

# **ПАУЭЛЛ и РЕЙНЕР (POWEL AND RAYNER) против ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

*Судебное решение от 21 февраля 1990 г.*

## **КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА**

### ***А. Основные факты***

Первый заявитель, г-н Ричард Джон Пауэлл, британский подданный, проживает в Эшер (Сари), расположенном в нескольких милях от аэропорта “Хитроу”. С 1972 г. над его домом, купленным в 1957 г., проходят маршруты вылета из аэропорта. Согласно

индексу уровня шума (ИУШ), считается, что дом г-на Рейнера находится в зоне с низким уровнем шума. В пределах этой зоны проживает около полумиллиона человек.

Цель ИУШ заключается, в частности, в том, чтобы иметь представление о реакции населения на уровень шума от и соответственно самолетов борьбы с шумом. Поэтому никакое строительство не разрешается в районах, где уровень шума равен показателю 60 по шкале ИУШ или превышает его.

Второй истец, г-н Майкл Энтони Рейнер, британский подданный, занимается фермерством в Колнбруке, Беркшир. Его дом, расположенный в 1,3 мили от аэропорта “Хитроу”, находится на одной прямой с северной взлетно-посадочной полосой. Самолеты часто пролетают над его участком, и уровень шума достигает показателя 60. В районе аэропорта “Хитроу” всего лишь около 6500 человек подвержены действию шума, равного или превышающего тот уровень, от которого страдает г-н Рейнер.

Юридическая ответственность авиакомпаний в отношении ущерба, причиняемого на земле третьей стороне, ограничена Законом о гражданской авиации 1982 г., в статье 76 § 1 которого говорится об освобождении от ответственности за причинение владельцам недвижимости помех и неудобств из-за шума самолетов, пролетающих на разумной высоте, при соблюдении соответствующих инструкций по воздушной навигации, особенно норм и правил по сертификации шума.

В аэропорту “Хитроу”, который со времени официального открытия в 1946 г. постоянно расширяется и который стал одним из самых оживленных аэропортов в мире, были осуществлены некоторые меры, направленные на снижение уровня шума. Они включают ограничения на ночные полеты реактивных самолетов, порядок захода на посадку, контроль за уровнем шума, чередование взлетно-посадочных полос, взимание сборов за превышение уровня шума при посадке самолетов, предоставление субсидий для принятия мер по изоляции шума, программу выкупа обесценивающейся, а так-

же сертификацию шума. Главным форумом по сертификации шума от самолетов является Международная организация гражданской авиации. В Великобритании правила, установленные этой организацией, выполняются на основании Авиационных инструкций по навигации (Нормы и правила сертификации шума).

### ***В. Разбирательство в Комиссии по правам человека***

Жалобу первоначально поданную в Комиссию 31 декабря 1980 г. Федерацией групп “Хитроу” по борьбе с шумом, Комиссия отклонила. Однако затем последовали жалобы г-на Пауэлла и г-на Рейнера на чрезмерно высокий уровень шума, вызываемого эксплуатацией аэропорта “Хитроу”, и полагали нарушенными статью 1 Протокола № 1 Конвенции, а также статью 6 п. 1 и статьи 8 и 13 Конвенции.

17 октября 1985 г. и 16 июля 1986 г. соответственно жалобы г-на Пауэлла и г-на Рейнера были признаны приемлемыми лишь по статье 13. В принятом 19 января 1989 г. докладе Комиссия пришла к выводу, что была нарушена статья 13 в отношении жалобы г-на Рейнера по статье 8 Конвенции (двенадцатью голосами против четырех), но не было нарушений других статей (единогласно в том, что касается жалоб обоих истцов по статье 1 Протокола № 1 и статье 6 п. 1 Конвенции, и пятнадцатью голосами против одного в том, что касается жалобы г-на Пауэлла по статье 8 Конвенции).

Комиссия передала дело в Суд 16 марта 1989 г.

## **ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ**

### **ВОПРОСЫ ПРАВА**

#### **I. Содержание дела, представленного Суду**

28. В своих жалобах в Комиссию г-н Пауэлл и г-н Рейнер утверждали, что нарушены их права на уважение личной жизни и неприкосновенности жилища (статья 8 Конвенции), их право собственности (статья 1 Протокола № 1), возможность обращения в суд с гражданским иском (статья 6 п. 1 Конвенции), а также их право на эффективные средства правовой защиты в национальных инстанциях за предполагаемые нарушения норм Конвенции (статья 13 Конвенции).

Решениями от 17 октября 1985 г. и 16 июля 1986 г. Комиссия признала жалобы необоснованными, за исключением жалобы по статье 13 (см. п. 25 выше). Тем не менее заявители утверждают, что “Суд компетентен рассмотреть предполагаемые нарушения статей 8 и 6, независимо от предполагаемого нарушения статьи 13” (см. п. 9 *in fine* памятной записки заявителей). Вопрос о нарушении статьи 1 Протокола № 1 рассматривался только на стадии приемлемости.

29. Предмет дела, переданного в Суд, ограничен решением Комиссии о приемлемости (см. один из последних прецедентов, решение по делу Камасински от 19 декабря 1989 г. Серия А, т. 168, с. 30, п. 59). Суд “не должен рассматривать по существу ... жалобы, отклоненные как явно необоснованные, он компетентен рассматривать те жалобы, которые Комиссия призна-

ла приемлемыми” (см. решение по делу Бойля и Райса от 27 апреля 1988 г. Серия А, т. 131, с. 24, п. 54). Хотя Суду принадлежит право юридической оценки фактов, представленных на его рассмотрение, жалобы на нарушения статей 6 и 8 представляют собой отдельные обращения, а не, как полагают заявители, всего лишь юридические последствия тех же самых фактов, которые лежат в основе жалобы о нарушении статьи 13. “Подробное рассмотрение” Комиссией жалобы г-на Рейнера по статье 8 еще не означает, что она была признана приемлемой; она отклонена по существу.

Поэтому Суд согласен с выводами Комиссии и Правительства, что в настоящем деле он не компетентен выносить решения по жалобам, по статьям 6 и 8, независимо от их обоснованности в контексте статьи 13.

## II. О предполагаемом нарушении статьи 13

30. Заявители утверждали, что в отношении их жалоб по статье 6 п. 1 и по статье 8 не имелось внутренних средств защиты, как это требуется в соответствии с положениями статьи 13, которая предусматривает следующее:

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

### A. Введение

31. По сложившейся практике Суды статья 13 требует, чтобы средство защиты существовало только в отношении таких жалоб, которые “защитимы” по Конвенции (см. вышеупомянутое решение по делу Бойля и Райса, с. 23, п. 52). Жалобы на основании статьи 13 неприемлемы, если претензии, о которых в них идет речь, являются явно необоснованными (статья 27 п. 2 Конвенции, п. 25 выше).

32. Большинство членов Комиссии проводит различие между “явно необоснованный” и “незащитимым”. По мнению большинства из практики Комиссии можно сделать вывод, что формула “явно необосновано” более широка, чем слово “явно”, как оно звучит при первом чтении. В этом аспекте некоторые жалобы, которые на первый взгляд поднимали серьезные проблемы, в конечном итоге, после тщательного изучения оказывались неприемлемыми как “явно необоснованные”, хотя и казались сначала “защитимыми”.

Заявители согласились с таким подходом.

С другой стороны, Правительство и меньшинство Комиссии считали нелогичным вывод, что жалоба о нарушении оказалась в одно и то же время “явно необоснованной” по статье 27 п. 2 и “обоснованной” по статье 13.

33. Как заявил Суд в решении по делу Бойля и Райса, по общепринятому значению слов “трудно понять, каким образом жалоба, которая является “явно необоснованной”, может тем не менее быть “защитимой” и наоборот” (loc cit, с. 24, п. 54). Кроме того, в статье 13 и в статье 27 п. 2 речь идет, в пределах их действия, о средствах защиты одних и тех же прав и свобод Конвенции. Последовательность такой двойной системы может быть нарушена, если статья 13 будет истолкована как требование к внутреннему

праву сделать доступными “эффективные средства защиты” для такой жалобы, которая в соответствии со статьей 27 п. 2 будет настолько несостоятельной, что невозможно гарантировать ее рассмотрение по существу на международном уровне. Каким бы ни был порог, установленный Комиссией в своей практике для признания жалоб “явно обоснованными” в соответствии с п. 2 статьи 27, в принципе она должна установить тот же самый порог относительно сходного понятия “обоснованности” по статье 13.

Из этого не следует, однако, что в настоящем деле суд обязан считать статью 13 неприменимой исключительно в силу решений Комиссии от 17 октября 1985 г. и 16 июля 1986 г., в которых жалобы заявителей по существу в соответствии со статьями 6 п. 1 и 8 были признаны явно необоснованными. Хотя эти решения, как таковые, не подлежат пересмотру, Суд компетентен принимать во внимание все вопросы, факты и права, подпадающие под действие статьи 13, включая “защитимость” или ее отсутствие в каждой из жалоб (см. вышеупомянутое решение по делу Бойля и Райса, с. 24, п. 54). Для решения последнего вопроса необходимо рассмотреть конкретные обстоятельства дела и специфику юридических проблем, особенно в свете решений Комиссии о приемлемости и мотивировке, содержащейся в них. В этой связи, как свидетельствуют решение по делу Бойля и Райса и решение по делу Организация “Врачи за жизнь”, жалоба не обязательно становится защитимой из-за того, что, прежде чем отклонить ее как неприемлемую, Комиссия тщательно рассмотрела ее и основные обстоятельства дела (loc. cit., с. 27—29, п. 68—76 и с. 30—31, п. 79—83; решение по делу Организация “Врачи за жизнь” от 21 июня 1988 г. Серия А, т. 139, с. 11—13, п. 28—39).

### ***В. О жалобе по статье 6 п. 1***

34. Жалоба заявителей по статье 6 п. 1 заключалась в том, что они не могли обратиться в суд для определения их “гражданских прав и обязанностей”, т. к. статья 76 § 1 Закона о гражданской авиации 1982 г. устанавливает законодательный запрет на предъявление жалобы за неудобство в отношении шума от самолетов (см. п. 15 выше). Статья 6 п. 1 предусматривает:

“Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей ... на справедливое и публичное разбирательство дела... независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...”

35. В своих решениях о приемлемости от 17 октября 1985 г. и 16 июля 1986 г. Комиссия отклонила жалобу по статье 6 п. 1 как явно необоснованную на основании того, что по английскому праву заявители не имеют “гражданского права” на возмещение за неудобство, причиняемое шумом от самолетов, за исключением тех случаев, когда самолеты нарушают авиационные инструкции. В своем докладе Комиссия утверждала, что никакой отдельный вопрос об эффективном средстве защиты не может возникнуть по статье 13, поскольку ее требования являются менее строгими, чем требования статьи 6 п. 1, и они перекрываются и требованиями; Комиссия также утверждала, что, поскольку заявители оспаривают соответствие Конвенции статьи 76 § 1 закона 1982 г., статья 13 не гарантирует средство защиты, позволяющее оспаривать законы государства-участника. Поэтому Комиссия пришла к выводу, что нарушение статьи 13 в отношении этого пункта места не имело.

Заявители утверждали, что решения Комиссии о приемлемости основаны на неправильном толковании английского права. Они настаивали на том, что в соответствии с общим правом они могут предъявить иск из-за неоправданно высокого уровня шума, однако им было отказано прибегнуть к этому средству защиты на основании статьи 76 § 1. В представлении заявителей право на предъявление иска против отдельно взятых авиалиний за полеты с нарушением инструкции или за полеты на неоправданно низкой высоте на основании статьи 76 § 1 в ее действующей редакции является теоретическим и иллюзорным. Они заявили, что законодательный запрет, созданный статьей 76 § 1, нарушает принципы, сформулированные Судом в решении по делу Ашингден от 28 мая 1985 г. (Серия А, т. 93, с. 24—25, п. 57), и поскольку этот правовой запрет не преследует правомерную цель, то он ложится несоразмерно тяжелым бременем на заявителей, сводит на нет их право, предусмотренное “общим правом”.

Правительство выдвинуло доводы, аналогичные доводам Комиссии. Оно заявило, что не были нарушены ни права заявителей на судебное разбирательство в соответствии со статьей 6 п. 1, ни принцип соразмерности.

36. Жалоба заявителей по статье 6 п. 1 направлена в основном против ограничения ответственности, установленного в статье 76 § 1 Закона о гражданской авиации 1982 г. В таком виде он не позволяет применить статью 6 или статью 13. Как указала Комиссия в своем решении о приемлемости, цель статьи 76 § 1 заключается в том, чтобы исключить ответственность за неудобства, причиняемые шумом от полетов самолетов при определенных обстоятельствах, и заявители не могли утверждать, что по английскому праву они имеют право на получение судебной защиты от этого шума от самолетов при определенных обстоятельствах. Не существует “гражданского права”, признанного законами государства, чтобы позволить в такой степени применять статью 6 п. 1 (см. решение по делу Литгоу от 8 июля 1986 г. Серия А, т. 102, с. 70, п. 192). В любом случае статья 13 не является настолько сильным средством защиты, чтобы позволить оспаривать законы государства-участника перед ним самим (там же, с. 74, п. 206).

Кроме того вопрос о защитимости жалобы по статье 6 п. 1 не может быть решен и на основании субсидарного довода заявителей о том, что статья 76 § 1 закона не представляла им реальных возможностей добиться желаемого. По законам Великобритании, доступ к внутренним судам открыт для любого лица, считающего, что у него есть причины подать иск. Вопрос о применимости статьи 76 § 1 является прерогативой этих судов.

Соответственно, нарушение статьи 13 в отношении жалобы заявителей по статье 6 п. 1 места не имело.

### ***С. Жалоба на нарушение статьи 8***

37. Заявители также утверждали, что из-за чрезмерно высокого уровня шума от самолетов в районе аэропорта “Хитроу”, они все являются жертвами несправедливого вмешательства в их право, гарантированное им в соответствии со статьей 8, которая предусматривает:

“1. Каждый человек имеет право на уважение его личной... жизни [и] неприкосновенности его жилища ....

2. Не допускается вмешательство со стороны государственных органов в осуществление этого права, за исключением вмешательства, предусмотр-

ренного законом и необходимого в демократическом обществе в интересах... экономического благосостояния страны...”

Заявители оспаривали допустимость уровней шума, разрешенных авиационными инструкциями, и эффективность мер Правительства по их снижению. В их жалобе указывается, что в силу статьи 76 п. 1 Закона о гражданской авиации 1982 г. они были вынуждены терпеть необоснованное неудобство от самолетов, осуществляющих полеты в соответствии с этими инструкциями, не имея средства правовой защиты. Хотя было признано, что на г-не Пауэлле такое положение сказывалось меньше, чем на г-не Рейнере, оба заявителя утверждали, что их жалобы о нарушении статьи 8 по смыслу статьи 13 в равной мере обоснованы.

38. В решении о приемлемости жалобы г-на Пауэлла Комиссия оставила открытым вопрос, является ли вмешательством в его право на уважение личной жизни и неприкосновенности жилища, подпадающим под действие статьи 8 п. 1, уровень шума, которому он подвергается (см. п. 8 выше), поскольку, как указывалось в докладе Комиссии (см. п. 56), она нашла “достаточно оснований” в п. 2 для любого вытекающего отсюда ограничения этого права. По мнению Комиссии, обстоятельства дела г-на Пауэлла исключают возможность считать обоснованной его жалобу о нарушении статьи 8 и, следовательно, о предоставлении ему средства защиты в соответствии со статьей 13.

С другой стороны, Комиссия сочла, что обстоятельства дела г-на Рейнера являются совсем другими. Представитель Комиссии заявил, что в своем решении о приемлемости жалобы Комиссия увидела “явное вмешательство”, которое “влекло за собой позитивные обязанности Правительства в соответствии со статьей 8”; хотя это вмешательство может рассматриваться как оправданное в демократическом обществе в интересах экономического благосостояния страны. В докладе Комиссии указывалось, что дом и ферма заявителя находились в непосредственной близости от аэропорта “Хитроу” и на продолжении одной из самых напряженных взлетно-посадочных полос; дальнейшая застройка в этой местности, которая классифицировалась как зона с высоким уровнем шума, запрещалась, заявитель приобрел свой дом до того, как произошло значительное расширение аэропорта “Хитроу” (см. п. 9 и 11 выше). “Тщательное рассмотрение”, которого потребовала жалоба г-на Рейнера по статье 8, на стадии приемлемости, а также обстоятельства дела, лежащие в основе его жалобы, убедили Комиссию в том, что жалоба является защитимой по смыслу статьи 13. Считая, что ни одно из доступных средств защиты (упомянутых в п. 13—16 и п. 24 выше) не могло бы обеспечить достаточное возмещение, Комиссия сделала вывод, что имело место нарушение статьи 13.

39. Правительство считало, что, во-первых, обстоятельства дела не говорят о прямом “вмешательстве со стороны государственных органов” в право заявителей по статье 8, поскольку аэропорт “Хитроу” и авиакомпания, использующие его, не являются и никогда не были государственной собственностью, не контролировались и не управлялись Правительством или какой-либо организацией, представляющей его интересы. Оно утверждало, что, по существу, оспаривались не негативные, а позитивные обязанности государства по статье 8. Правительство также заявило, что не существует никаких доказуемых оснований, подтверждающих бездействие со стороны государственных органов в обеспечении права обо-

их заявителей на уважение их личной жизни и неприкосновенности их жилища.

В субсидиарном порядке Правительство полагало, что любое вмешательство в права заявителей, гарантируемых статьей 8 п. 1, являлось в соответствии с п. 2 явно оправданным в силу причин, указанных в решении Комиссии о приемлемости.

Поэтому Правительство заключило, что ни г-н Пауэлл, ни г-н Рейнер не представили в своей жалобе убедительных доказательств нарушения статьи 8.

40. В каждом из этих дел, хотя они и весьма отличны, следует учитывать воздействие на качество жизни заявителей и на степень пользования удобствами их жилища, на которые отрицательно влияет шум от самолетов авиакомпаний, использующих аэропорт “Хитроу” (см. п. 8—10 выше). Поэтому предполагаемое нарушение статьи 8 является существенным основанием для жалоб г-на Пауэлла и г-на Рейнера.

41. Принципы подхода к решению этих дел являются во многом сходными, независимо от того, будут ли они анализироваться в плане позитивной обязанности государства принимать разумные и соответствующие меры для обеспечения права заявителей в соответствии со статьей 8 п. 1 или в плане “вмешательства публичной власти”, оправданного в свете п. 2.

В обоих контекстах необходимо соблюдать справедливое равновесие между конкурирующими интересами личности и интересами общества в целом; в обоих контекстах государство пользуется определенными дискреционными полномочиями при определении необходимых мер, которые должны быть приняты для уважения соблюдения Конвенции (см. например, решение по делу Риса от 17 октября 1986 г. Серия А, т. 106, с. 15, п. 37, в отношении п. 1, и решение по делу Леандера от 26 марта 1987 г., Серия А, т. 116, с. 25, п. 59, в отношении п. 2). Кроме того, “чтобы достигнуть требуемого равновесия”, для целей, указанных в п. 2 статьи 8 могут иметь значение также и позитивные обязанности, вытекающие из статьи 8 п. 1 (см. вышеупомянутое решение по делу Риса).

42. Как отметила Комиссия в своих решениях о приемлемости жалобы, наличие крупных международных аэропортов, даже в густонаселенных городских районах, и значительное увеличение масштабов использования реактивных самолетов, несомненно, стали необходимыми для экономического благосостояния страны. Правительство представило неопровержимые доказательства того, что аэропорт “Хитроу” является одним из самых оживленных аэропортов в мире и играет очень важную роль в международной торговле и связях, а также в экономике Великобритании (см. п. 12 выше). Сами заявители согласились с тем, что эксплуатация крупного международного аэропорта преследует правомерную цель и что нельзя полностью устранить вытекающие отрицательные воздействия на окружающую среду.

43. Ряд мер был принят компетентными органами по борьбе с шумом, уменьшению его уровня и по компенсации за шум от самолетов в аэропорту “Хитроу” и вокруг него, включая сертификацию шума, ограничения на ночные полеты реактивных самолетов, контроль за уровнем шума, введение преференциальных маршрутов, чередование взлетно-посадочных полос, взимание сборов за шум при посадке самолетов, аннулирование лицензии на вертолетную связь между аэропортами “Гэтвик” и “Хитроу”, предоставле-

ние субсидий для проведения мер по изоляции шума, программу выкупа собственности, пришедшей в упадок в районе аэропорта (см. п. 14 и 17—24 выше). Эти меры, которые постепенно принимаются в результате консультаций между различными заинтересованными группами и лицами, должным образом учитывают существующие международные нормы, прогресс авиационной техники и различную степень нарушения покоя, чему подвергаются живущие в районе аэропорта “Хитроу”.

44. С другой стороны, статья 76, § 1 Закона о гражданской авиации 1982 г. ограничивает возможность потерпевших лиц на правовую защиту (см. п. 15 выше). Однако необходимо учитывать, что исключение ответственности за причинение собственнику неудобств не является полным: оно действует только по отношению к самолетам, летящим на разумной высоте с соблюдением действующих правил авиационных инструкций о нормах и правилах сертификации шума) (см. п. 16 выше).

После вступления в силу в 1949 г. нормы, которой ныне соответствует действующая статья 76 § 1, последующие правительство Великобритании исходили из того, что проблемы шума от самолетов лучше решать путем особых, обязательных регулирующих мер, сводящих к минимуму вредоносные последствия, а не путем прецедентного права, основанного на общем критерии и “разумности” исков, которые могли быть предъявлены по общему праву. Комиссия и Суд не должны подменять оценки национальных властей своей оценкой того, что является лучше мерой в этой сложной социальной и технической области. Это та область, где за государствами-участниками признается широкая свобода усмотрения. Важно и то, что статья 76 § 1 сопоставима с нормами Римской Конвенции 1952 г. в отношении ущерба, причиняемого в аналогичной ситуации самолетами иностранных авиакомпаний.

45. В свете вышеизложенного нет серьезных мотивов считать противоречащим статье 8, взятой в свете, как ее позитивных, так и запретительных требований, способ решения английскими властями данной проблемы и избранных для этого конкретных регламентарных мер. Нет разумных доводов, что Правительство страны, определяя круг мер по борьбе с шумом от взлетающих и приземляющихся самолетов в аэропорту Хитроу, превысило пределы дискреционного усмотрения и нарушило справедливое равновесие, требуемое статьей 8.

Этот вывод применим к делу г-на Рейнера в такой же мере, как и к делу г-на Пауэлла, хотя г-н Рейнер и претерпел намного больше неудобств и хотя на стадии приемлемости Комиссия рассмотрела его жалобу весьма тщательно.

46. В общем, ни жалоба на нарушение статьи 8 в том, что касается шума, вызываемого самолетами, летящими на разумной высоте при соблюдении авиационных инструкций по навигации, ни, следовательно, жалоба на отсутствие средства правовой защиты по статье 13 не получили подтверждения в отношении обоих заявителей.

Если заявители, пожелают обжаловать неисполнение каких-либо навигационных противозвуковых правил, то не существует правового препятствия для подачи ими соответствующих исков в национальный суд. В этом отношении у них имеются эффективные средства защиты.

Таким образом нарушение статьи 13 в отношении жалобы обоих заявителей по статье 8 места не имело.



**ПО ЭТИМ ОСНОВАНИЯМ СУД ЕДИНОГЛАСНО**

1. *Постановил*, что онкомпетентен для рассматривать жалобы заявителей по статье 6 п. 1 и статье 8.

2. *Постановил*, что нарушение статьи 13 в отношении каждого из заявителей места не имело.

Совершено на английском и французском языках и оглашено во Дворце прав человека в Страсбурге 21 февраля 1990 г.

*Марк-Андре Эйссен*  
*Грефье*

*Рольф Риссдал*  
*Председатель*