

УДК 349.6+341.645.5

В. А. Зуєв, кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Академії митної служби України

**ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ
З ВІДХОДАМИ В КОНТЕКСТІ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ
ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД І ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ**

Здійснено правовий аналіз рішень та позицій Європейського суду з прав людини у справах щодо захисту екологічних прав громадян. Виявлено основні тенденції розгляду таких справ і напрямки їх розвитку. Проаналізовано окремі справи за участю України в екологічній сфері (в тому числі у сфері поводження з відходами) та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення національного судочинства в цій сфері.

Ключові слова: відходи; поводження з відходами; екологічні права громадян; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод; Європейський суд з прав людини.

Осуществлен правовой анализ решений и позиций Европейского суда по правам человека при рассмотрении дел, которые связаны с защитой экологических прав граждан. Выявлены основные тенденции рассмотрения таких дел и направления их развития. Проанализированы отдельные дела с участием Украины в экологической сфере (в том числе в сфере обращения с отходами) и сформулированы предложения по усовершенствованию национального судопроизводства в этой сфере.

Ключевые слова: отходы; обращение с отходами; экологические права граждан; Конвенция о защите прав человека и основоположных свобод; Европейский суд по правам человека.

It is exercised legal analysis of the solutions and position of the European Court of Human Rights in cases that involve the protection of environmental rights. The main tendencies consideration of such cases and the main directions of development are detected. It is analysed some cases involving Ukraine in the environmental field (including the waste management) and it were also formulated proposals for the improvement of national justice system in this area.

Key words: waste; waste management; environmental rights; Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. Розвиток та утвердження загальнолюдських цінностей супроводжується постійним розширенням прав громадян у різних сферах. Така ситуація є логічним розвитком соціально-економічних і суспільних відносин, які супроводжуються перманентним переглядом та уточненням ціннісних підходів, виникненням нових ризиків та необхідністю їх забезпечення. Загальноприйнята концепція розвитку прав людини виділяє декілька поколінь прав людини: права першого покоління (політичні та особисті), права другого покоління (соціально-економічні та культурні), а також права третього покоління (так звані колективні права, їх виникнення пов'язано з прийняттям міжнародних документів, що проголошували права особи та суспільства на розвиток, безпечно довкілля тощо). Природно, що розвиток таких прав відбувається постійно, їх обсяг деталізується й розширюється, це природний результат визнання суспільством людини як найвищої соціальної цінності.

© В. А. Зуєв, 2013

Забезпечити належний рівень реалізації прав громадян неможливо без створення механізмів їх захисту. Один з найефективніших – судовий захист як на національному, так і на міжнародному рівнях. Європейський суд з прав людини в процесі своєї поточної діяльності дає не тільки висновки щодо наявності порушень прав людини, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, але й розширює її застосування через комплексне тлумачення її норм, конкретизацію правових приписів, забезпечення адекватності змінам суспільних відносин та ціннісних підходів, а також створення судових прецедентів. Разом з тим питанням діяльності Європейського суду з прав людини щодо захисту екологічних прав людини в літературі ще не приділяється достатньої уваги, у зв'язку із чим слід констатувати необхідність проведення комплексного аналізу в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з питань правозастосовної діяльності Європейського суду з прав людини дає можливість зробити висновок, що теоретичні та процесуальні аспекти його діяльності знайшли широке відображення в літературі. Серед таких робіт можна відзначити видання Лабораторії з прав людини під керівництвом П. М. Рабиновича, колективну монографію “Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні” за редакцією Н. М. Оніщенка та О. В. Зайчука, праці С. П. Головатого, В. В. Лутковської, В. Г. Буткевича та ін.

Однак слід зазначити, що навіть у фундаментальному дослідженні, присвяченому особистим немайновим правам (до яких належить і право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище), – “Цивільне законодавство України в контексті розвитку європейського приватного права” за редакцією Ю. В. Білоусова питання захисту екологічних прав опинились поза увагою. Аналогічна ситуація склалась і під час проведення 2-ї Міжнародної науково-практичної конференції “Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини”, яка пройшла 20–12 вересня 2013 р. в Національному університеті “Одеська юридична академія” під егідою Генерального секретаря Ради Європи Турбйорна Ягланда, на якій даній проблематиці не було присвячено жодної доповіді [1]. Все це свідчить про необхідність дослідження питань, пов'язаних із захистом екологічних прав громадян у процесі діяльності Європейського суду з прав людини.

Мета статті – провести на підставі аналізу рішень Європейського суду з прав людини комплексне дослідження його діяльності з питань захисту екологічних прав громадян, розробити науково обґрунтовані висновки та рекомендації у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України в ст. 9 визначено: “Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України”.

Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України” [2]. Одним із загальновідомих міжнародних документів, що значною мірою впливає на сучасний стан та розвиток правової системи України, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [3], ратифікована Україною 17 липня 1997 р. [4]. Конвенцію прийнято ще у 1950 р., її положення не є статичними, вони мають тенденції до подальшого розвитку з урахуванням змін суспільно-політичних та правових поглядів.

Велике значення для збереження відносної сталості правових норм Конвенції з одночасним забезпеченням адекватного реагування на зміну зазначених умов має діяльність Європейського суду з прав людини, юрисдикція якого поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, поданих йому на розгляд. Більше того, на національному рівні прийнято Закон України “Про виконання рішень та застосування

практики Європейського суду з прав людини”, який регулює відносини, що виникають у зв’язку з обов’язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення в Україні Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; з упровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення кількості заяв до Європейського суду з прав людини проти України (далі – Суду) [5]. Саме цим Законом визначено не тільки обов’язковість виконання рішень Європейського суду з прав людини для України, а й визначено, що національні суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Хоча Конвенцією прямо не передбачено прав та свобод в екологічній сфері в діяльності Європейського суду з прав людини, останнім часом з’являється все більше справ, які безпосередньо пов’язані із правом на безпечне довкілля, що є логічним наслідком розвитку поглядів щодо визначення змісту й обсягу прав людини, в тому числі екологічних. Так, відповідно до даних, наведених на офіційній веб-сторінці Міністерства юстиції України, Європейським судом наразі прийнято два рішення проти України за порушення екологічних прав, які значною мірою формують практику застосування норм цієї Конвенції: Рішення Європейського суду з прав людини від 10.02.2011 р. у справі “Дубецька та інші проти України”; Рішення Європейського суду з прав людини від 21.07.2011 р. у справі “Тримковська проти України” [6].

Європейський суд з прав людини під час розгляду подібних категорій справ неухильно дотримується концепції, згідно з якою право на безпечне довкілля, на належний рівень соціального та економічного забезпечення і розвитку належить до так званого третього покоління прав людини та є одним з пріоритетів міжнародної спільноти. Особливість цих прав полягає в реалізації категорії “суспільний інтерес” навіть у процесі розгляду справ конкретної особи, що постійно підкреслюється судом. Розглядаючи зазначені справи, суд виходив насамперед з наявності порушення ст. 8 Конвенції “Право на повагу до приватного і сімейного життя,” згідно з якою:

“1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров’я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб”.

Так, у справі “Тримковська проти України” суд визнав, що Україною було порушено ст. 8 Конвенції. Зокрема, судом було зазначено: “Посилаючись на свою усталену практику (див., серед інших джерел, рішення від 9 грудня 1994 року в справі “Лопез Остра проти Іспанії” (Lopez Ostra v. Spain), Series A, № 303-C; та від 10 грудня 2011 року в справі “Дубецька та інші проти України” (Dubetska and Others v. Ukraine), заява № 30499/03, пункти 105–108), Суд повторює, що, коли (як у цій справі) справа стосується екологічної небезпеки, небезпідставна скарга за статтею 8 може виникнути лише тоді, коли відповідна загроза сягає такого рівня, що призводить до значного погіршення здатності заявника користуватися своїм житлом, мати приватне та сімейне життя. Оцінка такого мінімального рівня є відносною і залежить від усіх обставин справи, таких як інтенсивність і тривалість шкідливого впливу та його фізичний і психологічний наслідок для здоров’я людини та якості її життя” [7].

Таким чином, Суд визнав підсудність цієї справи та її прийнятність відповідно до змісту ст. 8 Конвенції. При цьому Суд усе ж таки зазначив, що окремі вимоги щодо гарантування

безпечного для життя та здоров'я довкілля не можуть бути покладені на державу: “Суд усвідомлює складність завдань держави в питаннях утримання інфраструктури, наприклад, такого, що розглядається, де вжиття заходів може вимагати значних часу та ресурсів. Пам'ятаючи про свою субсидіарну роль відповідно до Конвенції, у багатьох справах Суд підкреслював, що держави повинні мати значну свободу розсуду в складній сфері екологічної політики (див., наприклад, рішення в справі “Хаттон та інші проти Сполученого Королівства” (Hatton and Others v. the United Kingdom) [ВП], заява № 36022/97, п. 100, ECHR 2003-VIII). Незважаючи на те, що органи влади Договірних держав все більшою мірою беруть на себе відповідальність за зменшення та регулювання забруднення навколишнього середовища, стаття 8 не може тлумачитись як така, що вимагає від них забезпечення кожній особі житла, яке б відповідало конкретним екологічним стандартам (див. ухвалу щодо прийнятності від 9 листопада 2004 року в справі “Вард проти Сполученого Королівства” (Ward v. the United Kingdom), заява № 31888/03). Відповідно до цих міркувань Суд вважає, що він зайде занадто далеко, якщо покладе на Уряд відповідальність за сам лише факт дозволу руху транзитного транспорту через населену вулицю міста або визнає загальне право заявниці на безкоштовне нове житло за рахунок держави”.

Незважаючи на такий досить поміркований підхід, врешті решт Суд дійшов висновку про порушення вимог ст. 8 Конвенції з міркувань недосягнення справедливого балансу приватних та публічних інтересів: “По-перше, Уряд не довів, що перед ухваленням рішення про визначення вулиці Ч. частиною магістральної дороги М04 було підготовлено відповідне техніко-екологічне обґрунтування, а після цього впроваджено розумну політику природокористування. По-друге, Уряд не довів, що заявниця мала реальну можливість брати участь у прийнятті відповідних рішень, включаючи можливість оскарження дій міської влади у незалежному органі. Пам'ятаймо про ці два фактори та Орхуську конвенцію (див. п. 39)” [7].

Подібна позиція була продемонстрована Судом і в іншій справі проти України. Суд так само підтвердив: “У справах, які стосуються екологічних питань, державі мають надаватися широкі межі розсуду та можливість вибору між різними способами і засобами дотримання своїх зобов'язань. Основне питання Суду полягає в тому, чи вдалось державі дотримати справедливого балансу між конкуруючими інтересами осіб, що зазнали впливу, та суспільства в цілому... У першу чергу він (Суд) повинен визначити, чи був процес прийняття рішення справедливим, і лише за виняткових обставин він може перейти цю межу та переглянути матеріально-правові висновки національних органів влади” [8]. Разом з тим проведено подальший аналіз обставин звернення до суду у зв'язку із порушенням ряду екологічних прав громадян, у тому числі у сфері поведінки з відходами. Зважаючи на вищевикладене суд фактично визнав неефективність дій державних органів із вирішення складної екологічної ситуації: “Вбачається, що протягом усього періоду, який розглядається, як шахта, так і фабрика здійснювали діяльність, не дотримуючись застосовних положень національного екологічного законодавства, а Уряд не зміг ані сприяти переселенню заявників, ані забезпечити дієву політику, щоб захистити їх від екологічних ризиків, пов'язаних із постійним проживанням у безпосередній близькості до вказаних промислових підприємств.

Суд вважає, що вирішувати екологічні проблеми, пов'язані з функціонуванням двох головних промислових підприємств-забруднювачів, які, вочевидь, із самого початку працювали з порушеннями і викидали відходи протягом більше п'ятдесяти років, було складним завданням, яке вимагало часу та значних ресурсів, особливо в контексті низької прибутковості цих підприємств і загальнодержавних економічних труднощів, на які посилався Уряд. У той же час Суд відзначає, що ці промислові підприємства розташовані у сільсько-

господарській місцевості, а заявники належали до дуже малої групи людей (не більше двох десятків сімей), які проживали поблизу і зазнавали найбільшого впливу від забруднення. За цих обставин Уряд не зміг дати достатнє пояснення своєї неспроможності ані відселити заявників, ані знайти якісь інші шляхи ефективного вирішення щодо їх індивідуального тягара протягом понад дванадцяти років” [8].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що, незважаючи на відсутність у Конвенції прямих посилок на екологічні права громадян, слід наголосити, що наразі в Європейському суді з прав людини сформувалась практика захисту таких прав, яка базується на засадах відповідальності держави та уповноважених органів щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги. Зважаючи на те, що Конституція України в ст. 16 прямо передбачає: “Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов’язком держави”, то недотримання екологічних прав, у тому числі у сфері поводження з відходами, може бути предметом розгляду Європейського суду з прав людини, а недотримання законодавчих вимог є підставою для задоволення вимог та сплати компенсації.

Разом з тим сам факт порушення екологічного законодавства та неналежного дотримання екологічних прав громадян ще не є підставою для визнання порушення з боку держави. Приймаючи рішення, Суд виходить з того, що держава повинна забезпечити дотримання процедур прийняття рішень, що можуть вплинути на докілья з метою врахування позицій зацікавлених осіб, а також забезпечити баланс публічних і приватних інтересів.

Література

1. Див. наприклад: Цивільне законодавство України в контексті розвитку європейського приватного права : монографія / Р. О. Стефанчук, Ю. В. Білоусов, Н. Л. Бондаренко-Зелінська [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Білоусова. – К. : Ред. журн. “Право України”, 2013. – 296 с. ; Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини : матер. 2-ї міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 20–21 вересня 2013 р.) / за ред. д.ю.н., проф., академіка С. В. Ківалова; Націон. ун-т “Одеська юридична академія”. – Одеса : Фенікс, 2013. – 492 с.
2. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07.96). – Ст. 141.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.
4. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України № 3477-IV від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
6. Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журналу : <http://www.minjust.gov.ua/19619>.
7. Справа “Тримковська проти України” : Рішення Європейського суду з прав людини від 21.07.2011 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2012. – № 1.
8. Справа “Дубецька та інші проти України”: Рішення Європейського суду з прав людини від 10.02.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – Ст. 65.