

УДК 349.412

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

**О.І. НАСТІНА, кандидат юридичних наук, доцент,
Білоцерківський національний аграрний університет¹**

Анотація. Проведено дослідження окремих справ Європейського суду з прав людини щодо захисту права власності на землю.

Ключові слова: європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, Європейський суд з прав людини, захист прав на землю, захист права власності на землю

Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю вироблення стандартів захисту права власності на землю в Україні на основі сформованої європейської правозастосовної практики та практики Європейського суду з прав людини зокрема.

Метою статті є аналіз практики Європейського суду з прав людини щодо захисту права власності на землю.

Новизна роботи полягає в тому, що в статті проведено науковий аналіз практики Європейського суду з прав людини щодо захисту права власності на землю та виведено стандарти захисту такого права, які засновані на застосуванні Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Зазначимо, що окремого наукового дослідження застосування європейських стандартів захисту права власності на землю в Україні ще не проводилось.

Головна відмінність Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод (далі – Конвенція) від інших міжнародних договорів у галузі прав людини – це існування реально діючого механізму захисту декларованих прав через звернення із індивідуальною скаргою на порушення Конвенції до Європейського суду з прав людини (далі – Суд).

У цілому порушення, які сьогодні Суд визнає у своїх рішеннях проти України, різноманітні. Найчастіше це порушення права на справедливий суд та захист власності [1].

З тим, щоб будувати національний механізм захисту права власності на землю в Україні, зорієнтований на європейські стандарти, необхідно дослідити практику Суду у сфері захисту власності на землю. Важливо розуміти, за якими принципами Конвенція захищає право власності на землю, так само як важливо розуміти, у який спосіб Суд реалізує головне правило-принцип захисту власності – заборона втручання в сферу здійснення правосуддя держави-відповідача. Разом з тим зазначимо, що Суд піддає критиці рішення національних судів у виключних випадках – при наявності порушення в судових актах основоположних норм Конвенції [2, с. 39].

Право власності на землю Конвенцією віднесено до економічних прав, захист яких знайшов своє закріплення в Першому протоколі до Конвенції, що є невід'ємною її частиною. Стаття 1 Протоколу 1 Конвенції вказує: «Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна, крім як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права». В аспекті захисту держави від незаконного втручання у сферу її правової компетенції положення Конвенції не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів. Законодавчі положення, правові норми, механізми, які держава запроваджує для «контролю» за використанням власності, і є сферою розсуду держави, її дискреційними повноваженнями.

Спочатку практика Європейського суду щодо захисту права власності була відсутня і формувалася слабо. Вважається, що розпочато її у 1982 р. справою «Спорронг (Sporrong) і Лоннрот (Lonnroth) проти Швеції» [3]. Розглядаючи цю справу, зокрема вивчаючи питання права в частині можливого порушення ст. 1 Протоколу 1, Суд констатував, що визнає право будь-якої особи на безперешкодне користування своїм майном, яке за своєю суттю є гарантією права власності. У цій і в наступних справах, стандартизуючи процедуру дослідження фактів справи, Суд встановлює, чи було втручання в право власності з боку держави, і якщо так, чи було це втручання виправданим.

У своїх рішеннях українські суди також посилаються на рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого королівства» від 21 лютого 1986 р. [4]. **Це справа про** примусову передачу права власності особи іншим особам на підставі прийняття закону про орендну реформу (який вводить нові «правила власності» щодо окремих видів майна). Справа цікава тим, як Суд досліджує поняття «суспільні інтереси», що стали основою позбавлення права власності: «... передачу права власності на майно з метою виконання політики, спрямованої на зміцнення соціальної справедливості в суспільстві, можна правомірно вважати мірою, здійсненої «в інтересах суспільства». Зокрема, справедливість системи права, яка регулює право договорів на майнові права приватних сторін, становить суспільно значуще питання, і тому законодавчі заходи, спрямовані на забезпечення такої справедливості, можуть відповідати «інтересам суспільства», навіть якщо вони передбачають примусову передачу права власності на майно від однієї особи до іншого ... ».

Звернімо увагу на зміст ст. 1 Протоколу 1. Вона включає в себе три чіткі норми, аналізу яких в усіх справах щодо питання права власності на землю суд приділяє значну увагу. Це свого роду «правила-приписи», норми-принципи, які Суд ретельно аналізує на основі фактів окремої конкретної справи. Перша норма, що є загальною за своїм характером, затверджує принцип безперешкодного (мирного) користування власністю, поваги суспільства до права власності: кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Друга норма стосується визначення процедури позбавлення майна і обумовлює це низкою умов: ніхто не може бути позбавлений свого майна, крім як в інтересах суспільства і на умовах,

передбачених законом. Однак далі прописуються винятки з цього принципу, сформовані в третій нормі: держава має право контролювати використання власності відповідно до інтересів суспільства, вводячи такі закони, які вони вважають необхідними для цієї легітимної мети.

Одним зі стандартів розгляду фактів у справах про захист права власності, є так званий неписаний стандарт – перш ніж розглядати питання про те, чи була дотримана перша норма (чи було порушено право користування своєю власністю) Суд визначає: а) чи визначена національним законодавством обґрунтована процедура позбавлення громадянина майна; б) чи мало місце виправдане і об'єктивне обґрунтування необхідності втручання держави в право власності.

У справах щодо власності на землю Суд оцінює свободу розсуду держави співрозмірно обсягу повноважень контролю над використанням власності. Саме аналіз і розгляд усіх вказаних фактів у їх сукупності визначає наявність або відсутність порушення власності на землю. У зазначених модельних справах, як і в наступних справах: «Папаміхалопулос та інші проти Греції» від 24 червня 1993 р., «Лоїзиду проти Туреччини» від 18 грудня 1996 р., «Сколла проти Італії» від 28 вересня 1995 р. Суд дотримується такої чіткої і логічної «схеми» розгляду скарги про можливе порушення права власності на землю, тим самим уніфікуючи розгляд відповідної категорії справ.

Доволі часто у скаргах на порушення права власності на землю на підставі ст. 1 Протоколу 1 часто одночасно заявляють й про порушення ст. 6 Конвенції «Право на справедливий судовий розгляд», або ст. 13 «Право на ефективний засіб правового захисту», або ж всі три статті разом. Показовим у цьому відношенні є справа «Рисовский проти України» від 20 жовтня 2011 р. [5]. Згідно з обставинами цієї справи, заявник скаржився на те, що тривале (близько 17 років) невиконання рішення суду 1994 р., яким сільська рада була зобов'язана відвести в натурі земельну ділянку для його фермерського господарства, не відповідало п. 1 ст. 6 Конвенції: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру...». Заявник також скаржився, що неможливість отримати в натурі земельну ділянку, виділену йому для ведення фермерського господарства відповідно до рішення 1992 р., являла собою незаконне і непропорційне втручання в його права, гарантовані ст. 1 Першого протоколу.

На думку Суду, скарга заявника в цій справі складається з трьох окремих, але тісно взаємопов'язаних моментів, які потрібно розглядати разом. Перший: відмова сільської ради виконати рішення суду 1994 р. про виділення фермерському господарству земельної ділянки; другий – відміна районною радою свого ж рішення від 1992 р. про виділення земельної ділянки і третій – в цілому ставлення державних органів до прав заявника на земельну ділянку. Маючи загальноєвропейський консенсус у таких справах, тобто усталену й сформовану практику Суду, неспроможність державних органів надати заявнику майно, присуджене йому у зв'язку з остаточним рішенням суду, зазвичай становить втручання, несумісне з гарантіями, закріпленими в п. 1 ст. 1 Першого протоколу. Розглядаючи ці кілька аспектів, суд дійшов таких

висновків: скасування рішення 1992 р. саме по собі не позбавило юридичної сили належного заявнику Державного акта на право користування землею і не вплинуло на обов'язкову силу рішення суду 1994 року. Тому Суд констатував незрозумілість, чи становило таке скасування рішення «позбавлення» власності в сенсі ст. 1 Першого протоколу. Однак Суд вказує, що дія, якою фактично анульовано юридичну підставу, на якій виникло первісне право заявника на землю, становить втручання в зазначене право. У будь-якому випадку, в контексті цієї справи застосовуються ті ж принципи захисту, незалежно від того, становило відповідне втручання «позбавлення власності», чи ні. Зокрема, на державні органи покладено обов'язок впровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їх дій та мінімізують ризик помилок. Іншими словами, державні органи, які не впроваджують або не дотримуватися своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються. У контексті скасування помилково наданого права на землю принцип «належного управління» може не тільки покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й зажадати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому сумлінному власнику.

У справі *Chassagnou and Others v. France* (1999 р.) [6] заяву на порушення права власності на землю було подано від імені землевласників, які з етичних причин були проти полювання на своїй землі, однак за законом вони повинні були стати членами відповідної регіональної асоціації мисливців. Крім цього, за цим же законом вони були зобов'язані передати свої права на полювання на цій землі мисливській асоціації з тим, щоб усі мисливці могли на ній полювати. В силу того, що вони були невеликими землевласниками, вони не могли отримати звільнення від таких обов'язків, у той час як великі землевласники мали таку можливість. Суд встановив, зокрема, наявність дискримінації на основі різниці у ставленні між невеликими і великими землевласниками. Суд вирішив, що така різниця в ставленні порушила ст. 1 Протоколу 1 у поєднанні зі ст. 14 «Заборона дискримінації».

У процесі розгляду справи «Коннорс проти Сполученого Королівства» [7] було встановлено, що заявнику і його родині, ромам, у 1998 р. було видано ліцензію на заняття ділянки на майданчику, виділеної під стоянку пересувних будинків на колесах на земельній ділянці, яка знаходиться у віданні місцевого органу влади. Коли родина Коннорс перебралася жити в орендований будинок, вони постійно, протягом 13 років, жили на відведеній землі. Одна з умов їх дозволу на заняття ділянки полягала в тому, що орендар ділянки, їх гості чи члени сім'ї не повинні створювати жодних незручностей оточуючим, непокоїти їх. Рік потому дорослій доньці заявника також було надано ліцензію на заняття суміжної ділянки. Місцева влада скаржилася на нестриману поведінку дітей заявника та його гостей та попередила його, що це може призвести до позбавлення права на заняття ділянки. У січні 2000 р. родині було вручено офіційне попередження про необхідність звільнити ділянку, у якому містилася вимога звільнити обидві ділянки. Держава не навела жодних

детальних підстав своєї вимоги. У березні 2000 р. місцева влада з посиланням на законодавство, що допускає визначення договірних прав орендарів майданчиків, що виділяються ромам під стоянку пересувних будинків на колесах, після вручення повідомлення за чотири тижні до відповідного слухання порушила два провадження про виселення сім'ї Коннорс із займаних ділянок. Головним у цій справі є питання про те, якою мірою використовуваний у цій ситуації правовий механізм гарантує заявнику достатню процесуальну охорону його прав на землю. З урахуванням серйозного характеру втручання держави в реалізацію заявником своїх прав, а такого роду втручання вимагало, щоб його обґрунтували вагомими міркуваннями суспільного інтересу, рамки свободи розсуду держави у справі допустимого обмеження прав людини повинні бути відповідно звужені. Суду не було доведено, що повноваження з виселення орендарів не поєднане з необхідністю демонструвати незалежному судовому органу причини виселення, і ці обставини насамперед підлягають вивченню Судом по суті. Легітимність підстави виселення повинна відповідати конкретній меті виселення. Виселення заявника не супроводжувалось необхідними процесуальними гарантіями, і тому воно не може вважатися виправданням «абстрактної нагальної суспільної необхідності». Тобто, такий акт держави є непропорційним законній меті виселення. Суд не визнав порушення ст. 1 Протоколу 1, однак присудив виплатити заявникові компенсацію у розмірі 14000 євро на відшкодування заподіяної моральної шкоди.

Зазначимо, що в контексті права Європейського союзу в регулюванні питань власності на землю державі дається широка свобода розсуду, включаючи визначення змісту права власності або обмеження його правочинності, що досить чітко прослідковується з правозастосовної практики Суду. Це положення означає, що Суд при вирішенні питання захисту майнових земельних прав прискіпливо оцінює, чи виважено правозастосовний акт, прийнятий національним судом, обмежує власність на землю, чи позбавляє власності, і чи застосовує виправдані заходи обмеження права пропорційно легітимній меті. Принцип балансу приватних і публічних інтересів застосовується Судом для захисту земельних прав як фізичних, так і юридичних осіб. При цьому судовій оцінці піддається не тільки дія (бездіяльність) державних органів (у тому числі і судів), а й виконання своїх зобов'язань приватними особами. Суд допускає, що держава може у виняткових випадках обмежувати приватні майнові права в ім'я підтримки публічного громадського порядку.

Для формування усталених стандартів міжнародної правозастосовної практики захисту права власності на землю в Україні складною і поки ще не до кінця вирішеною проблемою є неоднакове, різне розуміння національним законодавцем та Судом сутності права власності, змісту, обсягу, глибини його порушень і, що важливо, механізму захисту. Тому концепція розгляду Судом справ щодо земельної власності ґрунтується на дослідженні Судом фактів справи, вивчення національного законодавства, змісту положень права. Важливим є наявність чи відсутність загальноєвропейського консенсусу в цих питаннях щодо можливого порушення суті власності. У результаті з'являється прецедентна практика захисту земельної власності в Європейському суді з

прав людини, яка може впливати і впливає на формування національної судової практики у сфері захисту права власності на землю в Україні.

Список літератури:

1. Офіційний сайт Міністерства юстиції України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : old.minjust.gov.ua/19623
2. Максуров А.А. Защита права собственности в Европейском Суде по правам человека : моногр. / А.А. Максуров. – М. : Научная мысль, 2001. – С. 275.
3. Офіційний сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_098
4. Офіційний сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_180
5. Офіційний сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_854
6. Запрещенный дискриминации в рамках Европейской Конвенции о защите прав : моногр. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <file:///C:/Users/uzer/Downloads/Article%2014%20Manual%20Russian%20translation.pdf>
7. Офіційний сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_346

Проведено исследование отдельных дел Европейского суда по правам человека касательно защиты права собственности на землю.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, защита прав на землю, защита права собственности на землю.

The author have studied certain cases of the European Court of Human Rights to land ownership.

The European Convention of Human Rights and fundamental freedoms, European Court of Human Rights, land ownership protection, right to land ownership protection.