

94. Заявитель утверждает, что применённая к нему мера нарушает его право на уважении жилища, гарантируемое статьёй 8 Конвенции, на том, имеющем неимущественную природу основании, что эта мера перевернула длительную и богатую событиями историю его семьи. Статья 8 Конвенции устанавливает:

«1. Каждый имеет право на уважение его личной [и] семейной жизни, его жилища <...>».

2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением слу-

чаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах <...> общественного порядка в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

95. Государство-ответчик ссылается на неприемлемость данного довода. Оно утверждает, что, с одной стороны, заявитель не заявлял требований, связанных с нарушением статьи 8 Конвенции в национальных судах, ни во время процедуры рассмотрения в Европейском Суде вопроса о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу, и, с другой стороны, что положения Конвенции не распространяются на дополнительные жилища.

96. Европейский Суд не считает необходимым рассматривать доводы о неприемлемости жалобы для её рассмотрения по существу, выдвинутые государством-ответчиком. Суд замечает, что требование о рассмотрении нарушения статьи 8 Конвенции относится к тем же обстоятельствам, что были рассмотрены в свете статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции и считает, что ни одного вопроса, отличающегося от тех, которые были рассмотрены в контексте этой нормы, не поставлено. На этом основании, нет необходимости рассматривать их отдельно по существу.

ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД

1. постановил, тринадцатью голосами «за» и четырьмя голосами «против», что по делу властями государства-ответчика нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции допущено не было;

2. постановил, шестнадцатью голосами «за» и одним голосом «против», что нет необходимости рассматривать вопрос о предполагаемом нарушении статьи 8 Конвенции.

Совершено на французском языке и английском языке и оглашено в открытом заседании Большой Палаты 29 марта 2010 г. во Дворце прав человека в г. Страсбурге.

Майкл О'Бойл,
заместитель
Секретаря-Канцлера
Европейского Суда

Николас Братца,
Председатель
Большой Палаты
Европейского Суда

К настоящему постановлению прилагаются, согласно пункту 2 статьи 45 Конвенции и пункту 2 правила 74 Регламента Европейского Суда, следующие отдельные мнения судей¹:

- совпадающее мнение судьи Касадевалы;
- совместное частично особое мнение судей Братца, Вайич, Дэвида Тора Бьоргвинссона и Калайджиевой;
- частично особое мнение судьи Ковлера.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КАСАДЕВАЛЯ

1. Я голосовал вместе с большинством судей за то, что не было допущено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Тем не менее, *mutatis mutandis*, к тому, что

я изложил в своём особом мнении по делу «Ёнериылдыз против Турции» (упомянутом в настоящем постановлении), я предпочёл бы, чтобы Европейский Суд разрешил бы спорный вопрос на ранней стадии своей мотивировки и заключил бы, что в настоящем деле статья 1 Протокола № 1 к Конвенции неприменима.

2. Заявитель и его супруга пользовались временными разрешениями на владение публичными морскими угодьями в департаменте Морбиан. С 1961 года по 1991 год эти разрешения неоднократно возобновлялись. Я согласен с тем, что до 31 декабря 1992 г., даты окончания срока последнего соглашения о временном владении (пункт 14 постановления), заинтересованные лица могли легитимно считать себя владеющими «имуществом» по смыслу положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции и норм прецедентной практики Европейского Суда, но я считаю, что после этой даты они этого не могли.

3. Очевидно, что понятие «имущество» по смыслу положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции имеет автономное значение, и что определённые интересы, представляющие собой имущественные активы, могут считаться «имуществом» в целях, установленных этой нормой Конвенции. Однако законная надежда продолжать пользоваться «имуществом» должна основываться на «достаточной базе национального законодательства» (пункт 63 постановления). Однако после окончания срока последнего временного соглашения на владение заинтересованные лица не располагали достаточной базой во французском законодательстве.

4. Постановления префекта, которые никогда не оспаривались, ясно и недвусмысленно указывают срок временного разрешения, уточняя, — согласно действующему законодательству — что власти оставляют за собой право, если сочтут это необходимым по какому бы то ни было основанию, изменить или отозвать разрешение, без возможности для заявителя потребовать за это возмещения убытков, и указывали обязанность восстановить местность в первоначальном состоянии, если власти этого потребуют (см. пункт 67 постановления). Европейский Суд на этом основании сделал вывод о том, что заинтересованные лица всегда знали, что разрешения имели отзывной характер и могли быть отменены, довод, который Суд счёл опровергающим то, что власти могли внести вклад в создание у заявителя неуверенности в отношении правового положения «имущества» (см. пункт 86 постановления).

5. Мне трудно согласиться с выводами, к которым большинство судей пришли в пункте 68 постановления, — которые представляются мне частично противоречащими положениям пунктов с 62 по 67 — согласно которым «в настоящем деле *истёкший период времени породил у заявителя имущественный интерес пользоваться домом* <...>». Увы, как неоднократно указано в постановлении, публичная собственность не только неотчуждаема, но и не подлежит приобретательной давности (защита против частноправовой узуркации), откуда следует, что как бы ни был долг истёкший промежуток времени, он не может иметь никаких правовых последствий. Я согласен с доводом государства-ответчика, согласно которому недопустимость приобретательной давности сделала несостоятельным аргумент о последствиях длительности владения участком, в связи с чем законная надежда иметь возможность продолжать пользоваться «имуществом»

¹ Согласно правилу 74 («Содержание постановления») Регламента Европейского Суда по правам человека каждый судья, принимавший участие в рассмотрении дела, имеет право приложить к постановлению Суда свое отдельное мнение, совпадающее с мнением большинства, либо отдельное особое мнение, либо просто свое «заявление о несогласии». Совпадающим мнением [*concurring opinion*] называют мнение, которое совпадает с мнением большинства судей по существу дела, но расходится в вопросах его обоснования (*примечание редакции*).

не могла возникнуть у заинтересованных лиц (пункт 61 постановления).

6. Наконец, мне представляется, что большая часть аргументов в пользу отсутствия нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, изложенных в постановлении, неприменима в деле заявителя.

СОВМЕСТНОЕ ЧАСТИЧНО ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ БРАТЦА, ВАЙИЧ, ДЭВИДА ТОРА БЬОРГВИНСОНА И КАЛАЙДЖИЕВОЙ (перевод)¹

1. Мы не можем согласиться с мнением большинства судей относительно отсутствия нарушения статьи 1 Протокола 1 к Конвенции в настоящем деле. По нашему мнению, предъявленное заявителем требование восстановить местность в состоянии, предшествующем застройке, то есть покинуть и снести дом, построенный самое меньшее 120 назад, которым заявитель и его жена владеют и за которым они ухаживают с 1960 года является непропорциональным и неоправданным вмешательством в осуществление права на пользование «имуществом» по смыслу положений статьи 1 Протокола 1 к Конвенции.

2. Мы разделяем мнение большинства судей о том, что настоящее дело не касается вопросов, регулируемых нормой о лишении собственности, установленной второй фразой первого абзаца статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции — за исключением того, что снос повлечёт бы последствие в виде лишения заявителя его имущества — однако затрагивает вопросы использования собственности, определяемые вторым абзацем этой нормы, поскольку оспариваемое вмешательство было предпринято во исполнение ограничений на застройку, наложенных Законом о прибрежной зоне 1986 года и предшествующим законодательством о пользовании публичными морскими угодьями и приведении морской береговой полосы в её природное состояние. Как Европейский Суд многократно подчёркивал, три «нормы», которые содержит статья 1 Протокола № 1 к Конвенции, не разделены никакой непреодолимой преградой, они связаны между собой требованиями пропорциональности и справедливого равновесия между всеобщими интересами и защитой прав и интересов личности. Кроме того, даже при рассмотрении данного дела с точки зрения второго абзаца этой нормы, те суровые последствия, которые повлекло для заявителя применение оспариваемых мер, — предполагаемая в будущем потеря ценного имущества — должны приниматься в расчёт.

3. Мы вместе с большинством судей полагаем также, что вмешательство в осуществление права заявителя отвечает целям всеобщего интереса. Из оспариваемого постановления префекта и решений, вынесенных судами, следует, что критикуемые меры, в первую очередь, были направлены на устранение постоянного сооружения, возведённого в публичных морских угодьях, в целях восстановления природного состояния прибрежной зоны. С этой точки зрения такое вмешательство может рассматриваться в более широком смысле как служащее интересам окружающей среды.

4. Центральным вопросом является, были ли принятые в данном случае меры пропорциональны законной цели, и устанавливают ли они справедливое равновесие между существующими противоположными интересами, или же заявитель вынужден нести особое и чрезмерное бремя. Именно в этом пункте мы расходимся с большинством судей.

5. Применение критикуемых мер повлечёт исключительно серьёзные последствия для заявителя, так как принудит его покинуть и снести, без компенсации, добросовестно приобретённый дом, где он совершенно законно проживает в течение 50 лет, в который он вкладывает деньги и время, уплачивая причитающиеся налоги и ренту. Действительно, заявитель всегда знал, что владение и пользование этим жильём имеют отзывной характер, поскольку выдаваемые с момента покупки временные разрешения на владение засыпной грунтовой площадкой и домом ясно указывают, что власти сохраняют возможность изменить или отозвать разрешение; в случае чего заявитель не может потребовать какой-либо компенсации или возмещения вреда; он должен будет, если это потребует, восстановить местность в первоначальном состоянии. В указанных разрешениях также уточняется, что, если потребует, заявитель должен будет восстановить первоначальное состояние местности путем сноса возведённых им на публичных землях сооружений, включая те, которые существовали на момент подписания постановления. Если он не выполнит эту обязанность, власти должны будут произвести снос за его счёт. Кроме того, начиная с момента приобретения дома заявителем, власти систематически возобновляли — в 1961, 1975, 1986 и 1991 годах — разрешения на владение построенным в 1880 годах домом, никогда не давая заявителю повода предполагать, что они прекратят делать это. В этой связи особенно заслуживает рассмотрения то обстоятельство, что разрешения 1986 года и 1991 года были выданы после вступления в силу Закона о прибрежной зоне, который в 1993 году был интерпретирован как препятствующий выдаче нового разрешения.

6. Определённое значение имеет и интерес коммуны, лежащий на другой чаше весов. Мы признаём, что государство имеет право на изменение проводившейся до настоящего времени политики, в силу новых приоритетов, среди которых несомненно фигурирует охрана окружающей среды. Принятие Закона 1986 года отвечало требованиям озабоченности населения ущербом, наносимым окружающей среде урбанизацией морских берегов. Равным образом мы согласны с большинством в том, что право выбора типа мер, необходимых для защиты прибрежной зоны, принадлежит, в первую очередь, национальным властям.

7. Однако некоторые особенности данного случая приводят нас к заключению, что принятые национальными властями меры не смогли установить справедливого равновесия.

Во-первых, засыпная грунтовая площадка и построенный на ней дом сооружены на один век раньше принятия Закона 1986 года, который сам устанавливает различие между сооружениями в зависимости от того, были ли они построены до или после его вступления в силу, причём первые остаются в поле регулирования предшествующего законодательства, и даже до разработки Кодекса государственной собственности 1957 года и министерского циркуляра 1973 года, устанавливающих запрет на выдачу концессий на осуществление работ в прибрежной зоне и владение публичными морскими угодьями; при этом запрет был подтверждён в 1986 году.

Особенно удивляет то, что, хотя изначально дом был построен вопреки решению префекта об отказе в разрешении на строительство от 31 мая 1856 г., М. А., его прежнему владельцу, было решением префекта от 5 декабря 1889 года дано чёткое разрешение сохранить и это жильё, и несущую его грунтовую площадку в публичных морских

¹ Имеется в виду, что мнение было составлено не на французском языке, а на английском языке (примечание редакции).

угодьях за уплату ренты. Более того, заявитель получил в 1961 году чёткое разрешение увеличить размер засыпной грунтовой площадки с сервитутом в виде устроенного в подножии площадки прохода к морю для граждан.

8. Во-вторых, как было указано выше, в течение более чем векового периода, выдавались периодически возобновлявшиеся разрешения на владение. Государство-ответчик объясняет это тем, что выдача разрешений соответствовала назначению публичных угодий, связанному с рыбной ловлей и навигацией. Оно утверждает, что обстоятельства изменились с принятием Закона о прибрежной зоне, который установил принцип недопустимости причинения ущерба природному состоянию морской береговой полосы и усилил гарантии всеобщего доступа к публичным угодьям. Государство-ответчик считает, что отказ в возобновлении разрешения на владение был полностью обоснован и соответствовал закону 1986 года, разумному и прогрессивному, и что именно с момента его принятия прежняя ситуация должна была быть пересмотрена.

Этот довод нас не убеждает. В постановлении (пункт 86) указано, что исключительная продолжительность спорного владения должна рассматриваться в контексте эпохи, когда «забота об обустройстве территории и об окружающей среде не достигла современного уровня развития» и что «только в 1986 году положение заявителя изменилось», однако необходимо уточнить, что три разрешения были предоставлены после принятия министерского циркуляра 1973 года, а два — после вступления в силу Закона 1986 года.

Большинство судей усмотрели в продолжительности владения не халатность властей, а их толерантность в отношении продолжающегося владения домом. Указано, что это не поддерживает позицию заявителя, который полагает, что с течением времени ответственность властей за неопределённость статуса дома возросла. Хотя мы не считаем необходимым характеризовать действия властей как халатность, мы хотим придать вес отсутствию последовательности в действиях властей, которые — повторяя слова Комиссара правительства — в течение почти целого века подавали надежду владельцам публичных угодий, что они не будут со всей строгостью принуждены уничтожать свое имущество.

Это отсутствие последовательности в действиях властей подкрепляется событиями, произошедшими после пожара в 2005 году, после которого заявитель ходатайствовал о разрешении на строительство для восстановления идентичности дома. Постановлением от 5 сентября 2005 г. ему было выдано разрешение на строительство после дачи благоприятного заключения архитектором, осуществляющим надзор за зданиями Франции на основании Закона о прибрежной зоне. Однако разрешение было отозвано по заявлению префекта, на основании того, что разрешение было незаконным, поскольку в нём не были учтены принципы неотчуждаемости публичных угодий и нераспространения на них приобретательной давности. В этой связи мы напоминаем вывод, сделанный Европейским Судом, что публичная власть, решая вопросы всеобщего интереса, обязана действовать своевременно, надлежащим образом и максимально последовательно (см. постановление Большой Палаты Европейского Суда от 5 января 2000 г. по делу «Бейелер против Италии» (жалоба № 33202/96), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека, [CEDH], 2000-I, § 120).

9. В-третьих, мы отмечаем, что главный довод властей, которым они обосновали отказ в возобновлении разрешений и приказ о сносе дома, не связан с ущербом, ко-

торый дом наносит окружающей среде или с тем, что дом не соответствует пейзажу. Ни в одном постановлении префекта и ни в одном национальном судебном решении не опровергнуты доводы заявителя о том, что дом интегрирован в местный пейзаж и является частью культурного наследия.

Отказ был мотивирован только одним обстоятельством, что дом, являясь частным владением, построен в публичных угодьях, где это запрещено законом. Нам трудно согласиться с тем, что этот мотив достаточен для обоснования постановления, являющегося «радикальным вмешательством» в осуществление заявителем права собственности, существующего с момента постройки дома в начале XIX века, причём префект первоначально предлагал продление разрешения.

10. В-четвертых, поскольку ограничения доступа граждан к береговой полосе учитывались при принятии решений властей, мы удивлены тем, что власти не пытались найти иные менее радикальные меры, чем снос дома. Большинство ссылается в этой связи на отказ заявителя от компромисса, предложенного префектом, состоявшего в проекте разрешения на владение на определённых условиях. Мы признаём, что это предложение в определённой мере было направлено на восстановление равновесия и было — повторяя слова Комиссара правительства — предпочтительнее «радикального решения» о сносе дома. Однако мы полагаем, что это решение не устанавливало справедливое равновесие, так как в дальнейшем оно ещё более увеличивало ограничения пользования собственностью заявителя, и не только потому, что носило строго личный характер, запрещая любую уступку или передачу участка и дома, запрет осуществлять работы, кроме работ по поддержанию надлежащего состояния, но и потому, что предоставляло государству право, по окончании срока разрешения, обязать владельца произвести возврат местности в первоначальное состояние или использовать сооружения иным образом. Коротко говоря, если заявитель согласился бы с этим предложением, его собственность стала бы пожизненной, и члены его семьи лишились бы ценного имущества, которое в этом случае должно было впоследствии бесплатно отойти властям. Мы отмечаем, что оговорка о праве государства сохранить дом и использовать его иным образом по истечении срока разрешения совершенно не согласуется с идеей требования о приведении прибрежной полосы в её природное состояние.

11. Ввиду изложенного выше считаем, что, в нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, на заявителя возложено особое и чрезмерное бремя.

ЧАСТИЧНО ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КОВЛЕРА

Я сожалею, что не нахожусь на «одной длине волны» с большинством судей Европейского Суда, что касается анализа пункта жалобы заявителя, касающегося предполагаемого нарушения статьи 8 Конвенции. Большинство судей предпочло сделать вывод о том, что нет необходимости рассматривать отдельно пункт жалобы заявителя, касающийся статьи 8 Конвенции, на том формальном основании, что в данном пункте жалоба «относится к тем же обстоятельствам, что были рассмотрены в свете статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции», и в силу этого «ни одного вопроса, отличающегося от тех, которые были рассмотрены в контексте этой нормы, не поставлено» (см. пункт 96 постановления). При этом большинство судей воспроизвело доводы других близких по смыслу постановлений (см., в числе прочих, постанов-

ление Европейского Суда по делу «Амер против Бельгии» (жалоба № 21861/03), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека, [CEDH] 2007-ХІІІ, § 78 (приводится в извлечениях) и постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ёнериылдыз против Турции» (жалоба № 48939/99), Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [CEDH], 2004-ХІІ, § 160). Однако настоящее дело отличается от названных выше. Заявитель, который в момент покупки не знал, что дом был построен незаконно на публичных землях, ссылается на то, что десятилетия провёл мирно в надёжном домашнем и социальном окружении, тем самым поднимая вопрос, который я считаю заслуживающим рассмотрения, о праве на «личную жизнь» и на «семейную жизнь», гарантируемом статьёй 8 Конвенции. Я предпочёл бы, чтобы Суд рассматривал данное дело в контексте этой нормы Конвенции, а не в контексте статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Отнюдь не ставя под вопрос доводы представителей заявителя или позицию Суда, я просто соглашаюсь с совпадающим мнением судьи Касадевала, выразившего сомнения в применимости статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в настоящем деле, что представляется правильным, поскольку в действительности в деле главное — право на уважение «жилища» («места проживания», если применить это понятие ко второму месту жительства).

Хочу напомнить, что в своём постановлении по делу «Бакли против Соединенного Королевства» Европейский Суд указал: «С точки зрения 2-жи Бакли и Комиссии по правам человека, ни в формулировках статьи 8 Конвенции, ни в прецедентной практике Суда или Комиссии не было ничего, что позволяло бы заключить, что понятие «жилище» ограничено лишь местами проживания, которые были созданы на законных основаниях» (постановление Европейского Суда от 25 сентября 1996 г. по делу «Бакли против Соединенного Королев-

ства» [*Buckley v. the United Kingdom*], Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека 1996-IV, § 53). Предположительно, такая «щедрость» в толковании статьи 8 Конвенции, проявленная как в этом деле, так и в деле «Чэпмэн против Соединенного Королевства»¹, может объясняться тем обстоятельством, что Суд стремился защитить традиционный образ жизни цыган, включающий жизнь в домах-фургонах и кочевничество. Хотя заявитель и не принадлежит к категории лиц, нуждающихся в особой защите с точки зрения страсбургских судей, его «преклонный» возраст и привязанность к дому заслуживают более нюансированного подхода к делу. Заявитель утверждает, что оспариваемая мера, а именно — отказ национальных властей разрешить ему продолжать владеть участком и домом, представляет собой вмешательство в осуществление его права на жилище, гарантированное статьёй 8 Конвенции, «на том, имеющем неимущественную природу основании, что эта мера перевернула длительную и богатую событиями историю его семьи» (пункт 94 постановления). Суд ранее уже пытался сформулировать этот подход в постановлении по делу «Ментеш и другие заявители против Турции», касавшемся обстоятельств сноса жилых домов и выселения деревенских жителей: «Суд, рассмотрев установленные Комиссией по правам человека факты <...>, согласен с её выводами об особо грубом нарушении права первых трёх заявителей на личную и семейную жизнь и жилище, как оно гарантировано статьёй 8 Конвенции <...>» (см. постановление Европейского суда от 28 ноября 1997 г. по делу «Ментеш и другие заявители против Турции» [*Menteş and others v. Turkey*]) Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека 1997-VIII, § 73). Я сожалею, что Суд упустил представившуюся ему возможность уточнить свой подход к диптиху жилище (дом)/личная и семейная жизнь, который явно возник в настоящем деле.

Перевод с французского языка.

*Под редакцией А.И. Ковлера,
судьи Европейского Суда по правам человека,
доктора юридических наук, профессора.*

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»

¹ По делу «Чэпмэн против Соединенного Королевства» [*Chapman v. the United Kingdom*] (жалоба № 27238/95) Европейский Суд вынес постановление 18 января 2001 г. (примечание редакции).