

## ПРО ПРАКТИКУ ЄСПЛ У СФЕРІ ЗАХИСТУ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Апанасенко К.І., д.ю.н., доцент  
доцент кафедри публічного та приватного  
права НУ «Чернігівська політехніка»,  
*e-mail: podsnezhnik2015@ukr.net*

Незважаючи на очевидну актуальність питання захисту культурної спадщини, проголошену в Рамковій конвенції Ради Європи про цінність культурної спадщини для суспільства (27 жовтня 2005 р.), фахівці Європейського суду з прав людини не узагальнювали відповідну практику Суду. В аналізі практики Суду, пов'язаної із захистом культурних прав [1], праву на захист культурної спадщини приділено лише кілька пунктів узагальнення, в яких основна увага зосереджена на питанні експропріації відповідних об'єктів. Однак практика ЄСПЛ з цього питання є значно більш різноманітна, що є результатом багатоаспектного врегулювання відносин з охорони культурної спадщини та варіативності ситуацій, які виникають на практиці з приводу користування і розпорядження її об'єктами. У Керівництві Суду по застосуванню статті 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод відповідна проблематика не висвітлюється, окрім загальної згадки про можливість втручання в право власності з огляду на легітимну мету захисту культурної спадщини (п. 109) [2].

Тому нашим завданням є виявлення основних позицій ЄСПЛ, які стосуються втручань у право власності осіб задля охорони та захисту культурної спадщини. Пропоноване дослідження видається корисним у практичній площині, оскільки його висновки можуть бути орієнтиром у роботі органів охорони культурної спадщини, містобудівних органів при прийнятті рішень з приводу забудови на територіях об'єктів культурної (архітектурної) спадщини, їхніх охоронюваних територіях. У багатьох випадках такі рішення вимагають продуманого компромісу між правами власників/ користувачів та суспільними інтересами у збереженні культурної спадщини. Крім того, відповідну практику ЄСПЛ слід враховувати при реформуванні містобудівного та пам'яткоохоронного законодавства.

Дослідження практики Суду різних років, особливо в останнє десятиріччя, дозволило виокремити такі його основні позиції.

1. Обмеження у використанні власності, віднесеної державою до категорії культурної спадщини, зазвичай визначаються як контроль за власністю. Достатньо часто вони пов'язані із веденням господарської діяльності/ операцій, зокрема, будівельних робіт. Прикладами подібного контролю визнавалися:

- заборона будівництва будинку з майстернею на власній земельній ділянці заявників, внесеної до реєстру історичних пам'яток (територія єврейського кладовища почату XIX ст.) (п. 62-63 рішення у справі *Potomska and Potomski v. Poland*);

- видача дозволів на будівництво в межах охоронної зони культурних пам'яток, розташованих на землях заявника (ферми), за попередньої згоди головного архітектора Франції з питань охорони пам'яток старовини. При цьому відповідні дозволи обумовлювалися окремими вимогами, пов'язаними зі збереженням естетики ландшафту (рішення у справі *CEA Ferme de Fresnoy v. France*);

- введення превентивних охоронних заходів стосовно належної заявнику майстерні, що передбачало потребу отримувати згоду державних органів на характер використання об'єкта та ін., що суттєво підірвало комерційну діяльність заявника (*Petar Matas v. Croatia*, п. 32, 39).

2. Вибір державою заходів з контролю за власністю задля визначення їх відповідності загальним інтересам є особливо широким у разі потреби захисту культурної спадщини чи довкілля (*Beyeler v. Italy*, п. 112; *Kozacıoğlu v. Turkey*, п.53).

3. При дослідженні пропорційності втручання в права особи в подібних випадках Суд має надавати оцінку:

1) поведінці сторін і, зокрема, засобам, які використовує держава при втручанні в право власності, та їхньому застосуванню. За наявності обмежень на забудову землі важливим фактором стає вимога заявника придбати власність (*Phocas v. France*, п. 60).

Окремій оцінці підлягає невизначеність у поведінці органів влади, незалежно від її природи: законодавча чи адміністративна невизначеність, невизначеність унаслідок практики органів влади (*Potomska and Potomski*, п.66). За концепцією належного урядування, органи влади мають діяти своєчасно, у належний і послідовний спосіб;

2) інформованості майбутнього власника щодо обмежень у використанні власності (*Allan Jacobsson v. Sweden (no. 1)*, п. 60-61); наявності законних очікувань щодо використання власності чи прийняття ризику при купівлі (*Fredin v. Sweden (no. 1)*, п. 54);

3) ступеню обмеження у використанні власності (*Katte Klitsche de la Grange v. Italy*, п. 46);

4) можливості оспорювати необхідність обмеження (*Phocas v. France*, п.60).

Крім того, аналіз пропорційності втручання в право власності в окремих випадках має передбачати не тільки врахування інтересів заявників і загальних інтересів суспільства, а й також увагу до соціальної функції власності (*Potomska and Potomski*, п. 67).

Так, оцінюючи пропорційність втручання в права заявників у справі *Potomska and Potomski* (п. 69-71, 76-79), які не могли використовувати навіть частину своєї землі через обмеження згідно законодавства про охорону культурної спадщини, Суд врахував: загальну поінформованість заявників і влади про належність землі до сільськогосподарських угідь на момент її купівлі та наміри заявників забудувувати свою землю; можливість експропріації власності з виплатою компенсації чи пропозиції альтернативної власності задля урівноваження втручання в майнове право заявників і не надання владою

заявникам відповідної альтернативи протягом багатьох років в обставинах юридичної неможливості заявників спонукати владу до таких кроків чи зменшити або компенсувати збитки на утримання свого майна; тривалий період втручання в право власності заявників; стан невизначеності заявників, коли вони не могли розвивати свою власність.

У справі *CEA Ferme de Fresnoy* Суд дійшов висновку, що на заявника – сільськогосподарське підприємство – не покладалося надмірного тягаря через вимогу дотримати певних вимог при будівництві споруд, які переслідували легітимну мету збереження культурної спадщини. Суд окремо звернув увагу на поведінку органів влади, які організували із заявником зустрічі, пропонуючи взаємоприйнятний варіант забудови, який би враховував і його виробничі інтереси, і суспільний інтерес у збереженні пам'ятників старовини. Для порівняння, у справі *Petar Matas* (п. 5-6 рішення) органи влади навіть не повідомили заявника про розгляд питання про введення охоронних заходів стосовно належної йому майстерні, а при розгляді справи щодо захисту права власності національні суди не провели оцінку впливу вжитих заходів на реалізацію права власності заявника, зокрема, на його господарську діяльність.

Отже, оцінюючи питання балансу між приватними й публічними інтересами при втручанні у власність заявників при вирішенні справ досліджуваної категорії Суд особливе значення надає поведінці сторін, дотриманню принципу належного врядування або його ігноруванню. Правильними з точки зору Конвенції є добросовісні та своєчасні дії державних органів, пов'язані з охороною культурної спадщини. Держава має своєчасно інформувати про охоронні заходи власників, пропонувати їм варіанти полегшення тягаря обмежень їхніх прав і реалізовувати взаємоприйнятний узгоджений варіант у разі введення суворих обмежень власницьких повноважень (наприклад, при забороні використання майна), а також створити доступні й ефективні правові механізми для оспорення вжитих заходів. Хоча в аналізованих справах не поставало питання про якість пам'яткоохоронного законодавства, практика ЄСПЛ підказує, що успішність дій держави по забезпеченню прав власника в подібних випадках може залежати і від якості законодавства. Якщо його норми не містять конкретних строків процедур, пов'язаних із вжиттям обмежувальних заходів, не можна очікувати ефективних дій держави по охороні прав власника, чії права піддаються обмеженням за такими нормами.

### **Список використаних джерел:**

1. Культурные права в прецедентной практике Европейского Суда по правам человека. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_cultural\\_rights\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_cultural_rights_RUS.pdf).
2. Руководство по Статье 1 Протокола № 1 к Европейской Конвенции по правам человека. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_1\\_Protocol\\_1\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_RUS.pdf).