

ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА: ЧИ ЗМІНИЛАСЯ СИТУАЦІЯ ПІСЛЯ СПРАВИ «ДУБЕЦЬКА ПРОТИ УКРАЇНИ»?

ENVIRONMENTAL RIGHTS: HAS THE SITUATION CHANGED AFTER THE «DUBETSKA V. UKRAINE» CASE?

Тарнавська М.І., к.ю.н.,
доцент кафедри цивільного права та процесу

Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Стаття присвячена питанням захисту екологічних прав. На особливій актуальності цієї проблематики для України наголосив Європейський Суд із прав людини. Так, у 2011 році, розглядаючи справу «Дубецька проти України», ЄСПЛ констатував стосовно заперечення Уряду України щодо невичерпання національних засобів юридичного захисту: «Уряд не надав жодних прикладів національної судової практики, де б у ситуації, подібній до ситуації заявників, позов особи до промислового підприємства, що забруднює навколишнє середовище, було б задоволено... З огляду на вищевказане, Суд має сумніви стосовно шансів на успіх заявників у провадженні щодо відшкодування» (п. 85 Рішення).

У статті констатовано, що це вкрай критичне зауваження ЄСПЛ може вважатися водночас встановленням певних критеріїв рівня захищеності права людини на безпечне довкілля. Так, Суд вважає нормальним такий стан справ у державі, за якого для фізичної особи цілком можливо виграти судову справу проти забруднювача – промислового підприємства. Звичайно, це ще не гарантує повної відсутності порушень прав людини, однак свідчить про необхідний рівень захищеності її прав. Так, прикметно, що Суд згадує саме про індивідуальний позов, про справу, де позивачем виступає фізична особа (навіть не громадська організація, що може бути краще фінансована та загалом мати більше можливостей, ніж звичайна окремо взята людина!).

У публікації проаналізовано низку справ, зібраних у Дайджесті судової практики Верховного Суду, що присвячений питанням захисту довкілля та екологічних прав. Констатовано, що важливою віхою стало визнання і закріплення на рівні правових висновків ВС права природоохоронних організацій звертатися з позовами на захист екологічних прав та довкілля. Акцентовано на тому, що раніше у практиці судів досить поширеним був звужувальний підхід, що суттєво обмежував право на позов. За цим підходом екологічні права фактично ототожнювались із правом власності на нерухомість (з надмірно чіткою територіальною прив'язкою), що є викривленням їх правової природи і, зрештою, логічною помилкою.

Констатується наявність позитивних зрушень та тенденцій у практиці Верховного Суду.

Ключові слова: екологічні права, Європейський Суд із прав людини, Верховний Суд, судова практика, підприємство-забруднювач.

The article is devoted to the protection of environmental rights. The European Court of Human Rights stressed the special urgency of this issue for Ukraine. Thus, in 2011, in *Dubetska v. Ukraine*, the ECtHR stated that the Government of Ukraine had objected to the non-exhaustion of domestic remedies: "The Government have not provided any examples of national case-law an enterprise that pollutes the environment would be satisfied..."

In view of the above, the Court has doubts as to the applicants' chances of success in the compensation proceedings" (paragraph 85 of the judgment).

The article states that this extremely critical remark of the ECtHR can be considered, at the same time, the establishment of certain criteria for the level of protection of the human right to a safe environment. Thus, the Court considers normal the state of affairs in the state, in which it is quite possible for an individual to win a lawsuit against the polluter – an industrial enterprise.

Of course, this does not guarantee the complete absence of human rights violations, however, it indicates the necessary level of protection of human rights. Yes, it is noteworthy that the Court mentions an individual claim, a case where the plaintiff is an individual (not even a public organization that can be better funded and generally have more opportunities than an ordinary individual!).

The publication analyzes a number of cases collected in the Digest of Judicial Practice of the Supreme Court, which deals with environmental protection and environmental rights. It was stated that an important milestone was the recognition and consolidation at the level of legal conclusions of the Supreme Court of the right of environmental organizations to file lawsuits to protect environmental rights and the environment. It is emphasized that earlier in the practice of courts a narrowing approach was quite common, which significantly limited the right to sue. Under this approach, environmental rights have, in fact, been identified with property rights (with an overly clear territorial reference), which is a distortion of their legal nature and, in the end, a logical error.

The presence of positive changes and tendencies in the practice of the Supreme Court is stated.

Key words: environmental rights, the European Court of Human Rights, the Supreme Court, case law, the polluter.

Постановка проблеми. Під час розгляду справи «Дубецька та інші проти України» [1] одним із аргументів нашого Уряду було те, що «жоден із заявників не вичерпав доступних національних засобів юридичного захисту. Зокрема, заявники ніколи не вимагали ані від шахти, ані від фабрики відшкодування шкоди, якої вони, як заявляється, зазнали через виробничу діяльність цих підприємств» (п. 77 Рішення) [1]. ЄСПЛ відхилив цей аргумент, критично зауваживши: «Стосовно заперечення Уряду щодо невичерпання національних засобів юридичного захисту Суд зазначає, що Уряд не надав жодних прикладів національної судової практики, де б у ситуації, подібній до ситуації заявників, позов особи до промислового підприємства, що забруднює навколишнє середовище, було б задоволено... З огляду на вищевказане, Суд має сумніви стосовно шансів на успіх заявників у провадженні щодо відшкодування» (п. 85 Рішення [1]).

Отже, у 2011 році ЄСПЛ дав, м'яко кажучи, невисоку оцінку стану дотримання екологічних прав людини

Україною та їх судовому захисту. Аналіз масиву судової практики національних судів за цей період часу, на жаль, тільки підтверджує адекватність цієї оцінки (зокрема, численні рішення судів, де так чи інакше звужується чи обмежується право на позов в екологічних справах, право на доступ до екологічної інформації тощо). Однак із тих пір минуло досить багато часу, і, як видається, відбулися певні зміни у свідомості суддів, зокрема вищих судових інстанцій, і в їх судовій практиці. Детальніше дослідження, зокрема, Дайджесту судової практики ВС, присвяченого питанням захисту довкілля та екологічних прав [2], дасть змогу спростувати або підтвердити цю гіпотезу. **Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на те, що проблематику захисту екологічних прав громадян сьогодні цікавиться чимало дослідників, саме судова практика нечасто стає об'єктом дослідження. Фактично найбільшу роботу з аналізу та узагальнення судової практики виконує Верховний Суд та окремі юристи-практики [2; 7; 9]. **Постановка завдання.** Наша публікація, присвя-

чена питанням відображення екологічних прав громадян України в судовій практиці вітчизняних судів, має на меті спробу заповнити вказану прогалину.

Отже, висловлюючись щодо України, ЄСПЛ наголошував на відсутності національної судової практики, де би позов особи до промислового підприємства-забрудника навколишнього середовища було задоволено. Фактично у цьому зауваженні ЄСПЛ називає індикатори ефективного захисту прав людини. Так, прикметно, що Суд згадує саме про індивідуальний позов, про справу, де позивачем виступає фізична особа (навіть не громадська організація, що може бути краще фінансована та загалом мати більше можливостей, ніж звичайна окрема взята людина!). Тобто ЄСПЛ вважає нормальним такий стан справ у державі, за якого для фізичної особи цілком можливо виграти судову справу проти забруднювача – промислового підприємства. Звичайно, це ще не гарантує повної відсутності порушень прав людини, однак свідчить про необхідний рівень захищеності її прав.

Проаналізуємо Дайджест судової практики Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав (2019) [2]. Зважаючи на те, що в Дайджесті наведені правові висновки ВС, що мають обов'язковий характер, його значення для розгляду екологічних справ важко переоцінити. Крім того, Дайджест, безумовно, відображає зміни в еколого-правовій свідомості суддів касаційної інстанції і дає змогу робити певні висновки щодо рівня цієї свідомості. Зрештою Дайджест неминуче здійснюватиме вплив як на судову практику, так і на свідомість суддів, що розглядатимуть екологічні справи. Тож його аналіз дасть змогу виокремити не тільки ключові позиції ВС, а й тенденції у правозастосуванні та розвитку еколого-правової свідомості.

Насамперед сама назва Дайджесту уже свідчить про позитивні зрушення, адже йдеться не просто про розгляд екологічних справ, а про цілеспрямовану діяльність – ВС змістив фокус із розгляду екологічних справ (як самоціль) на захист довкілля і екологічних прав, вказавши, що саме вони і є кінцевою метою судового розгляду.

Напевне, однією з найвідоміших справ із Дайджесту стала так звана справа дельфінів [3], розглядаючи яку, ВС наголосив на недопустимості обмеженого тлумачення чинного законодавства, зокрема Орхуської Конвенції. ВС акцентував на тому, що «право на захист порушеного конституційного права на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості» (с. 4 Дайджесту [2]).

Цікаво, що в цій справі ВС зайняв позицію, за якою «відсутність установленого чинним законодавством спеціального порядку видачі дозволів не надає права суб'єктам господарювання здійснювати діяльність із використання диких тварин без відповідних дозволів, оскільки це заборонено законодавством» [3]. Це – зміна в судовій практиці, адже раніше суди переважно ставали на бік підприємців, наголошуючи на тому, що в ситуації, коли певний нормативно-правовий акт вимагає наявності дозвільних документів, однак порядок їх видачі не встановлений законодавством, для підприємця не повинні наставати жодні негативні наслідки.

Отже, в питаннях права на позов щодо захисту довкілля в судовій практиці відбулися важливі зрушення. Звичайно, це ще не гарантує повної відсутності порушення цього права внаслідок дій судів нижчих інстанцій, однак дозволяє зорієнтувати їх у правильному напрямі, а за потреби – виправити такі помилки.

Цікавим є правовий висновок щодо можливості витребування з незаконного володіння приватних осіб земельних ділянок рекреаційного призначення (п. 2.4.2. с. 20 Дайджесту [2; 4]. У цій справі ВС застосував практику ЄСПЛ щодо ст. 1 Першого протоколу до Конвенції (право на мирне володіння майном), встановивши наявність конфлікту між правом окремих осіб мирно володіти

своїм майном та правом усього суспільства на безпечне довкілля [4]. ВС вважав підставними позовні вимоги про витребування спірних земельних ділянок від кінцевих набувачів: «у цій справі загальний інтерес у збереженні парку культури та відпочинку «Лісовий» на землях рекреаційного призначення переважає приватний інтерес кінцевих набувачів у збереженні за ними права на спірні земельні ділянки для будівництва й обслуговування житлових будинків... на шкоду вказаному загальному інтересу» [2, с. 23; 4]. Окремо Суд наголосив на тому, що поділ чи об'єднання ділянок, присвоєння їм кадастрових номерів, інша зміна характеристик не перешкоджає такому поверненню (с. 22 Дайджесту [2]).

Водночас є в Дайджесті і справи, які викликають певні запитання чи заперечення. Так, у п. 1.5 Дайджесту [2] ВС наголошує на тому, що «суб'єктом звернення до суду з позовом про застосування заходу реагування у вигляді анулювання дозвільного документу може виступати відповідний дозвільний орган» (с. 30 Дайджесту) [2]. Звучить таке речення доволі нейтрально, однак насправді йдеться про відсутність належного реагування на порушення екологічних прав, і це одна із тих ситуацій, де є конфлікт інтересів підприємства-забруднювача і звичайних мешканців забруднюваної території. Суть справи така: громадська організація звернулася з позовом до одного з обласних Управлінь екології і природних ресурсів про визнання бездіяльності протиправною та скасування дозволу на викиди забруднюючих речовин.

ВС звернув увагу на те, що Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [6] визначено підстави, за яких дозвільний орган анулює документ дозвільного характеру самостійно, та підстави, за наявності яких такий орган може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у вигляді анулювання документа дозвільного характеру: «суб'єктом звернення до суду з позовом про застосування заходу реагування у вигляді анулювання документа дозвільного характеру може виступати відповідний дозвільний орган, при цьому даному зверненню має передувати встановлення фактів, які законом визначені як підстава для анулювання такого документу, зокрема подання недостовірної інформації, що є можливим лише за наслідками проведення відповідної перевірки». Позивач наголошував на тому, що ні подібне формулювання закону, ні жоден інший нормативно-правовий акт не забороняє іншій особі, окрім дозвільного органу, самостійно звертатися до суду з позовом про анулювання такого дозволу у разі порушення її прав. Однак ВС назвав таку позицію безпідставною та необґрунтованою, «оскільки приписами чинного законодавства визначено чітку процедуру та порядок дій дозвільного органу у разі надходження до нього відомостей про подання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації». Справді, спірне речення з Закону [6] допускає подвійне тлумачення, адже твердження «суб'єктом звернення до суду може виступати відповідний дозвільний орган» не тотожне твердженню «суб'єктом звернення до суду повинен бути виключно відповідний дозвільний орган». Тож у цьому разі ВС вдав до звужувального тлумачення, очевидно, в інтересах суб'єкта господарювання, надавши більшої цінності його потребам у правовій визначеності та стабільності господарської діяльності (що саме по собі не може вважатися негативним). Однак, як неодноразово наголошує у своїй практиці ЄСПЛ, інтереси іншої сторони спору теж повинні бути якимось чином враховані і збалансовані. Так, адже саме наявність балансу між часом суперечливими інтересами сторін для ЄСПЛ є мірилом достатності зусиль держави у забезпеченні прав людини та основоположних свобод.

Привертає увагу той факт, що в цій Постанові ВС жодним чином, навіть побіжно, не згадує про потреби

громади села Лука (де і знаходиться джерело викиду забруднюючих речовин). Так, у рішенні констатується: «Як видно зі змісту листа Державної екологічної інспекції в Івано-Франківській області від 10 січня 2017 року, Держекоінспекцією області за період 2015–2016 рр. не проводилося перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони атмосферного повітря свиноплекарства, розташованого у селі Лука Калуського району, інструментальні заміри викидів забруднюючих речовин від стаціонарних джерел не проводилися» [5]. Фактично тут фіксується багатолітня бездіяльність державного органу, покликаного стежити за дотриманням екологічних нормативів і у тому числі захистом екологічних прав людини. Однак, на жаль, далі ВС приходить до несподіваного висновку: «З огляду на вказане, посилення скарги [громадської природоохоронної організації] ... є безпідставними та необґрунтованими». Навіть за умови, якщо формально Суд правильно застосував норми законодавства, порушення екологічних прав громади залишилося без будь-якої реакції [5].

О. Мелень-Забрамна констатує проблемність змішування норм права, що передбачають наявність дискреційних повноважень суб'єкта влади, та тих, що не передбачають дискреції, однак сформульовані з допомогою слова «може», що іноді призводить до необґрунтованого звуження меж судового захисту прав та законних інтересів позивачів [7, с. 74–75]. Дослідниця (і юрист-прак-

тик) наголошує також на тому, що і сам Верховний Суд у справі № 816/274/16 [8] дійшов висновку, що повноваження дозвільного органу щодо видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин не є дискреційними, тому за наявності передбачених законом умов він зобов'язаний прийняти рішення про задоволення заяви та видачу дозвільного документу [7, с. 74; 8]. ВС зобов'язав відповідача вчинити – видати дозвіл, при цьому аргументуючи так: «адміністративний суд, з урахуванням фактичних обставин, зобов'язаний здійснити ефективне поновлення порушених прав, а не лише констатувати факт наявності неправомірних дій» [7, с. 72; 8].

Цікаво провести паралелі зі справою ЄСПЛ проти Великобританії щодо летовища. У цій справі Суд, навіть встановивши відсутність порушення права на повагу (заявники скаржились на надмірне шумове забруднення), все ж визнав державу винною через те, що існуюча на той момент процедура подачі скарг завдала скаргникам надмірних клопотів [10].

Висновки. Слід констатувати, що поступ у питаннях судового захисту екологічних прав та довкілля є, і він доволі послідовний. Водночас проблемні питання залишаються, зокрема і щодо так званих дискреційних повноважень. Повертаючись до написаного на початку статті, визнаймо, що ми все ще очікуємо, коли позов особи до промислового підприємства, що забруднює навколишнє середовище, буде задоволено.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Дубецька проти України» від 10 лютого 2011 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_689#Text
2. Дайджест судової практики Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав (2019). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest_Ekologia.pdf
3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року у справі No 910/8122/17 (провадження No 12-186гс18). URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/78977479>
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 травня 2018 року у справі No 368/1158/16-ц (провадження No 14-140цс18). URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/74506124>
5. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30 жовтня 2018 року у справі No 809/437/17 (провадження NoK/9901/5516/17). URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/77506899>
6. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15/print>
7. Мелень-Забрамна О. Чи можуть суди захистити екологічні права та навколишнє середовище?. Міжнародний судовий форум: «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» (м. Київ, 7 листопада 2019 року): Збірник матеріалів. Київ, 2019. С. 71–76.
8. Постанова Верховного Суду від 21 жовтня 2019 року у справі 816/274/16. URL: <http://iPLEX.com.ua/doc.php?regnum=85058576&red=10000352a623e3d2d4e5a518aeb94b252f8f0b&d=5>
9. Ермолаєва Т. В. Проблеми розгляду судами екологічних спорів. Прикарпатський юридичний вісник. 2020. № 2 (31). С. 73–76.
10. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства» від 8 липня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_105#Text