

A group lawsuit as a means of protecting the right to a safe and healthy environment: perspectives for implementation

Груповий позов як засіб захисту права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище: перспективи впровадження

Halyna Moroz

Key words:

right to a favourable environment, protection of environmental rights and interests, access to justice, group (collective, class-action) lawsuit.

Ключові слова:

право на сприятливе навколишнє середовище, захист екологічних прав та інтересів, доступ до правосуддя, груповий (масовий, колективний) позов.

Постановка проблеми. Зобов'язання держав у сфері доступу до правосуддя з проблем екологічного характеру закріплює Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Пунктом 3 ст. 9 Орхуської конвенції на її Договірні Сторони, серед яких і Україна, покладається зобов'язання щодо забезпечення доступу громадськості до процедур оскарження дій та бездіяльності державних органів і приватних осіб, що порушують вимоги національного екологічного законодавства¹. Аналіз законодавства та положень Орхуської конвенції дозволяє виділити такі форми доступу до правосуддя:

оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

позовна форма захисту (позов про відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю та майну громадян внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; позов про припинення екологічно небезпечної діяльності (правовий захист у формі судової заборони).

Крім того, в останні роки почала формуватися судовою практика, що дозволяє представляти інтереси майбутніх поколінь (дія в чужих інтересах без доручення)².

На цей час можна констатувати зростаючі тенденції формування та прояву більш вираженої загальнолюдської потреби у забезпеченні екологічної безпеки на глобальному рівні. Специфіка екологічної шкоди, наслідки якої в багатьох випадках можуть бути надто віддаленими в часі, вимагає перегляду традиційних підходів і механізмів щодо відшкодування такого виду шкоди, в судовому порядку у тому числі. Проблеми екологічного характеру, накопичувані десятиліттями, зачіпають інтереси усього суспільства, навіть більше, вони можуть стосуватись інтересів майбутніх поколінь. Питання екологічної безпеки тепер вирішуються в зовсім інших нових політичних та економічних умовах, де акцент ставиться саме на соціально-економічних реформах, водночас недостатньо уваги приділяється питанням екологічної політики.

Відомо, що у 2017 році відбулось суттєве оновлення змісту Цивільного процесуального кодексу України. Однак актуальні зараз питання щодо необхідності регламентації порядку розгляду справ, які стосуються захисту прав і законних інтересів численних груп осіб, так і не знайшли свого відображення в нині чинній редакції ЦПК України. Така ситуація зумовлена, ймовірно, тим, що проблема захисту групових інтересів хоча й неодноразово піднімалась на рівні наукових дискусій, проте теоретичні напрацювання з цього приводу настільки різнопланові, що не набули ознак доктринальних, хоча б з огляду на те, що

¹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.

² Балашенко С.А., Лаевская Е.В., Макарова Т.И. Право на благоприятную окружающую среду (как его защитить?): практ. пособие. Минск, 2002. С. 62.

не вдалося досягти єдності в термінології під час визначення відповідного виду позову. Так, сьогодні зустрічаємо такі терміни, як позов «груповий», «масовий», «представницький», «класовий», «колективний», «множинний», «на захист невизначеного кола осіб» тощо. Тому дослідження питань щодо впровадження у національне законодавство інституту групового позову зберігає свою актуальність й надалі.

Ступінь наукової розробки проблеми. Інститут групового позову був предметом дослідження таких вчених, як І.Е. Берестова, А.В. Губська, О.В. Києвець, Н.Ю. Сакара, Ю.Ю. Трач, В.В. Ярков, В.А. Миколаєць, Т.В. Степаненко, К.В. Можаровська, та інших. У той же час варто відмітити недостатній рівень конкретизації та аргументованості потреби запровадження групового позову до певної категорії екологічних спорів, пов'язаних із захистом основоположного з екологічних прав, – права на безпеку довкілля.

Метою статті є обґрунтування необхідності запровадження в Україні інституту групового (масового, колективного, класового) позову, що спростило б громадянам доступ до правосуддя, а через зменшення навантаження на суди прискорило б розгляд справ, екологічного характеру у тому числі.

Виклад основного матеріалу. Тривалі кризові явища в державі усе частіше змушують констатувати порушення багатьох однакових приватних інтересів учасників суспільних відносин, які у своїй сукупності можуть трансформуватися в публічний інтерес. Цим зумовлена актуальність необхідності запровадження інституту захисту прав, свобод та інтересів інших осіб, що може мати декілька способів розуміння і означає як необхідність захисту державних (публічних) та суспільних інтересів під час здійснення правосуддя уповноваженими органами, так і захист значної кількості зазначених вище приватних інтересів³. Одночасно слід розуміти, що публічний інтерес не є простою сумою індивідуальних інтересів, але стоїть «над ними», виходить із загальносуспільних цінностей. Публічні інтереси є суспільними інтересами, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, а з іншого – забезпечити цілісність, стійкість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних груп та суспільства загалом⁴.

Враховуючи специфіку права на безпечне навколишнє природне середовище як особистого немайнового права з вираженими публічними началами⁵, слід розуміти, що ця специфіка матиме вплив і на особливості захисту цього права.

Обґрунтовуючи пропозиції щодо вдосконалення діяльності судів під час розгляду ними справ, пов'язаних з охороною довкілля, І.В. Тустановська підкреслює, що для усунення перешкод на шляху судового захисту екологічних прав громадян та їх об'єднань слід надати першим і другим право звертатися до суду із позовами про припинення екологічно небезпечної діяльності; закріпити в галузевому екологічному законодавстві право на відшкодування моральної шкоди, спричиненої екологічним правопорушенням; дати роз'яснення судам про зацікавленість у справі громадян чи громадських організацій під час їх звернення із позовами про відшкодування шкоди, завданої довкіллю, оскільки такі правопорушення посягають на їх право на екологічно безпечне довкілля; розробити методiku відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю громадян внаслідок негативного впливу на довкілля; звільнити від державного мита громадян та громадські організації, які звертаються до суду із справами, пов'язаними з охороною довкілля, діючи в громадських інтересах⁶.

Самостійним об'єктом захисту в науковій літературі визнано громадський інтерес, що може захищатися в межах цивільного судочинства за допомогою позовів на захист громадського інтересу. З метою втілення в судову практику таких позовів необхідними є зміни до ЦПК⁷, які наразі не відбулися.

Громадський інтерес (лат. public interest) – це державний чи громадський (суспільний) інтерес). Держава повинна відстоювати громадський інтерес. Але у зв'язку з тим, що більшість держав знаходяться на перехідному етапі до держави громадянського суспільства (громадський інтерес не охоплюється держав-

³ Берестова І.Е. Теоретичні засади захисту публічних інтересів у цивільному судочинстві та конституційному провадженні : монографія. Київ : ФОП Маслаков, 2017. С. 284–285.

⁴ Кунцевич М.П. Публічні і приватні інтереси як цінності, що охороняються адміністративним правом. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2014. № 2(11). С. 14.

⁵ Лаевская Е.В. К вопросу о субъектах защиты права на благоприятную окружающую среду. Право в современном белорусском обществе : сборник научных трудов. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь; ред. Кол.: В.И. Семенов (гл. ред.) Минск : Право и экономика, 2012. Выпуск 7. С. 398.

⁶ Тустановська І.В. Застосування права в галузі охорони довкілля в Україні та США (порівняльний аналіз) : автореф. дис... канд. юрид. наук. Львів, 1998. С. 16.

⁷ Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2006. С. 18.

ним інтересом повною мірою, частина громадського інтересу залишається поза увагою держави), захист громадських інтересів не здійснюється належним чином, відтак виникло право громадського інтересу, основною метою якого є саме захист громадського інтересу, використовуючи правові механізми, які є у правовій системі держави⁸. Право громадського інтересу визначають як діяльність, яка здійснюється органами добровільного сектору, що забезпечує повне представлення погано захищених інтересів шляхом використання правових інструментів і передусім законодавства⁹. Критерії, за допомогою яких можна визначити поняття права громадського інтересу, такі: діяльність юридичних фірм, адвокатів і інших організацій із захисту громадського інтересу; захист недостатньо захищених інтересів (охорона навколишнього середовища, захист прав споживачів тощо); захист недостатньо представлених груп людей (бідних, національних меншин тощо); процесуальні заходи (а точніше механізми) захисту суспільного інтересу¹⁰.

У своїх дослідженнях Н.Ю. Сакара виокремлює позови на захист громадського інтересу як окремий різновид позовів на захист невизначеного кола осіб – тобто позови, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, що опинилися в однаковому юридично-фактичному становищі внаслідок порушення їх інтересів однією особою¹¹. Вченою розроблена конструкція позовів на захист громадського інтересу, які завжди є позовами про визнання і на момент винесення рішення не потребують повідомлення всіх зацікавлених осіб. Рішення за такими позовами створюють судову преюдицію для пред'явлення наступних особистих позовів про присудження особами, права, свободи чи інтереси яких захищалися за допомогою позовів на захист громадського інтересу. Про порушення справи на захист громадського інтересу та про винесене у такій справі судове рішення слід повідомляти публічно шляхом публікації в офіційному виданні та в засобах масової інформації. Важливо, що законна сила рішень у таких справах розповсюджується й на осіб, які, хоча й не брали участь у розгляді справи, але були юридично заінтересовані у винесенні рішення¹².

Різновидами позовів на захист інтересів невизначеного кола осіб Н.Ю. Сакара вважає *групові позови*, які захищають приватні права певної персоніфікованої на момент винесення рішення групи осіб, та *позови на захист громадського інтересу*, які захищають «мета-індивідуальні» права, свободи та інтереси неперсоніфікованої групи осіб¹³.

На думку А.В. Губської, така позиція не містить достатнього обґрунтування для виділення позовів на захист громадського інтересу як окремого різновиду (поряд із груповим позовом) позовів на захист невизначеного кола осіб. У сучасному розумінні права громадського інтересу як правового механізму для захисту інтересів певних груп осіб (як визначених, так і невизначених), позови на захист громадського інтересу є узагальнюючим поняттям, яке об'єднує усі процесуальні засоби, у тому числі позови, спрямовані на його захист¹⁴. Так, наприклад, захистивши екологічні права однієї людини, юрист-еколог захистить права необмеженої кількості людей, і навпаки, захистивши екологічні права групи осіб, будуть захищені інтереси кожного окремого індивіда¹⁵.

На нашу думку, найбільш оптимальним та більш загальнозживаним є термін *груповий позов*.

Характеристики групового позову викладено в праці М. Каппелетті. Так, групові позови спрямовані на забезпечення та дотримання прав, які належать усьому суспільству чи його частині; позивач у таких справах має за мету представництво інтересів не конкретних осіб, а діє як представник суспільства загалом або його частини¹⁶. На цей час є різні доктринальні підходи до визначення поняття «груповий позов», водночас єдина наукова концепція в теорії процесуального права відсутня. В найбільш узагальненому вигляді груповий позов визначають як самостійний процесуальний засіб захисту прав та інтересів, який

⁸ Балушка Н., Ванькович С. Право громадського інтересу у сфері охорони довкілля. Вісник екологічної адвокатури. 2002. № 20. С. 32.

⁹ Wiesbrod B.A. Public Interest Law: an economic and institutional analysis Berkeley; Los angeles; London, 1978. P. 22.

¹⁰ Балушка Н., Ванькович С. Право громадського інтересу у сфері охорони довкілля. Вісник екологічної адвокатури. 2002. № 20. С. 32-34.

¹¹ Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : дис... канд. юрид. наук. Харків, 2006. С. 109–110.

¹² Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2006. С. 8, 14.

¹³ Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : дис... канд. юрид. наук. Харків, 2006. С. 109–110.

¹⁴ Губська А.В. Груповий позов як механізм захисту права громадського інтересу. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Випуск. 6-2. Том 1. С. 147.

¹⁵ Балушка Н., Ванькович С. Право громадського інтересу у сфері охорони довкілля. Вісник екологічної адвокатури. 2002. № 20. С. 35.

¹⁶ Cappelletti M. Governmental and private advocates for the public interest in civil litigation: a comparative study / Mauro Cappelletti. In Access to justice. Milan. 1979. Vol. 2. Book 2. P. 832–833.

дає змогу одній або декільком особам звернутися до суду з вимогами про захист прав групи осіб без їх обов'язкової участі у процесі¹⁷.

Чіткою і конструктивною є позиція Ю.Ю. Трача. Вчений підкреслює, що мета групового позову – спрощення захисту індивідуального інтересу. Тому, незважаючи на набуття рис публічності, інтерес кожного окремого позивача не перестає бути приватним. Приватний інтерес є первинним об'єктом захисту групового позову, оскільки він є першоджерелом та рушійною силою правового спору. Отже, інтерес значної за кількістю групи осіб має певну ступінь публічності й є за своїм характером приватно-публічним. Ця ознака є істотною для інтересу групи осіб, оскільки вона відображає сутність інтересу, що підлягає захисту, і в сукупності з іншими рисами визначає особливості судової діяльності. Таким чином, мета групового позову – захист інтересів приватно-публічного характеру¹⁸.

На фоні розвитку економіки найбільш вразливою сферою, в межах якої ймовірні масові порушення прав та інтересів значної кількості осіб одночасно, є сфера екологічних відносин.

Специфіка суб'єктивного права на безпеку довкілля полягає в тому, що в його зміст входить право на захист, а також в основі цього права – інтерес екологічного благополуччя кожного зокрема та усіх загалом.

Право на безпеку і якість екологічних об'єктів має виражений публічний зміст. Публічні начала вказаного права проявляються передусім в характеристиках його об'єкта, яким виступає навколишнє середовище як особливе матеріальне благо загального користування, не пов'язане безпосередньо з особистістю носія права і не слугує цілям індивідуалізації особистості. Унікальна сутність права на сприятливе навколишнє середовище породжує ситуацію, коли захист суб'єктивного права на сприятливе навколишнє середовище задовольняє не тільки інтерес однієї особи, яка звернулась за захистом, а й захист публічного екологічного інтересу – охорону навколишнього середовища¹⁹. В контексті зазначеного видається необхідним застосування такого важливого засобу захисту екологічних прав великих груп громадян, як можливість подання групових (колективних, масових) позовів. Йдеться про захист, спрямований на забезпечення соціально-економічного, правового чи екологічного добробуту суспільства. Сьогодні цей інститут не відображено в нині чинних процесуальних кодексах як самостійний процесуальний інститут.

Ще у червні 2015 року Верховним Судом України спільно з проектом Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» та Київським національним університетом імені Тараса Шевченка було організовано круглий стіл «Масовий позов: перспективи в Україні через призму зарубіжного досвіду». У круглому столі взяли участь представники судової системи країн ЄС, судді Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, судів першої інстанції, представники Адміністрації Президента України, народні депутати України, представники міністерств і відомств України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Генеральної прокуратури України, вищих навчальних закладів України, громадських організацій, міжнародні та національні експерти. Учасники заходу дійшли беззаперечного висновку про те, що розвиток суспільства зумовив масові порушення прав численних груп населення, забезпечити ефективний захист яких традиційний цивільний процес із його принципами індивідуалізації та визначеності осіб уже не в змозі. Неефективні в таких випадках і класичні інститути цивільного процесу: процесуальна спілучасть, об'єднання справ, процесуальне представництво. Тому є потреба у нових формах захисту прав та інтересів значної кількості осіб»²⁰.

Важливо пригадати, що 15.05.2019 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо групових позовів про захист прав споживачів, права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище. У законопроекті аргументовано доведено необхідність такого процесуального інституту, як груповий позов. Наголошується, що попри формальну наявність правових можливостей пред'явити цивільний позов на захист значної кількості осіб, постраждалих від одного правопорушення, зміст чинного ЦПК України не відповідає викликам часу. Так, він зовсім не пристосований для розгляду позовів у разі заподіяння моральної та матеріальної шкоди десяткам

¹⁷ Губська А.В., Києвець О.В. Групові позови в цивільному процесі: монографія. Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2015. С. 156.

¹⁸ Трач Ю.Ю. Передумови формування інституту групового позову в цивільному процесі України. Судова апеляція. 2009. № 1(14). С. 102.

¹⁹ Лаевская Е.В. К вопросу о субъектах защиты права на благоприятную окружающую среду. Право в современном белорусском обществе : сборник научных трудов. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь; ред. Кол.: В.И. Семенов (гл. ред.) Минск : Право и экономика, 2012. Выпуск 7. С. 400.

²⁰ Масовий позов: перспективи в Україні через призму зарубіжного досвіду. Вісник Верховного Суду України. 2015. № 8. С. 7.

та сотням громадян у разі, приміром, екологічно-техногенної аварії чи катастрофи або масового порушення прав споживачів недобросовісним виробником товарів чи надавачем послуг. Незважаючи на можливості державного втручання у такі виняткові ситуації (наприклад, у формі запровадження державних програм компенсації постраждалим), це не знімає з держави обов'язку надати великим групами постраждалих від одного і того самого порушення окремий належний механізм на спільне звернення до суду із позовом про відшкодування моральної та майнової шкоди, який би розглядався оперативним і ефективно²¹. Однак 28 серпня 2019 року цей законопроект знято з розгляду, що, ймовірно, пов'язано із недостатнім рівнем розвитку процесуального механізму використання такої форми позовного захисту, як груповий позов.

Висновки. Вважаємо, що закріплення таких законодавчих можливостей, як подання групових позовів, насамперед для громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища, могло б слугувати ефективним превентивним засобом впливу на поведінку учасників екологічних правовідносин з метою попередження неправомірних дій, що можуть призвести до масових порушень прав та інтересів великої кількості осіб.

У законодавстві слід деталізувати чіткі критерії, на основі яких позов щодо захисту права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище слід розглядати як груповий, а також процесуальні особливості порушення в суді справи на захист прав та законних інтересів невизначеного кола осіб, специфіку доказів та доказування, порядок судового розгляду означеної категорії справ, а також зміст судового рішення та особливості його виконання. Основи усіх вищезазначених аспектів повинні бути визначені в майбутніх роботах теоретичного дослідження групових позовів, у тому числі й щодо захисту права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище та пов'язаних із ним екологічних інтересів. Це матиме позитивне значення як для теорії цивільного процесуального права України, так і для законотворчої діяльності та судового правозастосування.

Анотація

У статті аргументовано потребу у нових формах захисту прав та інтересів значної кількості осіб. У контексті специфіки екологічних спорів це є вкрай необхідним. Інститут групового позову повинен стати вагомим правовим механізмом превентивного характеру щодо запобігання порушень у сфері захисту прав та інтересів учасників природоохоронних (екологічних) правовідносин. Сьогодні доводиться констатувати відсутність належного законодавчого врегулювання специфіки вирішення подібних спорів.

Summary

The article substantiates the need for new mechanisms aimed at protecting the rights and interests of a significant number of persons. It is a crucial matter, considering the specifics of environmental cases. The legislation on a group lawsuit has to become an important legal mechanism for preventing violations of the rights and interests of parties to environmental matters. As of today, there is a lack of proper legislative regulation of the specifics of resolving this type of cases.

Використана література:

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
2. Балашенко С.А., Лаевская Е.В., Макарова Т.И. Право на благоприятную окружающую среду (как его защитить?) : практическое пособие. Минск, 2002. 160 с.
3. Берестова І.Е. Теоретичні засади захисту публічних інтересів у цивільному судочинстві та конституційному провадженні : монографія. Київ : ФОРМ МАСЛАКОВ, 2017. 496 с.

²¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо групових позовів про захист прав споживачів, права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище від 15.05.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65935.

4. Кунцевич М.П. Публічні і приватні інтереси як цінності, що охороняються адміністративним правом. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 2(11). С. 11–15.
5. Лаевская Е.В. К вопросу о субъектах защиты права на благоприятную окружающую среду. *Право в современном белорусском обществе: сборник научных трудов*. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь ; ред. кол. : В.И. Семенов (гл. ред.). Минск : Право и экономика, 2012. Выпуск 7. С. 397–402.
6. Тустановська І.В. Застосування права в галузі охорони довкілля в Україні та США (порівняльний аналіз) : автореф. дис... канд. юрид. наук. Львів, 1998. 19 с.
7. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2006. 23 с.
8. Балущка Н., Ванькович С. Право громадського інтересу у сфері охорони довкілля. *Вісник екологічної адвокатури*. 2002. № 20. С. 32–37.
9. Wiesbrod В.А. Public Interest Law: an economic and institutional analysis Berkeley ; Los angeles ; London, 1978. P. 22.
10. Сакара Н.Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : дис... канд. юрид. наук. Харків, 2006. 209 с.
11. Губська А.В. Груповий позов як механізм захисту права громадського інтересу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Випуск. 6–2. Том 1. С. 144–148.
12. Cappelletti M. Governmental and private advocates for the public interest in civil litigation: a comparative study / Mauro Cappelletti. In Access to justice. Milan. 1979. Vol. 2. Book 2. P. 767–865.
13. Губська А.В., Києвець О.В. Групові позови в цивільному процесі : монографія. Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2015. 179 с.
14. Трач Ю.Ю. Передумови формування інституту групового позову в цивільному процесі України. *Судова апеляція*. 2009. № 1(14). С. 98–103.
15. Масовий позов: перспективи в Україні через призму зарубіжного досвіду. *Вісник Верховного Суду України*. 2015. № 8. С. 3–8.
16. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо групових позовів про захист прав споживачів, права на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище від 15.05.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65935.

Halyna Moroz,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor, Department of Labor, Environmental and Agrarian Law,
Vasyl Stefanyk Precarpathian National University