



Верховний
Суд



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



PRAVO-JUSTICE



ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА



SRS
SPECIAL RECORDING SYSTEMS

Міжнародний судовий форум

«СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРИРОДНОГО ДОВКІЛЛЯ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ»

(м. Київ, 7 листопада 2019 року)

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ

Київ – 2019

УДК 347.99:349.6(477)(063)
С89

Редакційна колегія:

Н. В. Коваленко – суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, доктор юридичних наук – голова редакційної колегії;

А. І. Рибачук – секретар судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду;

В. М. Кравчук – суддя Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, Президент Громадської організації «Асоціація розвитку суддівського самоврядування України», доктор юридичних наук;

І. В. Пивовар – науковий консультант відділу забезпечення роботи секретаря та суддів судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних справ Верховного Суду, кандидат юридичних наук.

С89 Міжнародний судовий форум : «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» (м. Київ, 7 листопада 2019 року) : Збірник матеріалів. – Київ, 2019. – 192 с.

ISBN 978-966-916-971-6

Збірник праць друкується за матеріалами Міжнародного судового форуму «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав». Досліджено сучасні тенденції судового розгляду справ, що стосуються захисту довкілля. Визначено пріоритетні напрями подальшого вдосконалення процесуального законодавства задля подальшого удосконалення механізму судового захисту прав та інтересів особи з питань довкілля в умовах реалізації Україною європейських і євроатлантичних прагнень.

Видання розраховане на суддів, науковців, адвокатів, працівників контролюючих та інших державних органів, а також усіх тих, хто цікавиться проблематикою судового захисту природного довкілля та екологічних прав.

УДК 347.99:349.6(477)(063)

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду не несе відповідальності за зміст цієї публікації. Погляди, висловлені у цій публікації, відображають особисту точку зору авторів і не є офіційною позицією Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

© Верховний Суд, 2019
© Колектив авторів, 2019

ЗМІСТ

Вітальне слово голови КАС ВС Михайла Смоковича.	6
Вітальне слово секретаря судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду Андрія Рибачука.	11
Секція I Ефективність правосуддя в екологічних справах	
Єлизавета Алексеева	
Право громадськості на звернення до суду у справах про порушення вимог природоохоронного законодавства.	13
Наталія Анічкіна, Кирило Сазонов	
Доступ громадськості до правосуддя.	19
Каріна Білоус, Олександр Богданіс	
Ребус ОВД, або як громадськості спростити доступ до правосуддя для захисту екологічних прав.	22
Олег Глуханчук	
Окремі аспекти доступу громадськості до правосуддя з питань довкілля.	25
Януш Драгал	
Охорона навколишнього природного середовища у межах господарського судочинства: досвід адміністративних судів.	30
Андрій Задорожний	
Організаційно-правовий механізм захисту довкілля як складова національної безпекової політики України.	32
Лариса Зуєва	
Роль та завдання адміністративної юстиції у формуванні механізмів судового захисту при розгляді екологічних справ.	38
Марія Краснова	
Судове дослідження механізмів реалізації екологічних прав громадян як ефективна гарантія їхнього захисту.	51
Юлія Краснова	
Проблеми забезпечення права на екологічну безпеку в національних судах України та шляхи їх вирішення.	55

Андрій Ланкевич

Право громадських організацій на представництво
в суді екологічних інтересів суспільства з метою захисту
порушених екологічних прав людини та громадянина. 61

Юлія Легеза

Забезпечення доступу до екологічної інформації. 67

Ольга Мелень-Забрамна

Чи можуть суди захистити екологічні права
та навколишнє середовище? 71

Володимир Носік

Проблеми доступу до правосуддя у захисті права
на безпечне для життя і здоров'я довкілля в Україні. 76

Ганна Проскура

Доступ до екологічної інформації: судова практика
Європейського суду з прав людини. 82

Світлана Семяніста

Реалізація права на публічну інформацію про стан
довкілля як складник національної безпеки України. 88

Тетяна Стрелець

Судова практика у справах зі спорів, що виникають у відносинах
із забезпечення доступу до екологічної інформації. 91

Софія Шутяк

Забезпечення позову у справах, що стосуються захисту довкілля. . 97

Секція II Аналіз судової національної практики в екологічних спорах

Єлизавета Алексеєва

Застосування національними судами положень Орхуської конвенції
у справах, що стосуються процедури оцінки впливу на довкілля. . . 104

Ян Берназюк

Особливості розгляду спорів щодо функціонування
національних природних парків. 110

Альберт Єзеров

Судове оскарження адміністративних актів
про внесення змін до переліку видів тварин,
що заносяться до Червоної книги України. 118

Наталія Коваленко

Презентація «Дайджесту практики Верховного Суду в спорах, що виникають у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав». . . . 127

Наталія Куць

Захист диких тварин, що утримуються в неволі, від жорстокого поводження: аналіз судової практики адміністративних судів. . . . 136

В'ячеслав Олещенко

Збереження природного різноманіття та спеціальне використання природних ресурсів у лісовому господарстві: сутність та проблеми судової практики. 139

Інна Поліщук

Міжнародно-правові аспекти судового захисту екологічних прав громадян. 145

Віктор Сизоненко

Екологічний контроль у портах. Нормативний та судовий аспект. . . 150

Віталій Уркевич

Використання експертних знань в екологічних спорах в Україні та окремих країнах-членах ЄС. 154

Софія Шутяк

Судовий захист природоохоронних територій. Роль стратегічної екологічної оцінки. 158

Секція III Практика міжнародних юрисдикційних органів – зв'язок довкілля і прав людини**Олександр Базов**

Деякі питання міжнародно-правової відповідальності у сфері навколишнього природного середовища. 164

Галина Балюк

Вплив міжнародного досвіду на вирішення проблем судового захисту екологічних прав громадян в Україні. . . 172

Марина Медведева

Міжамериканська система захисту права на безпечне довкілля. . . 178

Олександр Поліводський

Принцип легітимних очікувань в екологічних і земельних спорах. Практика Європейського суду з прав людини та судів України: проблеми застосування і шляхи вирішення. 184

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО ГОЛОВИ КАС ВС МИХАЙЛА СМОКОВИЧА

Шановні учасники форуму! Шановні пані та панове!

Вітаю вас із відкриттям Міжнародного судового форуму «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав»!

Хочу із задоволенням привітати на Форумі наших колег з Австрії, Китаю, Польщі, суддів Верховного Суду, апеляційних та окружних судів; членів Науково-консультативної ради при Верховному Суді; представників Національної академії правових наук України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національного авіаційного університету, Національного університету біоресурсів і природокористування України, Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Інституту держави і права ім. В.М. Корецького, а також представників державних органів та громадських організацій.

Висловлюю велику подяку нашим партнерам: проекту Європейського Союзу «ПРАВО-Justice», Міжнародній благодійній організації «Екологія-Право-Людина» та Всеукраїнській громадській організації «Асоціація правників України».

Нині ми маємо унікальну можливість обговорити з українською та міжнародною спільнотою таку актуальну тему, як захист екологічних прав людини й охорони природного довкілля.

XXI століття для нашої планети загалом та України зокрема є не лише століттям інформатизації та нанотехнологій, а й століттям нових викликів, пов'язаних зі зменшенням, а то й повним зникненням природних ресурсів, проблемами екологізації.

Основний Закон України право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди визначає як одне з основних конституційних прав людини і громадянина.

У цьому контексті серед видів юридичної практичної діяльності судова практика є особливою формою і системою дій з охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів особи, що мають юридичні наслідки, зокрема в екологічній сфері.

Водночас напрями і зміст законодавчого регулювання екологічних відносин охоплюють екологічні інтереси як громадян, так і держави, визначають екологічні права та екологічні обов'язки всіх осіб, що мають стосунок до природокористування, організації та здійснення управління в галузі охорони довкілля, здійснення заходів з охорони та раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки у процесі виробничої та іншої господарської діяльності.

Ратифікація Україною 17 червня 1997 р. Конвенції про захист прав людини та основних свобод стала відправною точкою для фундаментального захисту всього комплексу прав і свобод людини, її законних інтересів і потреб.

Право на сприятливе навколишнє середовище визнається одним з основних прав людини, проте це право отримало визнання та було закріплено лише на галузевому рівні. Тому Україна підтвердила понад 40 міжнародних природоохоронних конвенцій глобального й регіонального значення.

При цьому основним міжнародним актом, який повинен сприяти захисту права кожної людини жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, гарантувати доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя в екологічних справах, є Орхуська конвенція, яку Україна ратифікувала Законом від 6 липня 1999 року № 832-XIV. Положення Конвенції є нормами прямої дії, а національне законодавство щодо процедур і механізмів судового захисту порушених екологічних прав та інтересів може їх конкретизувати.

Метою проведення цього Форуму є забезпечення ефективності правосуддя та вдосконалення застосування міжнародної практики в екологічних справах.

На жаль, екологічні проблеми в Україні є, а, відповідно, є і судові спори в цій сфері.

Аналіз судової практики щодо екологічних спорів дає підстави говорити, що нині порушення екологічних прав, свобод та інтересів відбуваються майже в усіх сферах відносин об'єктів навколишнього природного середовища:

- охорони атмосферного повітря;
- збереження, використання вод, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення;
- володіння, користування та розпоряджання лісами, забезпечення їх охорони та відтворення;

- використання та відтворення рослинного та тваринного світу;
- утворення, збирання та утилізації, знешкодження і захоронення відходів;
- охорони й використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- у відносинах, що мають виключно владно-управлінську природу, зокрема у сферах:
 - екологічної експертизи;
 - забезпечення доступу до екологічної інформації;
 - проведення екологічних перевірок контролюючим органом.

Не можу не звернути увагу на особливо небезпечну ситуацію з природним довкіллям, яка нині склалася на окупованих територіях Сходу України, де завдано шкоди фактично всім компонентам навколишнього середовища цього регіону, забруднено повітря, ґрунт, воду, пошкоджено велику площу землі, знищено рослинність.

Крім того, в Україні відсутній прогрес у напрямку поводження з відходами, що призводить до смітцевої кризи. Також наразі на законодавчому рівні не врегульовано питання видобутку бурштину в нашій країні, а його несанкціонований видобуток призводить до знищення лісів та пошкодження ґрунту. Незаконна вирубка лісів є ще однією екологічною проблемою, і вона найбільш актуальна в Карпатах. Не менш небезпечним для довкілля є забруднення повітря через торф'яні пожежі.

Згадане досить чітко демонструє актуальність і нагальність проведення таких, як цей, заходів за участю представників судової системи, державних органів, адвокатського корпусу, громадських організацій, експертів-екологів, науковців.

У Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду розв'язання судових спорів у сфері захисту екологічних прав людини і охорони довкілля належить до повноважень судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав.

У грудні 2017 року судова палата розпочала свою роботу в кількості 9-ти суддів. З 20 травня 2019 року судова палата поповнилася шістьма суддями, і на сьогодні до її складу входять 15 висококваліфікованих суддів, більшість із яких мають науковий ступінь кандидата чи доктора юридичних наук.

Незважаючи на надмірне навантаження суддів цієї палати, результативність їхньої роботи перебуває на високому рівні. Не менш результативною є робота працівників секретаріату, які здійснюють організаційне

забезпечення судового процесу для якісного й ефективного розгляду справ суддями цієї судової палати.

Від початку діяльності Верховного Суду до 30 жовтня 2019 року до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду надійшло 107 893 справи та матеріали, з яких 41 483 (38%) справи і матеріали надійшли на розгляд суддів судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав. У середньому на кожного суддю цієї палати до травня цього року припадало 4034 справи та матеріали, а станом на жовтень – 750 справ і матеріалів.

З 1 січня до 30 жовтня 2019 року на розгляді суддів судової палати перебувала 351 справа та матеріали з приводу охорони навколишнього природного середовища, з яких у 2019 році надійшло 152 таких справи та матеріали та розглянуто за цей період 120 справ і матеріалів.

Варто наголосити, що деякі справи мали широкий суспільний резонанс, а їх розгляд супроводжувався великою кількістю вільних слухачів.

В аспекті імплементації кращих європейських і світових стандартів у цій сфері, а також задля пошуку нових шляхів удосконалення судової діяльності є потреба налагодження ефективної взаємодії та творчої співпраці представників юридичної науки і практики.

У межах цього Форуму пропонуємо дослідити питання судового захисту природного довкілля та екологічних прав за трьома тематичними секціями.

У першій секції пропонуємо обговорити такі питання:

а) забезпечення позову в справах, що стосуються захисту довкілля; б) доступ до правосуддя з питань довкілля; в) забезпечення права на екологічну безпеку в національних судах. Оцінка впливу на довкілля; г) доступ до екологічної інформації: судова практика.

Другу секцію пропонуємо присвятити аналізу судової національної практики в екологічних спорах та застосування національними судами положень Орхуської конвенції.

У межах цієї секції пропонуємо обговорити питання судового захисту об'єктів природно-заповідного фонду, що охоплює рослинний і тваринний світ, питання, що виникають у спорах із використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів, дослідити судову практику в справах зі спорів, що виникають у відносинах у сфері охорони атмосферного повітря, а також висловити бачення щодо перспективи судових спорів через призму стратегічної екологічної оцінки.

У третій секції пропонуємо розглянути практику міжнародних юрисдикційних органів з питань природного довкілля і прав людини.

Від цього Форуму очікуємо не лише обміну професійними думками про наявні проблеми щодо публічного управління в екологічній сфері, але й вироблення спільних підходів стосовно їх розв'язання, а також практичних рекомендацій щодо законодавчих змін, формування єдиної методології застосування та використання норм екологічного й адміністративного процесуального законодавства суб'єктами права.

Насамкінець дозвольте побажати плідного обміну досвідом та ідеями, активної участі в обговоренні проблемних питань.

Успіхів усім і наснаги під час роботи форуму!

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО СЕКРЕТАРЯ СУДОВОЇ ПАЛАТИ
З РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЩОДО ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ
КАСАЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ
В СКЛАДІ ВЕРХОВНОГО СУДУ АНДРІЯ РИБАЧУКА

Доброго дня, шановні пані та панове!

Вітаю вас із початком роботи Міжнародного судового форуму, присвяченого захисту довкілля та екологічних прав.

Упродовж усього періоду свого існування людство використовує природні ресурси, змінює природне середовище відповідно до своїх потреб.

Втручання людини в природні процеси заради досягнення певних цілей призводить до повного знищення природи.

У XXI столітті екологічні проблеми набули глобального масштабу.

Збереження довкілля та створення повноцінного життєвого середовища є одним з основних завдань людства.

Для реалізації повинно бути докладено великих зусиль, у тому числі з боку судової гілки влади.

Судова влада повинна забезпечити ефективне судочинство в справах щодо захисту довкілля та екологічних прав.

У Касаційному адміністративному суді в складі Верховного Суду на розгляді справ із приводу охорони навколишнього природного середовища, зокрема щодо забезпечення екологічної безпеки, в тому числі під час використання природних ресурсів, поводження з відходами, щодо особливої охорони природних територій та об'єктів, визначених законом, спеціалізуються судді судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав.

У 2019 році судді цієї судової палати розглянули 120 справ, які стосуються охорони навколишнього природного середовища. Ці справи різнилися за суб'єктом складом, предметом спору та нормативним регулюванням.

Під час розгляду вказаних справ судді напрацювали певні підходи до їх вирішення, сформулювали відповідні правові позиції щодо застосування норм права, які регулюють спірні правовідносини.

Водночас під час розгляду справ цієї категорії виникають певні труднощі щодо правильного розуміння ролі й завдань адміністративної юстиції у формуванні механізмів судового захисту екологічних прав.

Нинішній форум – гарна нагода для того, щоб поділитися досвідом, обговорити певні актуальні проблеми, які виникають у цій сфері, та окреслити шляхи їх розв'язання.

Запрошую всіх до активної участі в роботі форуму. Дякую за увагу!

СЕКЦІЯ І

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОСУДДЯ В ЕКОЛОГІЧНИХ СПРАВАХ

Слизова Александра,

*керівник, інформаційно-аналітичний відділ
МБО «Екологія-Право-Людина»*

ПРАВО ГРОМАДСЬКОСТІ НА ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Повітря, гори і степи, ріки і моря, рослини і тварини не є суб'єктами права. Регулювати правові відносини з використання та охорони таких об'єктів, а також здійснювати контроль за дотриманням природоохоронного законодавства покликані органи публічної влади. Разом із тим і в Україні, і у світі стан довкілля неухильно погіршується: щодня ми назавжди втрачаємо декілька видів тваринного і рослинного світу, показники якості повітря і води знижуються, наростають загрози, пов'язані зі змінами клімату, опустеленням та знелісненням. Саме через це ще із середини 20-го століття на національних і міжнародному рівнях усе більше уваги приділяється питанню участі громадянського суспільства в забезпеченні дотримання екологічного законодавства.

Документом, який закріпив чіткі зобов'язання держав у сфері доступу до правосуддя в екологічних справах, стала Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) [1]. Вона, визнаючи право на безпечне довкілля, гарантує так звані «процедурні екологічні права»: право на доступ до екологічної інформації, участь у процесі прийняття екологічно важливих рішень, а також на оскарження порушень таких прав. Крім того, конвенція покладає на Сторони зобов'язання забезпечувати громадськості доступ до процедур оскарження дій та бездіяльності державних органів і приватних осіб, що порушують вимоги національного екологічного законодавства. Саме положенням конвенції,

спрямованим на підвищення рівня дотримання екологічного закону, присвячена ця доповідь.

Актуальність дослідженої теми полягає в тому, що попри те, що Орхуська конвенція вже двадцять років [2] становить частину національного законодавства, українські суди, особливо суди першої та апеляційної інстанцій, не застосовують або неправильно застосовують положення Орхуської конвенції, особливо конвенційні положення про права громадськості оскаржувати в судах рішення, дії чи бездіяльність, вчинені з порушенням природоохоронного законодавства, вважаючи, що оскаржувані рішення не стосуються прав та інтересів позивачів.

Частина 3 статті 9 Орхуської конвенції передбачає, що кожна Сторона забезпечує представникам громадськості, які відповідають передбаченим національним законодавством критеріям, якщо такі встановлені, доступ до адміністративних і судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і державних органів, котрі порушують положення національного законодавства, що стосується навколишнього середовища. Важливо підкреслити, що сфера дій/бездіяльності, до яких застосовується дана частина, набагато ширша, ніж це передбачено у частинах 1 і 2 статті 9 (захист права на інформацію та права на участь), і говорить про порушення будь-яких положень національного екологічного законодавства.

Це положення Конвенції ґрунтується на абзаці 18 преамбули та пункті 26 Софійських керівних принципів [3] і переслідує мету наділення громадськості процесуальною здатністю забезпечувати примусове правозастосування екологічного закону, тобто сприяти його дотриманню безпосередньо, а саме шляхом ініціювання справ у суді. Така активна роль громадськості є надзвичайно помічною для державних природоохоронних органів, які часто страждають від недостатності фінансування, людських, технічних чи інших ресурсів тощо. Це також дієвий механізм боротьби з корупцією в органах влади [4, с. 197]. Конвенція чітко дає зрозуміти, що примусове правозастосування екологічного закону не є виключною справою державних природоохоронних органів та прокурорів, але й громадськість відіграє у ній важливу роль [4, с. 199]. Класичними прикладами таких справ є звернення до суду неурядової природоохоронної організації з вимогою до приватного суб'єкта про припинення діяльності, яка з екологічних міркувань заборонена законом (господарська діяльність у межах заповідника) або здійснюється з порушенням природоохоронних норм (без відповідного дозволу, з перевищенням лімітів, без установавання відповідного очисного обладнання), або з

вимогою до публічного органу про скасування незаконного рішення чи визнання незаконною бездіяльності в контексті невиконання його природоохоронних повноважень (скасувати дозвіл, незаконно виданий приватному суб'єкту, розробити місцевий план поводження з відходами, провести перевірку дотримання природоохоронного законодавства).

Аналізоване положення Конвенції зобов'язує забезпечити представникам громадськості доступ до судових процедур. Це зобов'язання беззаперечне. Разом із тим Конвенція надає Сторонам велику гнучкість/межі розсуду щодо шляхів реалізації цього зобов'язання. Відсилаючи до «критеріїв, передбачених національним законодавством, якщо такі встановлені», конвенція не визначає ці критерії, а також не вказує на критерії, яких слід уникати. Конвенція не зобов'язує Сторони надавати право подавати такі позови всім і кожному, хоча такий підхід цілком задовольняє вимоги Конвенції. До прикладу, в Нідерландах з 1987 р. екологічні неурядові організації визнаються всіма судами як такі, що мають інтерес у захисті довкілля. Цей інтерес вважається загальним громадський інтересом, і не вимагається мати право власності чи будь-який інший конкретний інтерес для звернення до суду за захистом довкілля [5, с. 32].

Конвенція дозволяє Сторонам встановити критерії процесуальної правоздатності для представників громадськості у цих справах, але такі критерії повинні відповідати цілям Конвенції щодо забезпечення широкого доступу до правосуддя [4, с. 198]. Багато уваги питанню відповідності того чи іншого критерію національного закону цілям конвенції приділив у своїх висновках і рекомендаціях Комітет із дотримання Орхуської конвенції.

У справі проти Бельгії Комітет із дотримання вказав, що Сторони не зобов'язані встановлювати в національному законодавстві систему, що передбачає право пред'явлення позовів будь-якою особою (*actio popularis*) з тим, щоб кожен міг оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність у сфері довкілля. З іншого боку, Сторони не можуть використовувати фразу якщо вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі встановлені як виправдання введення або збереження таких суворих критеріїв, які фактично перешкоджають усім або майже усім екологічним організаціям в оскарженні дій чи бездіяльності, які порушують національне законодавство з питань, що стосується довкілля. У тій же справі Комітет з дотримання пояснив, що фраза якщо вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі встановлені сама по собі вказує на самообмеження Сторін щодо встановлення занадто суворих критеріїв.

Таким чином, доступ до процедур оскарження повинен бути правилом, а не винятком [6].

У справі проти Німеччини Комітет з дотримання зазначив, що у частині 3 статті 9 не проводиться розмежування між громадськими та особистими інтересами або між об'єктивними і суб'єктивними правами, і дія цієї частини не обмежується жодною зі згаданих категорій інтересів чи прав. Більш того, ці положення застосовуються щодо порушень будь-яких вимог національного законодавства, що стосується довкілля. Незважаючи на те, що різні Сторони та юрисдикції можуть застосовувати різні визначення громадських і особистих інтересів або об'єктивних і суб'єктивних прав, всі вони зобов'язані забезпечувати доступ до процедур оскарження будь-яких порушень національного законодавства, що стосується довкілля [7, с. 18]. Розглядаючи німецьку справу, Комітет пояснив, що відповідно до міцно закріпленого у німецькому процесуальному праві принципу, що впливає з доктрини «порушення прав» («Schutznormtheorie»), доступ до правосуддя надається на підставі того, що має місце порушення суб'єктивних прав. Суворе застосування цього принципу в питаннях доступу до правосуддя відповідно до Конвенції призвело б до недотримання вимог частини 3 статті 9, оскільки багато порушень із боку державних органів і приватних осіб було б неможливо оскаржити, не довівши, що оскаржувані дії чи бездіяльність порушують якесь суб'єктивне право. У багатьох ситуаціях застосування вимоги про наявність порушення суб'єктивних прав повністю позбавило би природоохоронні неурядові організації можливості отримати доступ до процедур оскарження, оскільки зазначені неурядові організації беруть участь у процедурах оскарження на захист громадських інтересів [7, с. 18].

А якщо країна не встановила жодних спеціальних критеріїв? У Бельгійській справі Комітет із дотримання пояснив, що одним зі шляхів для Сторони уникнути *actio popularis* у таких справах є встановлення певних критеріїв [8]. Із самого конвенційного формулювання якщо такі встановлені, а також із зазначеної вище позиції Комітету з дотримання, єдиним логічним буде висновок про те, що в разі не встановлення критеріїв право доступу до правосуддя має надаватися всім без обмежень.

Український законодавець підтримує широкий доступ громадськості до процедур оскарження, оскільки будь-які критерії спеціальної процесуальної правоздатності національним законодавством не передбачені. Судова практика з цього питання в Україні різнилась. На відміну від місцевих і апеляційних судів, суд (-и) вищої інстанції стають на бік захисту довкілля, надаючи

громадськості й неурядовим організаціям широкий доступ до правосуддя у справах про порушення природоохоронного законодавства.

У своїх рішеннях Вищий адміністративний суд України [8] та Верховний суд України [9] у справі за позовом МБО «Екологія-Право-Людина» про оскарження постанови Кабінету Міністрів України про надання земельних ділянок НАЕК «Енергоатом» з підстав порушення оскаржуваним актом вимог природоохоронного законодавства та законного інтересу позивача, який полягає у збереженні довкілля, постановили, що відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» спірна земельна ділянка охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони. З урахуванням загальнонаціонального суспільного значення природно-заповідного фонду спірні правові відносини відносяться до публічно-правових, тому необмежене коло осіб має право на звернення до суду за їх захистом.

Питання щодо права громадської організації бути позивачем у спорі щодо захисту довкілля було вирішено Великою Палатою Верховного Суду у справі за позовом МБО «Екологія-Право-Людина» до ТОВ «Аквадельф» про заборону діяльності дельфінарію (справа № 910/8122/17, провадження № 12-186гс18). У Постанові від 11 грудня 2018 року Велика Палата зазначила, що позивач є природоохоронною організацією, яка відповідно до положень Орхуської конвенції та Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», а також відповідно до свого статуту має право на представництво в суді екологічних інтересів суспільства та окремих його членів з метою захисту порушених екологічних прав людини та громадянина або з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства. Велика Палата погодилася з доводами скаржника про те, що, відмовляючи в позові в цій справі, суди застосували обмежене тлумачення чинного законодавства, частиною якого є Орхуська конвенція, проігнорувавши, що право на захист порушеного конституційного права на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості, яким у цьому випадку є МБО «Екологія-Право-Людина» [10].

Вирішуючи схоже правове питання у справі №826/3820/18, Верховний Суд дійшов висновку про те, що право оскаржити нормативно-правовий акт, пов'язаний з конституційним правом на екологічну безпеку, належить кожному та може реалізовуватись громадянами особисто або спільно –

через об'єднання громадян, а також, «що з огляду на важливість реального захисту довкілля неприпустимим є обмежене тлумачення чинного законодавства України, частиною якого є Орхуська конвенція, стосовно права на звернення до суду за захистом охоронюваного законом інтересу у сфері гарантування екологічної безпеки» [11].

Враховуючи, що законодавець не встановив спеціальних критеріїв процесуальної правоздатності для представників громадськості у справах про оскарження дій і бездіяльності приватних осіб та державних органів, які порушують національне природоохоронне законодавство, Верховний Суд вибудовує сталу правову позицію про обов'язок держави забезпечити безперешкодний доступ громадськості до правосуддя в такій категорії справ. Для виконання міжнародних зобов'язань у межах частини 3 статті 9 Орхуської конвенції та статті 6 Європейської конвенції про права людини в контексті забезпечення принципу правової визначеності судам першої та апеляційної інстанцій рекомендується надавати доступ до правосуддя в такій категорії справ представникам громадськості, в тому числі неурядовим природоохоронним організаціям. В умовах занепаду державного екологічного контролю та низького рівня дотримання природоохоронного законодавства надання громадськості широких можливостей для забезпечення примусового застосування вимог законодавства, що стосується довкілля, послужить громадським і державним інтересам, оскільки своїм наслідком сприятиме збереженню довкілля та укріпленню правопорядку в державі.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 31.10.2019).
2. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14> (дата звернення: 31.10.2019).
3. Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. *Окружающая среда для Европы* : конференция министров Европейской экономической комиссии ООН, г. София, 23–25 октября 1995 г. URL: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1995/cep/ece.cep.24r.pdf> (дата звернення: 31.10.2019).

4. The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition). United Nations, 2014. URL: https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html (дата звернення: 31.10.2019).
5. Handbook on Access to Justice under Aarhus Convention / ed. by S. Stec. Szentendre, 2003. URL: http://documents.rec.org/publications/accesstojustice_March2003_EN.pdf (дата звернення: 31.10.2019).
6. Findings and recommendation with regard to compliance by Belgium with its obligations under the Aarhus Convention in relation to the rights of environmental organizations to have access to justice (Adopted by the Compliance Committee on 16 June 2006). URL: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2005-11/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf> (дата звернення: 31.10.2019).
7. Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/31 concerning compliance by Germany (Adopted by the Compliance Committee on 20 December 2013). URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-31/Findings/ece.mp.pp.c.1.2014.8_e.pdf (дата звернення: 31.10.2019).
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 листопада 2011 р. у справі № 2а-9770/10/2670. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20656090> (дата звернення: 31.10.2019).
9. Постанова Верховного Суду України від 29 травня 2012 р. у справі № 21-6а12. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25128506> (дата звернення: 31.10.2019).
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479> (дата звернення: (дата звернення: 31.10.2019).
11. Постанова Верховного Суду від 21 жовтня 2019 р. у справі № 826/3820/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85087717> (дата звернення: 31.10.2019)..

Наталія Анічкіна,

керівник, ГО «Український Національний Конгрес»

Кирило Сазонов,

член, ГО «Український Національний Конгрес»

ДОСТУП ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ПРАВОСУДДЯ

Організатори Форуму запропонували учасникам для обговорення найбільш актуальні питання, вирішення яких у подальшому має забезпечити можливість ефективного судового захисту природного довкілля та екологічних прав. Одним із таких, що потребує виваженого дослідження, є питання доступу до правосуддя в справах, що стосуються захисту навколишнього середовища.

Стрімке зростання громадської активності ставить перед національними судами та державними органами питання про межі участі громадськості у вирішенні питань, що стосуються навколишнього середовища. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне підкреслити, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є джерелами права, які національні суди застосовують під час вирішення справ. При цьому правила міжнародного договору мають вищу юридичну силу, ніж національне законодавство (ст. 3 ЦПК України, ст. 3 КАС України, ст. 3 ГПК України) [1], [2], [3].

Безсумнівно, одним з основних міжнародних договорів, ратифікованих Україною в галузі захисту екологічних прав та довкілля, є Орхуська конвенція. Цей документ певним чином окреслює коло осіб, які мають право звернення до правосуддя з питань навколишнього середовища.

У преамбулі Конвенції Договірні Сторони визнають право кожної людини «жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту», а також визначають обов'язок кожного «як індивідуально, так і спільно з іншими людьми захищати і покращувати навколишнє середовище на благо нинішнього та майбутніх поколінь» [4]. При цьому Договірні Сторони визначають, що для забезпечення можливості виконувати цей обов'язок усі громадяни повинні мати в тому числі й доступ до правосуддя з питань, які стосуються навколишнього середовища. Доступ до правосуддя має передбачати «дієві судові механізми», що є «доступними для громадськості, включаючи організації, з метою забезпечення захисту її інтересів і дотримання законності».

Хочемо звернути увагу, що в цих положеннях Договірні Сторони застосовують узагальнюючі поняття: «всі громадяни», «обов'язок кожного», «громадськість». Так, у ч. 4 ст. 2 Конвенції надається таке визначення поняття «громадськість»: «одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою» [4].

У розумінні статті 9 Конвенції доступ до правосуддя в тому числі включає і досудове оскарження незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, і Сторони Конвенції в ч. 2 ст. 9 визнають право громадськості на використання процедури попереднього перегляду оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності адміністративним органом перед зверненням до суду в тих випадках, коли таке право передбачене національним законодавством [4].

Крім того, в преамбулі Конвенції метою звернення до правосуддя визначається як «захист інтересів», так і «дотримання законності» [4]. Таке визначення мети розширює коло осіб, які можуть позиватись до суду в справах, що стосуються навколишнього середовища, в порівнянні з національним законодавством, яке передбачає обов'язкову наявність порушеного права чи інтересу позивача (ч. 1 ст. 4 ЦПК України, п. 8 ч. 1 ст. 4 КАС України, ч. 2 ст. 4 ГПК України) [1], [2], [3]. Таким чином, визначені Орхуською конвенцією особи – «громадськість», «кожний», «всі» – мають право на звернення до правосуддя з метою захисту своїх інтересів чи дотримання законності.

Одним із чинників, що обмежують доступ до правосуддя в Україні, є сплата судового збору за подання процесуальних документів до суду. Тому, на наш погляд, варто зазначити таке ставлення Договірних Сторін до цього питання.

Так, Договірні Сторони Конвенції визнають необхідність забезпечення ефективності положень цієї Конвенції. Одним із таких механізмів у ч. 5 ст. 9 Конвенції визначено зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх оплати для позивачів – представників громадськості в справах із захисту екологічних прав та природного довкілля: «5. Для підвищення ефективності дії положень цієї Статті кожна зі Сторін <...> розглядає питання зі створення відповідних механізмів надання допомоги для усунення або послаблення фінансових чи інших перешкод на доступ до правосуддя» [4].

Вважаємо, що на сьогодні Україна як Договірна Сторона Конвенції забезпечила наявність у національному законодавстві такого механізму з усунення фінансових перешкод у доступі до правосуддя в справах, що стосуються навколишнього середовища. Так, процесуальні закони України визначають, що розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати визначаються законом (ч. 2 ст. 133 ЦПК України, ч. 2 ст. 132 КАС України, ч. 2 ст. 123 ГПК України) [1], [2], [3]. При цьому в п. 7 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» встановлена пільга щодо сплати судового збору: «1. Від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються: <...> 7) громадяни, які у випадках, передбачених законодавством, звернулися із заявами до суду щодо захисту прав та інтересів інших осіб» [5].

Орхуська Конвенція є джерелом права в Україні, яке застосовують суди під час вирішення справ. Зазначені вище положення Конвенції визначають право громадськості звертатись до суду в справах, що стосуються довкілля, для захисту екологічних прав та екологічних інтересів інших осіб та для відновлення законності. У справах за такими позовами позивач – громадськість має звільнятись від сплати судового збору відповідно до вимог ч. 5 ст. 9 Конвенції [4].

На сьогодні державні органи та органи місцевого самоврядування, на які законодавством України покладено обов'язок контролю за дотриманням екологічного законодавства, не забезпечують належне дотримання екологічних стандартів, охорону навколишнього середовища та притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язані з порушенням екологічного законодавства. Прикладом такої бездіяльності з боку екологічних служб м. Харкова можна навести безперешкодну та фактично безконтрольну роботу підприємств-забруднювачів у Ново-Баварському районі м. Харкова, в результаті чого за даними МОЗ України захворюваність на легеневі хвороби в районі вища у 3070 разів, а захворюваність на рак – у 400 разів у порівнянні з більш екологічно безпечними районами м. Харкова.

За таких обставин реалізація громадською права на участь як позивачів у справах із захисту екологічних прав та інтересів і відновлення законності може суттєво покращити екологічне становище в Україні. Застосування судами принципів Орхуської конвенції позитивно вплине на доступ громадськості до правосуддя.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
5. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.

Каріна Білоус,

аспірантка,

*Інститут вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса
Національної академії правових наук України*

Олександр Богданіс,

заступник голови, Координаційна рада ГО «Зелений Фронт»

РЕБУС ОВД, АБО ЯК ГРОМАДСЬКОСТІ СПРОСТИТИ ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ ДЛЯ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

Наприкінці травня 2017 року Верховною Радою було прийнято ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля». Цей закон повинен був надати громадськості потужний інструмент для відстоювання своїх прав у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати вплив на довкілля. Та, на жаль, практика застосування цього закону з точки зору нашої громадської організації не надто оптимістична.

Для прикладу візьмемо Харківську область.

Навіть першого погляду на кількість публікацій у регіональних ЗМІ достатньо для того, аби переконатися, що взаємовідносини між заявни-

ками планованої діяльності та громадами Харківської області далекі від порозуміння. Найбільша кількість такого роду конфліктів припадає на такі види планованої діяльності:

- розвідка та видобуток газу, облаштування відповідної інфраструктури [1]; [2]; [3]; [4]; [5].

- будівництво, реконструкція об'єктів поводження з комунальними та небезпечними, у складі комунальних, відходами [6]; [7]; [8]

Зрозуміло, що значна кількість конфліктних ситуацій указує на зацікавленість суспільства у вирішенні зазначених питань. А правовими інструментами такого вирішення є процедура, що передбачена ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля» та механізм судового захисту.

Щодо участі громадськості у процесі здійснення процедури ОВД, то Єдиний реєстр з ОВД показує, що громадськість більш-менш активно користується цим інструментом [9]; [10]; [11], а ось аналіз Єдиного реєстру судових рішень говорить про те, що, починаючи з травня 2017 року (дати прийняття ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля»), у межах Харківської області повністю відсутні звернення громадян до суду у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням процедури ОВД.

Така пасивність у використанні можливостей захисту в суді екологічних прав членами територіальних громад заслуговує на увагу, адже конфлікт щодо планованої діяльності залишається не врегульованим. Тож, надалі він перетікає на вулиці, де його намагаються вирішувати засобами, що аж ніяк не можна вважати правовими.

Серед причин такої низької зацікавленості громадян захищати права, що гарантовані ЗУ «Про ОВД», у суді, можна назвати:

- вкрай низький рівень довіри громадян до судової влади як такої;
- недостатня, на наш погляд, кваліфікація суддів, яку вони демонструють під час розгляду справ саме екологічного спрямування;
- складність підготовки відповідних позовних заяв (адже отримати вторинну правову допомогу із зазначеної категорії справ дуже складно навіть в обласному центрі);
- значна сума судового збору.

Суттєвим фактором, який також потрібно врахувати, є велика різниця у фінансових можливостях сторін. Особливо яскраво це відображається у справах, пов'язаних із планованою діяльністю газовидобувних компаній, де у суді повинні змагатися власники одного з найбільш рентабельних видів бізнесу та громадські активісти невеличких селищ.

Тож, урахувавши викладене вище, а також виходячи з практичного досвіду участі ГО «Зелений Фронт» у процедурах ОВД, вважаємо за можливе внести у підсумкові висновки форуму такі пропозиції:

– звільнити об'єднання та окремих громадян, які брали участь у громадському обговоренні планованої діяльності, від судового збору за оскарження висновку з оцінки впливу на довкілля;

– збільшити мінімум удвічі кількість академічних годин, присвячених екологічній тематиці, в Стандартизованій програмі курсів підвищення кваліфікації суддів та включити до неї розділ, що присвячений ЗУ «Про ОВД»;

– запровадити на регулярній основі в обласних судах семінари для громадських активістів з питань підготовки позовних заяв до суду для оскарження висновків з ОВД.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Під Харковом жителі селища виступають проти видобутку газу. URL: <http://www.slk.kh.ua/multimedia/articles/oblast-online/pid-xarkovom-zhiteli-selishcha-vistupili-proti-vidobutku-gazu.-foto-video.html> (дата звернення: 03.11.2019).
2. Реваншистські сили на місцевому рівні: проросійські активісти на Харківщині блокують роботу сільських громад. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/revanshistskii-sili-na-miscevomu-rivni-prorosiiyski-aktivisti-na-harkivschini-blokuyut-roboti-silskih-gromad-1236762.html> (дата звернення: 03.11.2019).
3. Мешканці Мерефи обурені незаконними геологорозвідувальними роботами. URL: <http://kharkiv.samopomich.ua/news/meshkantsi-merefy-obureni-nezakonnymu-heolohorozviduvalnymu-robotamy-artem-fysun/> (дата звернення: 03.11.2019).
4. Екологія чи державна зрада? У Харківській області набирають силу протести проти видобутку газу. URL: <https://tyzhden.ua/Society/208268> (дата звернення: 03.11.2019).
5. В Изюме перекривали трасу Харьков – Довжанский из-за возможной добычи сланцевого газа. URL: <https://2day.kh.ua/v-izyume-perekryvali-trassu-harkov-dovzhanskij-iz-za-vozmozhnoj-dobychi-slantsevoogo-gaza/> (дата звернення: 03.11.2019).
6. Селище Вільча: від радіаційної катастрофи до екологічної. URL: <http://kharkiv.samopomich.ua/news/selysche-vilcha-vid-radiatsijnoji-katastrofy-do-ekolohichnoji> (дата звернення: 03.11.2019).
7. Влада Харкова розглядає електронну петицію проти переробки ртутьвмісних відходів на території міста. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/562338.html> (дата звернення: 03.11.2019).
8. Сміттеві війни. URL: <https://umoloda.kyiv.ua/number/2778/208/96970/> (дата звернення: 03.11.2019).
9. Повідомлення Департаменту екологічної безпеки та дозвільно-ліцензійної діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України про проведення оцінки впливу на довкілля ПАТ «УКРГАЗВИДОБУТОК». URL: <http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/3402/reports/48b5ce66b50e0cc68eb5ecc0e7987141.pdf> (дата звернення: 03.11.2019).

10. Повідомлення Департаменту екології та природних ресурсів Харківської обласної державної адміністрації про проведення оцінки впливу на довкілля ТОВ «НАФТОГАЗПРОЗРОБКА». URL: <http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/4469/reports/c59a9444ff36436be8d225848b688510.pdf> (дата звернення: 03.11.2019).
11. Повідомлення Департаменту екології та природних ресурсів Харківської обласної державної адміністрації про проведення оцінки впливу на довкілля КП «ЗМІІВ-СЕРВІС». URL: <http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/4507/reports/82284171471ef771026fd0f0b9e93019.pdf> (дата звернення: 03.11.2019).

Олег Глуханчук,

*голова, Одеський окружний адміністративний суд,
кандидат юридичних наук*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОСТУПУ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ ДОВКІЛЛЯ

Стан довкілля безпосередньо впливає на наше здоров'я та на якість життя в цілому. У зв'язку з цим не дивно, що така категорія судових справ, як екологічні спори (спори щодо захисту екологічних прав людини і охорони довкілля), стають ще більш актуальними, а їх кількість постійно зростає. Це вимагає від суддівського корпусу нових знань та умінь. Актуальність теми зумовлюється необхідністю дослідження проблемних питань, пов'язаних з оскарженнями зацікавленою громадськістю непоодиноких порушень вимог законодавства у сфері охорони навколишнього середовища.

Статтю 50 Конституції України проголошено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування шкоди, завданої порушенням цього права [5]. В умовах сучасності екологічні права та інтереси населення підлягають судовому захисту. Конвенцією від 25 червня 1998 року про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, (далі – Орхуська Конвенція) закріплюються положення, які є нормами прямої дії, а національним законодавством відповідні процедури й механізми судового захисту порушених екологічних прав та інтересів можуть бути конкретизовані. Не менш значущими є і Керівні принципи щодо забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі ухвалення рішень у галузі охорони навколишнього

середовища від 25 жовтня 1995 р. (Софійські принципи), п. 25 Розділу III якої встановлює, що громадськість повинна мати доступ, по мірі необхідності, до адміністративних і судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і державних органів, які порушують положення національного законодавства, що стосується навколишнього середовища [12].

Вітчизняними та зарубіжними вченими окремі аспекти питання доступу до правосуддя з питань екології були досліджені в межах і цивільного-процесуального, і екологічного права. Зокрема, в науковій літературі з цивільного процесу право на доступ до правосуддя з питань охорони довкілля досліджувалося в частині, в якій воно входить до групи позовів про захист прав невизначеного кола осіб [7, с. 59–60; 14, с. 258–259].

Досліджувалося право на звернення до суду за захистом порушених екологічних прав також і в спеціальній еколого-правовій літературі [4; 6, с. 31; 2]. На думку вчених, Орхуська Конвенція містить певну новацію не тільки для українського, а й для національного законодавства більшості країн, оскільки дається широке тлумачення «заінтересованої громадськості», що має право на звернення до суду. Широта цього тлумачення полягає в тому, що для отримання права звернення до суду в розумінні Конвенції не обов'язково доводити, що порушеними є майнові або особисті права саме заявника, достатньо бути громадською організацією, створеною відповідно до закону, якщо серед напрямів діяльності в статуті такої організації записаний захист екологічних прав громадян [15, с. 34].

Орхуською Конвенцією визначено основні екологічні права, які можуть бути розглянуті в тому числі і як важливі чинники у становленні демократії. Серед таких прав можливо зазначити: по-перше, доступ громадськості до екологічної інформації; по-друге, участь громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля; по-третє, доступ громадськості до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [11].

Орхуська Конвенція виступає важливим чинником забезпечення права представників громадськості на оскарження порушень національного законодавства у сфері довкілля незалежно від того, чи належать такі порушення до прав на інформацію та права на участь громадськості під час прийняття рішень, гарантованих вищезазначеним документом [11]. За переконливий приклад слід звернути увагу на судову практику Великої Палати Верховного Суду, а саме на Постанову від 11 грудня 2018 року № 910/8122/17, що відома як «справа про дельфінів». Суть цієї справи полягає в тому, що природоохоронна організація має право на представництво в суді екологічних інтере-

сів суспільства й окремих його членів з метою захисту порушених екологічних прав людини та громадянина або з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства, про що зазначено у пункті 27. Велика Палата Верховного Суду окремо наголосила й на тому, що конституційне право на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості (п. 28). Організація, серед статутних цілей якої зазначена діяльність у сфері екології, охорони навколишнього середовища та захисту тварин, має право на доступ до правосуддя з питань довкілля в розумінні Орхуської Конвенції. Тому суд дійшов висновку, що, звертаючись із позовом до суду про усунення допущених відповідачем порушень щодо використання диких тварин, благодійна організація фактично реалізує повноваження органів державної влади, які мають здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо захисту тваринного світу (п. 45). Разом із тим через те, що позивач у справі фактично замінює органи державної влади, цей спір має публічно-правовий характер, а отже, повинен вирішуватися в порядку адміністративного, а не господарського судочинства (п. 56) [8].

Також 21 жовтня 2019 року колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, розглянувши адміністративну справу за позовом фізичної особи до Міністерства екології та природних ресурсів України про скасування наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 року № 639 «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря», зазначила, що право оскаржити нормативно-правовий акт, пов'язаний з конституційним правом на екологічну безпеку, належить кожному та може реалізовуватись громадянами особисто або спільно – через об'єднання громадян.

Крім того, суд наголосив, що з огляду на важливість реального захисту довкілля неприпустимим є обмежене тлумачення чинного законодавства України, частиною якого є Орхуська Конвенція, стосовно права на звернення до суду за захистом охоронюваного законом інтересу у сфері гарантування екологічної безпеки. Держава зобов'язана забезпечити доступ громадськості до процедур оскарження дій та бездіяльності державних органів і приватних осіб, що порушують вимоги національного екологічного законодавства. Представники громадськості мають право оспорювати порушення національного законодавства у сфері довкілля незалежно від того,

належать такі порушення до прав на інформацію і на участь громадськості у процесі ухвалення рішень, гарантованих Орхуською конвенцією, чи ні [9].

Слід звернути увагу, що положення ч. 3 ст. 9 Орхуської Конвенції надає громадськості винятковий режим процесуальної заінтересованості, що полягає у наданні права оскаржувати будь-які порушення чинного законодавства, яке стосується довкілля, навіть за умови, що вони не пов'язані з порушенням їхніх суб'єктивних прав. При цьому заслуговує на увагу наукова позиція Т.О. Третяк стосовно того, що мотивами встановлення виняткового режиму виступають заохочення й встановлення гарантій для подання позовів про оскарження порушення законодавства, що стосується охорони навколишнього природного середовища, беручи до уваги істотне значення таких позовів для суспільства [16].

Конвенцією не встановлюються зобов'язання Сторін надавати право подавати такі позови всім і кожному, хоча такий підхід цілком відповідає її вимогам. Натомість Конвенція припускає можливість для Сторін встановлювати критерії процесуальної правоздатності для представників громадськості у цих справах, за умови, що такі критерії мають відповідати цілям Конвенції щодо забезпечення широкого доступу до правосуддя [1].

Законодавцем України не були встановлені жодні спеціальні критерії процесуальної правоздатності для представників громадськості у справах про оскарження дій і бездіяльності приватних осіб та державних органів, які порушують положення національного законодавства, що стосується довкілля. За таких умов з метою виконання міжнародних зобов'язань у межах ч. 3 ст. 9 Орхуської Конвенції Україною повинен бути забезпечений доступ до правосуддя в таких категоріях справ представникам громадськості, і насамперед неурядовим природоохоронним організаціям. За умови фактичного незадовільного рівня виконання вимог природоохоронного законодавства наділення громадськості широкими можливостями для забезпечення примусового застосування вимог законодавства, що стосується довкілля, послужить громадським і державним інтересам, оскільки своїм наслідком матиме сприяння укріпленню правопорядку в державі, а також збереженню довкілля [10].

Аналіз досвіду зарубіжних країн дозволяє дійти висновку, що судами визнається зацікавленість будь-яких осіб у захисті навколишнього середовища, виходячи з їхнього права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та обов'язку його захищати. Враховуючи наведене, слід вважати за доцільне та необхідне і в Україні забезпечити розвиток і утвердження практики розгляду справ у суді за позовами громадськості, що спрямовано на захист законного інтересу збереження навколишнього середовища.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition). United Nations, 2014. URL: https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html (дата звернення: 24.10.2019).
2. Гуржеева Н. Захист невизначеного кола споживачів в ЄС та в Україні. Київ : Програма розвитку ООН, 2009. 106 с.
3. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14> (дата звернення: 24.10.2019).
4. Козак З., Тустановська І. Доступ до правосуддя з питань довкілля : посібник. Львів : Мета, 2002. 200 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (дата звернення: 24.10.2019).
6. Краснова М. Проблеми імплементації в Україні положень Орхуської конвенції. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2000. Вип. 40. С. 30–35.
7. Мясникова Н. Виды исков в гражданском судопроизводстве : учебное пособие. Саратов : Изд-во Саратовской гос. академии права, 2002. 92 с.
8. Постанова Великої Палати у складі Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479> (дата звернення: 24.10.2019).
9. Постанова Верховного Суду від 21 жовтня 2019 р. у справі № 826/3820/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85087717> (дата звернення: 28.10.2019).
10. Процесуальна правоздатність громадськості у справах про порушення екологічного законодавства. URL: <http://epl.org.ua/human-posts/protseualna-pravozdatnist-gromadskosti-u-spravah-pro-porushennya-ekologichnogo-zakonodavstva/#sdendnote11sym> (дата звернення: 24.10.2019).
11. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 24.10.2019).
12. Керівні принципи щодо забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості у процесі прийняття рішень в галузі охорони навколишнього середовища : міжнародний документ ООН від 25 жовтня 1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_810 (дата звернення: 24.10.2019).
13. Степаненко Т. Щодо процесуального положення осіб, які звертаються до суду з позовом про захист невизначеного кола осіб. *Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. 2007. Т. 20(59). № 1. С. 149–155.
14. Степаненко Т. Відкриття провадження у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб. *Форум права*. 2007. № 3. С. 256–263. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07stvnko.pdf> (дата звернення: 24.10.2019).

15. Судовий захист екологічних прав громадян України : довідник для суддів / М. Краснова та ін. Київ : Видавничий дім «КМ Академія», 2001. 178 с.
16. Третяк Т. Правові питання доступу до правосуддя громадськості з питань що стосуються охорони навколишнього середовища. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-1-2012/item/89-pravovi-pytannia-dostupu-do-pravosuddia-hromadskosti-z-pytan-shcho-stosuiutsia-okhorony-navkolyshnoho-seredovyshchak-tretiak-t-o> (дата звернення: 24.10.2019).

Януш Драхал,

*заступник голови, Верховний адміністративний суд Польщі,
голова, Господарська палата*

ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА У МЕЖАХ ГОСПОДАРСЬКОГО СУДОЧИНСТВА: ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Учасники господарського судочинства:

- підприємці – як сторони провадження;
- поняття/категорія правового інтересу;
- правова позиція громадської організації;
- ефективність судового захисту.

Головні типи справ (типологія справ):

- концесії (спеціальні дозволи) на користування надрами (видобування копалин);
- охорона навколишнього природного середовища в межах концесійного (дозвільного) провадження;
- плата за надра видобування копалин;
- адміністративні покарання/адміністративна відповідальність;
- судовий контроль у галузі вивчення, використання та охорони надр (у сфері геологічного та гірничого права).

Вищий адміністративний суд у рішенні від 27 лютого 2019 року (*II GSK 314/17*) постановив, що дозвільний орган відмовляє в наданні дозволу (концесії) в ситуації, коли планована діяльність суперечить публічним/суспільним інтересам, зокрема пов'язаним із безпекою держави або з охороною навколишнього природного середовища, в т. ч. з раціональним господарюванням покладами корисних копалин, а також може призвести до унеможливлення використання нерухомості згідно з призначенням,

окресленим у місцевому плані просторового розвитку (генеральний план) або в положеннях спеціальних нормативно-правових актів, а у випадку відсутності цього плану – могла б унеможливити використання нерухомості згідно з положеннями «Обґрунтування умов та напрямків просторового розвитку гміни» або спеціальних нормативно-правових актів.

Своєю чергою в рішенні Вищого адміністративного суду від 13 січня 2015 р. (*II GSK 1841/13*) вказується, що принцип раціонального господарювання покладом корисної копалини є одним із головних зобов'язань, які ставляться перед адресатами положень нормативно-правових актів у сфері покладів корисних копалин. Формування/створення умов для раціонального господарювання покладами починається вже на етапі геологорозвідувальних робіт і подекуди триває аж до моменту ліквідації гірничовидобувного підприємства включно.

Контроль за рішеннями Головного інспектора торговельної якості агро/харчових продуктів через призму заборони впровадження в обіг (розміщення на ринку) засобів живлення рослин, наприклад:

- підтримання інноваційних заходів/інноваційної діяльності;
- екологічні джерела енергії;
- використання коштів з бюджету Європейського Союзу;
- контроль управлінських рішень/контроль за рішеннями управлінських структур;
- оборот насінням та контроль продуктів харчування – органічні добрива.

Вищий адміністративний суд у рішенні від 9 жовтня 2019 року (*II GSK 456/19*) вказав, що впровадження в обіг засобу живлення рослин без необхідності отримання дозволу Міністра сільського господарства і розвитку села вимагає, щоб засіб був вироблений в іншій державі-члені Європейського Союзу або в Турецькій Республіці, або в державі-члені Європейської асоціації вільної торгівлі (EFTA), що є стороною угоди про Європейський економічний простір (Європейську економічну зону), якщо положення національного законодавства, на підставі яких вони виробляються і впроваджуються в обіг (розміщуються на ринку), забезпечують захист здоров'я людей, тварин та охорону навколишнього середовища.

На ринку можуть бути розміщені (впроваджені в обіг) засоби живлення рослин, вироблені в іншій державі-члені Європейського Союзу або в Турецькій Республіці, або в державі-члені Європейської асоціації вільної торгівлі (EFTA).

Андрій Задорожний,

*член, комітет з питань екологічної політики
та природокористування, Верховна Рада України
народний депутат України*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

В Україні відбувається зростання екологічних загроз, що мають системний характер і повинні розглядатись як загроза національній безпеці в екологічній сфері. Ризики змінюються постійно.

Відомо, що нова сучасна Стратегія Національної безпеки України, яка реально оцінить рівень загроз у країні, має з'явитися до 20 листопада 2019 року.

Стратегія національної безпеки України створюється не вперше, але вперше стратегія буде створена на основі нового Закону України «Про національну безпеку України», який заклав основу структурних змін у цій сфері.

Закон заклав чіткі строки підготовки нової Стратегії – максимум 6 місяців після вступу новобраного Президента на посаду.

Науковцями-екологами, експертним середовищем за підтримки міжнародних організацій, національних громадських організацій визначено тенденції та характер змін загроз у сфері екологічної безпеки в контексті національної безпеки України.

Одним зі складників національної безпекової політики є дієвий організаційно-правовий механізм захисту довкілля, тобто дієвий механізм державного управління у сфері охорони довкілля.

За багато років організаційно-правовий механізм охорони довкілля суттєво змінився.

Реформа державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні спричинила неоднозначну реакцію, реформа викликала неоднозначне трактування.

Зміни зумовлені певними історичними етапами, еволюційними процесами всієї системи управління світовим господарством, процесами його глобалізації.

При всьому різноманітті визначень поняття «організаційно-правовий механізм захисту (охорони) довкілля» має певні загальні риси:

– по-перше, це діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– по-друге, це діяльність у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з охороною навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних ресурсів;

– по-третє, ця діяльність має чітку окреслену управлінську (адміністративно-правову) спрямованість.

Так, організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища – механізм організації й системи діяльності органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку із захистом (охороною) довкілля та забезпеченням екологічної безпеки.

Існування ефективного національного організаційно-правового механізму захисту довкілля забезпечуватиме екологічну безпеку, підтримуватиме екологічну рівновагу на території України та забезпечить більш повну інтеграцію екологічної політики до інших галузевих політик у країні.

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., екологічна безпека – такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та забезпечується попередження виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Державна екологічна політика у сфері захисту (охорони) довкілля, складовою частиною якої є екологічна безпека:

– має бути спрямована на сприяння сталому розвитку, а саме сприяти включенню питань захисту навколишнього природного середовища до політики в інших сферах, зокрема у галузі промисловості, енергетики, транспорту, регіонального розвитку та сільського господарства;

– має бути спрямована на підвищення рівня безпечності продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі ними шляхом проведення реформ та модернізації санітарної та фітосанітарної сфери;

– має бути спрямована на ефективне використання відновлювальних джерел тощо.

Пропоную Вашій увазі актуальний ретроспективний та перспективний огляд стану головних документів екологічної політики України, що мали слугувати інструментами забезпечення перетворень у країні.

1. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (2010 рік) та Розпорядження КМУ «Про затвердження національного плану дій з охорони навколишнього

природного середовища на 2011–2015 роки» (2011 рік). Стан зазначених документів залишається невизначеним з позиції їхньої ефективності.

Ці документи проходили низку відомчих погоджень, у тому числі й з метою актуалізації завдань та їхнього узгодження з міжнародними зобов'язаннями України (зокрема, з угодою про асоціацією між Україною та ЄС), було здійснено аналіз їх виконання – Оцінка виконання стратегії державної екологічної політики України до 2020 року та національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр. та внесено відповідні корективи у 2014–2015 роках, а також пройшли й громадські обговорення, але обидва документи із запропонованими змінами так і не були внесені на розгляд КМУ та ВРУ.

2. Відбулося 27 червня 2014 року підписання Угоди про асоціацію (далі – УА) між ЄС та Україною (Глава 6 «Навколишнє середовище»).

УА є потужним стимулом для реформування екологічної політики. Упродовж 2014–2018 рр. основна увага в процесі імплементації УА була зосереджена на створенні (реформуванні) організаційно-правових механізмів захисту довкілля (управління довкіллям) та інтеграції екологічної політики в інші галузі національної політики, зокрема впровадження в Україні ОВД (оцінка впливу на довкілля) та CEO (стратегічна екологічна оцінка), що на практиці реалізовано знову ж таки фрагментарно.

Питання охорони навколишнього природного середовища та сталого розвитку не набули пріоритетності в межах політичного діалогу на найвищому рівні в зазначений період.

Треба відмітити, що на забезпечення застосування імплементації управлінських реформ у межах УА на національному рівні розроблено «точкові» документи з екологічним компонентом, а саме:

3. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України».

Стратегія визначила у 2015 році пріоритети екологічної безпеки держави: збереження природних екосистем, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, створення ефективної системи моніторингу довкілля, забезпечення контролю джерел забруднення атмосферного повітря, зниження рівня забруднення ґрунтів;

4. «План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік», схвалений постановою ВРУ від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII.

План передбачав реалізацію положень програмних документів щодо реформування системи державного нагляду та створення єдиного інтегро-

ваного органу природоохоронного контролю в межах екологічної складової частини УА. Так, процес не завершено.

Треба відмітити, що виконання зазначеного Плану та концепції реформування держнагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища для Мінприроди як центрального органу виконавчої влади зумовило початок процесу реформування Державної екологічної інспекції шляхом її ліквідації та створення нового органу – Державної природоохоронної служби України (ДЕРЖЕКОБЕЗПЕКА) як єдиного контролюючого органу у сфері довкілля (замість 7-ми органів виконавчої влади, таких як Держгеокадастр, Держгеонадра, Держлісагенство, Держрибагенство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека.

Так, ДЕРЖЕКОБЕЗПЕКА мала виконувати всі контрольні функції зазначених 7-ми контролюючих органів, та в компетенції служби мають бути враховані вимоги Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди, а також здійснення функцій екологічного моніторингу.

Отже, відбулась реформа Державної екологічної інспекції, яка має на меті підвищення дієвості природоохоронного контролю в процесі децентралізації шляхом передачі окремих функцій природоохоронного контролю місцевим громадам, а також організація діяльності інституту громадських інспекторів з охорони довкілля на базі місцевих громад.

Треба відмітити та зазначити низький рівень поінформованості місцевої влади про процес імплементації екологічної складової частини УА, оскільки наразі він зосереджений головним чином на адаптації законодавства України в тій чи іншій сфері до європейських норм і стандартів.

Як відзначає експертне середовище, на жаль, органи місцевої влади не залучені до розроблення політики та законодавчих актів на національному рівні для імплементації екологічної складової частини УА.

Такий стан може мати негативний вплив на етапі практичної реалізації прийнятих норм та стандартів.

5. ВР VIII прийнято у першому читанні проект Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» (2018 р.).

6. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20 березня 2018 року.

Прийнятий Закон містить значний місцевий складник та має кілька елементів. По-перше, багато місцевих програм, планів, стратегій підпадають під сферу дії закону.

По-друге, на органи місцевого самоврядування як замовників відповідних програм, планів, стратегій покладено додаткові повноваження.

По-третє, на місцеві державні адміністрації покладено низку спеціальних повноважень.

Стратегічній екологічній оцінці (CEO) підлягають усі місцеві плани, програми, стратегії у сферах сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля.

Відсутність єдиної системи (дієвого організаційно-правового механізму) державного управління охорони довкілля може спричинити негативний практичний ефект у разі продовження лише курсу ретрансляції в українське законодавство певних положень директив, без урахування особливостей національної правової системи та вибору саме того механізму, який ефективно працюватиме в Україні.

7. Програма діяльності Кабінету міністрів України, що схвалена ВРУ 9 скликання 4 жовтня 2019 року.

Програма передбачає пріоритетні цілі, які Уряд ставить перед собою з тією метою, щоб українці жили довше, безпечніше, заможніше та щасливіше:

- «українець живе у сприятливому та чистому навколишньому середовищі»;
- «українці менше страждають від накопичення відходів, показники ефективності»;
- «українці зберігають природні екосистеми для нащадків»;
- «українці більш ефективно та ощадливо використовують природні ресурси»;
- «українець усвідомлює наслідки глобальних змін клімату, вживає заходів для їх запобігання, проте готовий до них адаптуватись».

На виконання заявлених цілей нагальним є розроблення (підготовка) законопроектів, які міститимуть принципи та механізми реалізації задекларованих урядом цілей та кореспондуються з екологічною політикою в країні до 2030 року й у цілому з новою Стратегією національної безпекової політики в Україні.

Треба визначити, що заплановані інституційні управлінські реформи в Україні здійснюються фрагментарно протягом останнього десятиріччя.

Найбільш яскравим прикладом є ліквідація територіальних органів МІНПРИРОДИ на підставі Постанови КМУ від 13.03.2013 року № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навко-

лишнього природного середовища» та передача їхніх повноважень облдержадміністраціям.

У результаті такого реформування фактично, на жаль, маємо розрив природоохоронних зв'язків центру та регіонів і відсутність єдиної вертикалі реалізації галузевої політики, реалізація державної екологічної політики покладена на місцеві державні адміністрації.

Як на державному, так і регіональному рівнях немає належного розуміння екологічної інтеграції між сферами довкілля, економічного розвитку, інфраструктури, військовою, соціальною та іншими сферами.

Отже, процес започаткованої децентралізації та утворення ОТГ (об'єднаних територіальних громад) позбавлений екологічного компоненту, новоутворені органи місцевого управління не володіють навичками екологічного планування та проектного менеджменту, відсутня система координації з іншими рівнями системи охорони (захисту) довкілля.

Наголошую, що місцеві державні адміністрації продовжують використовувати дефініцію програм соціально-економічного розвитку, в яких відсутній складник довкілля. Хоча для об'єктів регіональної інфраструктури, економіки, енергетики використовують місцеві природні ресурси, а небезпечні виробництва наносять шкоду довкіллю.

У зв'язку з цим наш комітет активно працює над законопроектами, які законодавчо створять умови для сталого розвитку країни, передбачатимуть відповідальність держави та керівників державних органів влади за вплив на розвиток країни та екологічну ситуацію в містах, забезпечать розмежування повноважень між органами виконавчої влади – закріплення за органами відповідних повноважень означає заборону не тільки виходити за їхні межі, але й для інших органів – заборону втручатися в цю сферу, сформують механізм фінансового забезпечення природоохоронної діяльності міст.

Повністю підтримую позицію, відповідно до якої до «Порядку денного на XXI століття» інституційне середовище – це базис, сукупність основних засад, які забезпечують сталий розвиток шляхом регулювання взаємодії трьох його складників:

- економічного (економічне зростання);
- екологічного (раціональне природокористування);
- соціального (соціальний прогрес).

У межах цих складників формується та працює інституціональна система через діяльність спеціальних державних, суспільних і професійних організацій.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2818-17>.
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
3. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-p>.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 р. / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
5. Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 159 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/246160947>.
6. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 р. № 2354-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2354-19>.
7. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188-IX / Верховна Рада України. URL: http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/T190188.html.
8. Порядок денний на XXI століття : світова програма дій. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Порядок_денний_на_XXI_століття.
9. Аналітичні доповіді з питань загроз у сфері екології та моніторинг реалізації стратегії національної безпеки. URL: <http://niss.gov.ua>.

Лариса Зуєва,

*суддя, Одеський апеляційний адміністративний суд,
доцент, кафедра організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»,
доктор педагогічних наук, кандидат юридичних наук*

РОЛЬ ТА ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ У ФОРМУВАННІ МЕХАНІЗМІВ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРИ РОЗГЛЯДІ ЕКОЛОГІЧНИХ СПРАВ

У силу особливого значення довкілля для людини забезпечення екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних норм, стандартів, нормативів, правил, приписів та лімітів є одним із пріоритетів суспільства,

а правовий, у тому числі судовий, захист порушених екологічних прав та законних інтересів є конституційною гарантією, спрямованою на збереження безпечного для існування природи навколишнього середовища та гарантування безпечного, а в перспективі – сприятливого середовища для життя і здоров'я людей.

Маючи нагоду протягом певного часу бути тренером і проводити у Національній школі суддів тренінги для суддів з питань охорони довкілля та прав людини у цій сфері, оглядаючи з колегами-суддями місця екологічних катастроф у різних куточках України на власні очі, я завжди бачила одну реакцію – ЖАХ, тому що всі ми не можемо собі принаймні уявити, в якому жахливому стані знаходяться всі сміттєзвалища, що реально відбувається на таких, наприклад, стратегічних об'єктах, як костюмельні заводи, в якому страшному стані знаходяться очисні споруди, та якої якості вода потрапляє в Чорне море. І лише після цих реальних екскурсій свідомість суддів починає мінятися, і коли ми переходимо до теоретичної частини тренінгу, до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), яку було ратифіковано Законом України № 832-XIV від 06.07.99 р., все це набуває для суддів зовсім інший зміст.

Тому, готуючись до виступу, я вибрала тему щодо ролі та завдань адміністративної юстиції у формуванні механізмів судового захисту під час розгляду екологічних справ. Вважаю, що лише особисте усвідомлення кожним суддею катастрофічних наслідків, до яких можуть призвести порушення екологічного законодавства, та можливість незворотної транскордонної шкоди навколишньому середовищу є запорукою ефективного судового захисту по цій категорії спорів.

При цьому як суддя адміністративної юрисдикції я вважаю, що саме адміністративні суди можуть та повинні бути тим щитом, який стане на заваді руйнування та знищення довкілля України, оскільки контрольна функція адміністративного судочинства, яка пронизує всю систему в правовій державі, в особливий спосіб реалізується, поєднуючись із діями на захист прав людини.

Оскільки адміністративне процесуальне законодавство України побудовано на німецькій моделі адміністративного судочинства, то у своїй доповіді я буду наводити порівняльні приклади саме цих двох країн.

Так, відповідно до ст. 3 Конституції України задекларовано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гаран-

тії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Згідно зі ст. 1 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини першим задекларованим основним правом людини, відповідно, є людська гідність, яка є недоторканою. Поважати та захищати це право людини є обов'язком усієї державної влади. При цьому встановлені Основним Законом права є обов'язковими для законодавчої, виконавчої влади та правосуддя як безпосередньо діюче право.

Тобто на відміну від Німеччини, українська Конституція визначає обов'язок держави, але на які конкретно органи влади покладено такий обов'язок та яка їх відповідальність за його невиконання, на жаль, у Конституції та у великій кількості українських законів знайти дуже складно.

Роль адміністративних судів в Україні у відновленні довіри суспільства до органів законодавчої, виконавчої та судової влади, безумовно, є особливою, тобто у цих судах розглядаються спори із суб'єктами владних повноважень, які саме формують у свідомості громадян відчуття безпеки та захищеності у власній державі.

Так через які ж механізми в адміністративному судочинстві можливо досягнути відчуття у кожного громадянина України, що його адміністративний спір було вирішено судом справедливо, неупереджено та своєчасно, при цьому суб'єкт владних повноважень як орган державної або місцевої влади буде відповідальним перед людиною за свою діяльність і в майбутньому не вчинить порушення його прав?

Статтею 50 Конституції України закріплено принциповий погляд на екологічні права крізь призму прав людини. Розміщення цієї норми в розділі другому Конституції «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» та її положення безпосередньо стосуються основних екологічних прав людини: права на безпечне довкілля та екологічну інформацію, відповідно до якої «кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля».

Цю норму основного Закону, на мою думку, слід вважати винятково прогресивною. Адже на конституційному рівні в Україні було визнано та закріплено, серед інших прав людини, принципово нову категорію, що ґрунтується на фундаментальному праві людини на життя та безпеку. Це той рідкісний випадок, коли Україна здійснила конституційне закріплення правової норми, яка випереджає рівень інших країн, котрі переважно йшли шляхом розвитку права навколишнього середовища.

При тому, що Конституція України вирізняється високим рівнем гарантування права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та роллю держави у забезпеченні цього права, гарантовані екологічні права, на жаль, не дотримуються, а роль держави у забезпеченні цього права є неефективною та іноді вкрай небезпечною.

За Індексом екологічної ефективності, оприлюдненим ще у 2016 р., Україна посіла 95-ту позицію серед 178 країн світу, поруч із такими країнами, як Зімбабве, Антігуа і Барбуда, Гондурас (3). За оцінкою Національного інституту стратегічних досліджень (далі – НІСД) збереження існуючої ситуації в найближчій перспективі може призвести до формування значних екологічних загроз і збільшення кількості надзвичайних ситуацій з негативними наслідками для населення та довкілля, в тому числі – транскордонного масштабу.

Неефективна система державної екологічної політики та її нормативно-правового регулювання все більш очевидно демонструє неадекватність існуючим загрозам природного та техногенного характеру, що обертається численними порушеннями конституційного права громадян на екологічну безпеку.

Уряд повинен гарантувати безпечні для життя та здоров'я умови проживання шляхом проведення стратегічної екологічної оцінки всіх документів державного планування та перегляду всіх санітарно-гігієнічних нормативів у відповідності з потребами.

Відповідно до міжнародних стандартів держава повинна гарантувати українцям життя у сприятливому та чистому навколишньому середовищі, здійснення ефективного та дієвого моніторингу за станом довкілля; здійснення ефективного та дієвого контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства.

На прикладі декількох реальних екологічних катастроф, які відбувалися та продовжують відбуватися в Україні, можливо продемонструвати роль держави та адміністративних судів у захисті екологічних прав громадян.

Так, зовсім не секрет, що в Україні впродовж останніх років набула безпрецедентного резонансу «бурштинова лихоманка» на Поліссі й Волині, де відбуваються протизаконні видобуток та контрабанда бурштину. Українські компанії, які мають державні ліцензії на видобуток бурштину, щорічно видобувають близько чотирьох тонн цього мінералу. Однак насправді це лише невеликий відсоток від реального видобування бурш-

тину в Україні. Набагато більше його викопують старателі на незаконних промислах, про які держава знає, але які не контролює.

За найскромнішими підрахунками вони сягають від 120 до 300 тонн на рік. Справжню цифру не знає ніхто. Приблизний загальний річний дохід на цьому ринку становить до 300 мільйонів доларів. У результаті держава щорічно зазнає збитків на десятки мільйонів доларів. Самовільний видобуток призводить до псування та повної втрати родовищ і спричиняє негативні екологічні наслідки.

Адже, за великим рахунком, аналіз ситуації свідчить про існування на Волині та Поліссі свого роду неофеодальних «бурштинових республік», які характеризує тотальна бездіяльність, співучасть у злочинах та безкарність із боку органів державної влади, самоврядування, землевласників (це переважно аграрні та лісгосподарські підприємства).

Наразі доводиться визнати, що багаторічна злочинна діяльність із видобутку та контрабанди коштовного каменю призвела до масштабного пограбування загальнонародного багатства, нанесення неоцінимої шкоди довкіллю, зокрема й на заповідних територіях, економічних втрат та порушень прав людини в Україні.

Держава в особі правоохоронних органів увесь час намагається припинити знищення лісів та екосистеми територій, де відбувається нелегальний видобуток бурштину, але безрезультатно.

До нового парламенту направлено проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо урегулювання питання видобутку бурштину» № 2240 від 08.10.2019 р., з якого вбачається, що окрім змін, направлених власне на вирішення питання незаконного видобутку бурштину, що спричиняє значну шкоду довкіллю, розробники законопроекту вирішили «під шумок» розв'язати й інші свої проблеми. Зокрема, законопроектом пропонується відмовитися від проведення обов'язкової Оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД) під час розроблення угод про розподіл продукції.

Аналіз реєстру судових рішень свідчить про наявність великої кількості кримінальних справ та справ про вчинення адміністративних правопорушень та притягнення фізичних осіб, які вчинили злочини та адміністративні правопорушення під час незаконного видобутку бурштину. Однак ні кримінальна, ні інші види відповідальності не можуть зупинити цей незаконний видобуток. На жаль, ні одна справа не була відкрита та розглянута щодо протиправної бездіяльності уряду та органів місцевого врядування щодо екологічної катастрофи, пов'язаної з незаконним видобутком бурштину.

Ще одна екологічна катастрофа трапилась 8 червня 2015 року на нафтобазі біля с. Крячки Васильківського району Київської області, коли там спалахнула пожежа, спричинена вибухом і наступним займанням нафтопродуктів. Пожежа тривала 8 днів і набула розмірів масштабної техногенної катастрофи, в ході локалізації якої загинуло шестеро осіб, із них четверо – пожежники. Поширення пожежі становило ще більш серйозну небезпеку, оскільки поруч розташована військова частина з бойовим арсеналом.

Унаслідок аварії відбулося значне забруднення довкілля нафтопродуктами і токсичними сполуками, що утворюються в процесі їх згоряння. За даними експертів Інституту сорбції та проблем ендоекології НАН України, розлив нафтопродуктів становив близько 240 т. Разом із димом в атмосферу було викинуто велику кількість бензапірену, сірчистого і сірчаного ангідриду, оксиду вуглецю, оксидів азоту, газоподібних і твердих продуктів неповного згоряння палива. Витрати на гасіння пожежі було оцінено у 50 млн грн.

Через півтора роки, 19 грудня 2017 року, за наявності 4-х порушених кримінальних справ, на нафтобазі сталася повторна пожежа. За словами керівництва бази, причиною стали дії шукачів металобрухту, які різали на метал рештки резервуарів.

14 вересня 2018 р. місцевий суд, розглядаючи позов ГО «Фонд подолання наслідків Васильківської трагедії» до 56 відповідачів про відшкодування моральної шкоди, ухвалив накласти арешт на грошові кошти, рухоме і нерухоме майно відповідачів у розмірі один мільярд двісті сімдесят сім мільйонів гривень.

Очевидним є те, що аварія на нафтобазі «БРСМ-нафта» є прямим наслідком злочинної бездіяльності уряду, оскільки вже впродовж років не здійснюється державний контроль за роботою екологічно небезпечних об'єктів.

Хочеться привести ще один приклад порушення екологічних прав в Україні, який не може не викликати бажання щось змінювати, бо далі так жити неможливо.

За даними, які знаходяться у відкритому доступі на сайті Мінприроди, впродовж 2016–2017 рр. в Україні зареєстровано 1092 дозволених до використання пестициди і агрохімікати, в тому числі 298 пестицидів I і II класів – надзвичайно небезпечні і небезпечні. Проте використання жодного з них не контролюється на державному рівні.

У результаті реорганізації СЕС повноваження контролю за дотриманням санітарного законодавства передані Державній службі України

з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба). Контроль за жодним із пестицидів у воді, повітрі, ґрунтах, які саме пестициди використовують агропідприємства та в якій кількості, чи законно вони ввезені в Україну та чи не використовуються заборонені до використання в Україні або протерміновані, жодним державним органом на сьогодні не здійснюється.

Підприємства вносять на поля, які межують із житловими будинками та присадибними ділянками мешканців, невідомі пестициди з літаків і штангових обприскувачів усупереч вимогам санітарного та природоохоронного законодавства, без попередження місцевого населення та пасічників, у спекотну і вітряну погоду, впритул до житлових будинків, у санітарно-захисній зоні.

Проблемою є надмірне та безконтрольне використання пестицидів, у тому числі тих, які заборонені в Європі, що завдає нищівної шкоди довкіллю та здоров'ю людей. Державні органи не здійснюють контроль за внесенням пестицидів, за рівнями забруднення, не відслідковують, які пестициди і в якій кількості вносяться. Відсутні атестовані лабораторії в державних органах, які могли б контролювати вміст пестицидів у воді, ґрунтах, повітрі.

Унаслідок використання пестицидів з порушенням природоохоронних та санітарних норм в Україні масово гинуть бджоли, кролі, домашня птиця, дикі тварини, знищуються посіви, кущі та дерева. Так, упродовж 2017–2019 років поблизу полів, що обробляються сільськогосподарськими підприємствами, в Україні загинули тисячі бджолиних сімей.

Із симптомами хімічного отруєння мешканці зверталися із заявами до медичних закладів та правоохоронних органів про порушення їхніх прав. Імідаклоприд, що виявлений у ґрунтах санітарно-захисної зони, є надзвичайно токсичним для бджіл. Через його токсичність Європейська комісія розглядає питання про заборону використання імідаклоприду. У 2018 році Європол провів операцію у великих морських портах та аеропортах і на сухопутних кордонах Бельгії, Франції, Німеччини, Греції, Угорщини, Ірландії, Італії, Литви, Польщі, Румунії, Словаччини, Словенії, Швеції, Іспанії, Великої Британії та Нідерландів. Протягом 10 днів операції Silver Axle II компетентні органи цих 16 країн ЄС брали участь у перевірці понад 940 партій пестицидів. Операція була спрямована на вилучення незаконних пестицидів. Як наслідок, різні правоохоронні органи в країнах-учасницях виявили майже 122 тонни незаконних або підроблених пестицидів, порушено 48 кримінальних справ.

Цього року масштаби отруєння бджіл в Україні стали вочевидь безпрецедентними. Якщо торік фіксувалося 5–6 таких випадків, то цього року

постраждала вся Україна. Тільки в Криворізькому районі Дніпропетровської області за тиждень загинуло близько 3 тисяч бджолиних родин. У Кіровоградській області зафіксували загибель 1 149 сімей, у Луганській – близько 700, у Волинській – 450, Житомирській – 100, Миколаївській – 45.

Громадські активісти, реагуючи на такі жахливі екологічні наслідки, звернулися до суду з вимогами визнати бездіяльність Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства екології та природних ресурсів України щодо організації та здійснення контролю за використанням пестицидів та попередження забруднення довкілля та погіршення стану здоров'я людей протиправою та зобов'язати Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики України, Міністерство екології та природних ресурсів України організувати здійснення контролю за використанням пестицидів для попередження забруднення довкілля та погіршення стану здоров'я людей.

Адміністративний суд, розглянувши матеріали справи, встановив, що зазначені в позові документи жодним чином не встановлюють бездіяльність органів центральної влади у забезпеченні формування державної політики у сфері охорони навколишнього середовища, а лише містять статистичну узагальнюючу інформацію. Разом із цим суд зазначив, що здійснення окремими суб'єктами господарювання господарської діяльності з порушенням норм чинного законодавства із застосування пестицидів та агрохімікатів свідчить не про відсутність належного законодавства в даній сфері, а про невиконання або неналежне його виконання, за яке передбачена цивільна, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність.

Отже, на думку суду, в даних правовідносинах відсутня протиправова бездіяльність органів державної влади, оскільки останні вчиняють усі можливі та необхідні дії для належного забезпечення екологічної безпеки в Україні.

Судом не було встановлено бездіяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства екології та природних ресурсів України щодо організації та здійснення контролю за використанням пестицидів та попередження забруднення довкілля і погіршення стану здоров'я людей, отже, суд дійшов висновку, що підстави для задоволення адміністративного позову відсутні.

Ще один приклад порушення екологічних прав людей – це рішення Уряду та органів місцевого самоврядування стосовно дозволів на видобуток сланцевого газу в Україні.

У 2013 році Уряд України уклав три Угоди про розподіл продукції (далі – УРП) – щодо ділянки Юзівська, ділянки Олеська та ділянки Маячна. Під час узгодження тексту першої – усупереч вимогам закону – уряд не провів обов'язкових державних експертиз проекту такої угоди. Узгоджуючи тексти другої і третьої УРП, Уряд виконав щонайменше вимогу закону про проведення екологічної експертизи. Відповідні висновки державної екологічної експертизи щодо ділянок Олеська та Маячна розміщені на веб-сайті Мінприроди.

Без проведення, зокрема, екологічної експертизи КМУ не проаналізував негативних наслідків для довкілля та здоров'я громадян від такої діяльності та, відповідно, не врахував їх під час прийняття рішення про підписання угоди і видачі дозволу на спецнадрокористування.

Екологічна організація звернулася до суду у вересні 2013 року. Через півроку, 14 березня 2014 року Окружний адміністративний суд виніс рішення по справі ЕПЛ до Кабінету Міністрів України в особі Міжвідомчої комісії з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції, яким відмовив Позивачу в задоволенні позовних вимог. Рішення суд мотивував тим, що, на думку суду, Закон України «Про угоди про розподіл продукції» вимагає лише проведення експертиз, але не передбачає надання письмового висновку в законодавчо встановленій формі, і що єдиним висновком, який має встановлену форму, є висновок правової експертизи, що видається Мінюстом.

Разом із тим, визнаючи оскаржувані дії Відповідача законними, суд навіть не встановив факт проведення Мінюстом правової експертизи проекту УРП щодо ділянки Юзівська. Відповідачем на підтвердження цієї обставини не було надано жодного доказу, в той час коли Позивач стверджував про проведення такої експертизи і в позовній заяві, і в усних поясненнях. Крім того, суд не надав жодної оцінки наданим Позивачем доказам проведення Мінприроди державної екологічної експертизи щодо двох інших УРП.

Рішення суду було оскаржено, апеляційний суд задовольнив апеляційну скаргу, змінив рішення місцевого суду в частині мотивування і постановив, що розглядати справу по суті було помилкою, оскільки громадська організація не є належним позивачем по справі. Постанова апеляційного суду гласить, що особа може оскаржити не будь-яке рішення, дію чи бездіяльність, а лише ті, що безпосередньо стосуються їхніх прав та інтересів. Суд касаційної інстанції відмовив у прийнятті касаційної скарги до свого провадження.

Таким чином, очевидна тенденція розгляду екологічних справ в Україні в адміністративних судах поза межами встановленого процесуального строку, а для екологічних справ тривалість розгляду справ у судах може мати для всіх нас незворотні катастрофічні наслідки, справи розглядаються за наявними документами формально, хоча докази шкідливих наслідків у таких справах надати вкрай важко, і все це свідчить про те, що судді не завжди усвідомлюють свою відповідальність перед народом та прийдешніми поколіннями за наслідки екологічних катастроф, які можуть статися в майбутньому.

Але є приклади, коли рішення адміністративного суду може не тільки стати на захист екологічних інтересів людей, а і змусити уряд та керівництво держави приймати нові закони, спрямовані на покращення довкілля та формування небезпечного навколишнього середовища для людей.

Так, статтю 20-а* Основного закону Німеччини передбачено, що держава, усвідомлюючи свою відповідальність перед прийдешніми поколіннями, охороняє навколишнє природне середовище як основу життя на землі в межах конституційного ладу та у відповідності до закону і права за допомогою виконавчої влади та правосуддя.

На прикладі «Дизельгейту» адміністративна юстиція Німеччині продемонструвала свою відповідальність перед народом, прийнявши рішення, яке спрямоване на охорону навколишнього природного середовища та очищення атмосферного повітря.

У результаті ініційованих владою Сполучених Штатів у вересні 2015 року розслідувань VW змушений був визнати, що на кілька мільйонів проданих у світі автомобілів було встановлено програмне забезпечення, яке дозволяло маніпулювати тестами на відповідність двигунів екологічним стандартам.

«Дизельгейт» спричинив масовий відклик продукції VW з ринку США для усунення технічних фальсифікацій. Концерн досяг із владою Сполучених Штатів угоди про штрафні та компенсаційні виплати на загальну суму понад 18 мільярдів доларів у межах врегулювання скандалу. Слідом за Volkswagen штрафи з приводу дизельного скандалу довелося заплатити концернам Audi, Porsche, а також постачальнику комплектуючих Bosch. На думку позивачів, вихлопи шкідливих газів на даних автомобілях BMW у 27 разів перевищують допустимі в США норми.

Екологічна організація Deutsche Umwelthilfe (DUH) подала до судів кількох німецьких міст позови, спрямовані на те, щоб змусити місцеву владу заборонити пересування дизельних автомобілів з метою знизити вміст

оксидів азоту в повітрі, яке в багатьох містах ФРН перевищує норми, встановлені в ЄС.

У липні 2017 року адміністративний суд Штутгарта задовольнив позов ДУН, дозволивши владі міста заборонити проїзд старих дизельних автомобілів, якщо це необхідно для досягнення прийнятних показників якості повітря.

У свою чергу адміністративний суд Дюссельдорфа в січні 2018 року відхилив подібний позов, визнавши, що екологи в даному випадку не можуть заявляти про порушення їхніх прав, і на справу не поширюються «відповідні норми загальноєвропейського права».

27 лютого 2018 року Федеральний адміністративний суд у Лейпцизі визнав за владою міст ФРН право заборонити в'їзд дизельних машин. Суд постановив, що такий крок пов'язаний з необхідністю перешкоджати збільшенню шкідливих викидів у атмосферу, а це є пріоритетнішим над інтересами автовиробників та власників дизельних автомобілів.

Рішення адміністративного суду торкнулось мільйонів водіїв по всій Німеччині та великих автоконцернів. Головним противником заборони стала партія «Християнсько-демократичний союз» на чолі з Ангелою Меркель, котра вважала його загрозою для автомобільної індустрії.

На думку суду, робота систем фільтрації вихлопних газів у більшості дизельних автомобілів не відповідає вимогам, що призвело до порушення норм законів про навколишнє середовище. Щорічно близько 6 тисяч німців помирають унаслідок наявності в атмосфері великої кількості оксидів азоту, які використовуються для автомобільних двигунів.

Загалом, після рішення Федерального адміністративного суду, було прийнято вже 28 рішень у різних регіонах Німеччини про заборону в'їзду дизельних автомобілів.

Адміністративний суд Берліна заборонив проїзд старих дизельних транспортних засобів у центрі міста. «У столиці нинішній план з очищення повітря не містить достатніх заходів для задоволення річних обмежень на двоокис азоту (NO₂)», – заявив головуючий у цій справі суддя.

5 вересня 2018 р. адміністративний суд у столиці землі Гессен Вісбаден зобов'язав владу Франкфурта-на-Майні ввести широкомасштабну заборону на в'їзд у місто дизелів. Це рішення різко загострило ситуацію і вимагає від уряду ФРН негайного прийняття кардинальних рішень на національному рівні.

Зазначені вище рішення спонукали політиків та представників автоконцернів у серпні 2017 року в Берліні провести «дизельний саміт», де вони

домовились, що автобудівники почнуть виплачувати власникам старих дизельних автомобілів, які відповідають екологічним стандартам Євро-4 і нижче, утилізаційну премію в разі покупки ними нових моделей, а також взяли на себе зобов'язання актуалізувати програмне забезпечення в новіших дизельних автомобілях стандартів Євро-5 і Євро-6.

Однак екологів, цілу низку експертів і політиків, а також чималу частину громадськості таке рішення «дизельного саміту» не влаштовує. На їхню думку, однієї лише актуалізації софту, покликаної зробити вихлопні гази чистішими, недостатньо. Потрібно неодмінно братися за «залізо», іншими словами – встановлювати в автомобілях додаткові пристрої (каталізатори), що сприяють очищенню вихлопів. Причому, на думку багатьох, оплачувати таке переобладнання автомобілів, що бігають по дорогах країни, щодо нових дизелів зобов'язані саме автобудівники. Адже не можна ж звалювати ці витрати на автовласників, яких концерни до недавнього часу просто обманювали, представляючи дизелі куди більш екологічними, ніж вони виявилися насправді.

За минулий після «дизельного саміту» час позиція німецького автопрому не змінилася. Зате кардинально змінилася ситуація в країні. Якщо в серпні 2017 року заборони на в'їзд у міста ще тільки маячили на обрії як теоретична загроза, то тепер вони стали реальністю.

З 2018 року почалося виконання рішення адміністративних судів, у межах якого міста Німеччини почали вводити заборони на в'їзд дизельних автомобілів.

Першим таку заборону в травні 2018 року запровадив Гамбург. І хоча міська влада по суті справи закрила всього дві вулиці (на одній ділянці довжиною в 580 метрів заборонили проїзд легкових і вантажних дизельних автомобілів, на іншому, 1,5-кілометровому, – тільки вантажівок), шуму в Німеччині було дуже багато.

Потім, у червні, суд в Ахені зобов'язав міську владу ввести обмеження на рух дизельних автомобілів із січня 2019 року, якщо до цього зміст окисів азоту в повітрі не буде знижено до норми, але це бачиться нездійсненним. У липні суд у Штутгарті підтвердив право місцевої влади заради захисту здоров'я людей обмежувати рух дизелів, і зараз у місті, де знаходяться штаб-квартири і головні заводи автобудівників Daimler і Porsche, готуються до введення заборон із січня наступного року.

І останнім було прийнято судове рішення по Франкфурту-на-Майні. Воно, в порівнянні з попередніми, більш масштабне і жорстке. З 1 лютого 2019 року в'їзд у центр міста заборонять дизелям екологічного стандарту

Євро-4 і нижче, а також старих автомобілів з бензиновими двигунами стандартів Євро-1 і Євро-2. А через півроку, з 1 вересня 2019 року, заборона поширюється на дизелі екологічного стандарту Євро-5.

Таким чином, на прикладі розгляду однієї екологічної справи адміністративні суди Німеччини продемонстрували свою роль у формуванні механізмів судового захисту під час розгляду стратегічної екологічної справи, що стосувалася необмеженого кола людей, як ефективного інструменту запобігання порушення прав людини.

На жаль, в Україні судових рішень у справах, які стосуються довкілля, в загальному масиві документів, що генеруються судовою системою України, є дуже небагато. Більше того, переважну більшість із них становлять справи про притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності у цій сфері, позови компетентних органів про стягнення шкоди, заподіяної державі в результаті порушення природоохоронного законодавства, а також адміністративні позови суб'єктів господарювання про оскарження рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів. Справ же за позовами громадян чи інститутів громадянського суспільства на захист довкілля в суспільних інтересах взагалі одиниці, а якщо такі позови подаються, то розглядаються тривалий час та без урахування тих негативних і, як правило, незворотних наслідків для людей, природи та довкілля.

І на завершення свого виступу я хочу процитувати статтю 20* Основного Закону Німеччини, яка декларує таке: «Держава, усвідомлюючи свою відповідальність перед прийдешніми поколіннями, охороняє навколишнє природне середовище як основу життя на землі у межах конституційного ладу та у відповідності до закону і права за допомогою виконавчої влади та правосуддя».

Мені особисто дуже хотілося б, щоб така конституційна норма з'явилася і в українській Конституції, і щоб держава відповідала перед прийдешніми поколіннями за свою діяльність.

Вважаю безумовно своєчасним та актуальним проведення у Верховному суді міжнародного судового форуму «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав», який буде сприяти ефективності правосуддя в екологічних справах, і я дуже сподіваюсь, що кожний з нас, приймаючи рішення іменем України, розуміючи особливе значення довкілля для людини, може зробити свій особистий внесок у цю вкрай важливу справу забезпечення екологічної безпеки та дотримання прав людини в Україні.

Дякую за увагу.

Марія Краснова,*професор, кафедра екологічного права**юридичного факультету**Київського національного університету імені Тараса Шевченка,**доктор юридичних наук, професор***СУДОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ
РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН
ЯК ЕФЕКТИВНА ГАРАНТІЯ ЇХНЬОГО ЗАХИСТУ**

Актуальність питань судового захисту екологічних прав громадян очевидна в умовах глобальних проблем забруднення довкілля небезпечними факторами впливу господарської та іншої суспільної діяльності (фізичними, хімічними, біологічними). Недаремно окрім конституційних та законодавчих засад цього виду прав людини і громадянина окреслюються міжнародно-правові (Орг'уська конвенція) та політико-правові аспекти їх реалізації і захисту. Так, серед принципів Основних засад державної екологічної політики (далі – Стратегії), визначених Законом України від 28 лютого 2019 року [1], чітко окреслено: відкритість, підзвітність, гласність органів державної влади; участь громадськості у формуванні державної політики; *дотримання екологічних прав громадян*; заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу та екологічно свідомої поведінки громадян; запобігання екологічній шкоді; міжнародна співпраця та євроінтеграція.

Такі принципи державної екологічної політики мають реалізовуватися не кожен сам по собі, а комплексно, одночасно, водночас ефективно з метою забезпечення засад сталого розвитку.

Суди як представники однієї з гілок державної влади в Україні заборгували громадянам цієї країни належним відкритим, об'єктивним, законним, неупередженим розглядом справ за їх участю, особливо в частині захисту порушених їхніх екологічних прав.

Тому-то й Ціль 1 Стратегії «Формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва» має таке завдання, як *забезпечення дотримання екологічних прав та обов'язків громадян, доступу громадськості до правосуддя з питань охорони навколишнього природного середовища та природокористування*. Це відповідає конституційним та законодавчим засадам про те, що Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Порушені права грома-

дян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України (ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Доцільно брати до уваги, що екологічні права та обов'язки громадян, як і будь-які інші категорії прав, мають реалізовуватися згідно з ustalеними їх правовими формами: 1) уповноважені особи мають *використовувати права* у межах активної екологічно спрямованої поведінки – участю в публічних слуханнях, відкритих засіданнях, під час обговорення матеріалів з оцінки впливу на довкілля екологічно небезпечних видів діяльності, в разі стратегічної екологічної оцінки загальнодержавних програм, планів тощо, під час здійснення громадського контролю та природоохоронних заходів, під час збирання, обробки, узагальнення та оприлюднення екологічної інформації тощо; 2) маючи законодавчо визначені обов'язки, такі особи мають *їх виконувати* – берегти природу, не завдавати їй шкоду, відшкодовувати завдану шкоду в установленому порядку, сплачувати збори за забруднення довкілля та за спеціальне природокористування, сплачувати штрафи за вчинені правопорушення в цій галузі, не порушувати прав інших осіб під час здійснення своїх прав тощо; 3) самі носії суб'єктивних прав, як й інші особи, мають *дотримуватись* екологічних вимог, не порушувати заборон, обмежень тощо; 4) у випадках, визначених законодавством, такі особи можуть *застосовувати правові норми* з метою реалізації своїх прав та законних інтересів.

Як видно з положень Стратегії, самі екологічні права мають бути *дотримані*. Цим підтверджується переважно абсолютний характер екологічних прав, їх природне походження, їх непорушність, тобто всі повноваження, що визначені в законодавстві, належать особі, а невизначене коло осіб не може їх порушувати. Більше того, в більшості своїй усі зобов'язані сприяти громадянам у здійсненні їхніх екологічних прав шляхом створення належних умов для їх реалізації (ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). На державі лежить конституційний обов'язок забезпечувати екологічну безпеку, подолати наслідки Чорнобильської катастрофи, зберігати генофонд Українського народу (ст. 16 Конституції), а отже, гарантувати непорушність права особи, визначеної в ст. 50 Основного Закону.

Для судової гілки державної влади відводиться особлива роль у питаннях дотримання екологічних прав та обов'язків громадян. Передусім тут має бути забезпечено вільний доступ до правосуддя громадян з питань, що стосуються довкілля. По-друге, під час розгляду справ за участю грома-

дзя чи їхніх представників, включаючи громадськість, суди, окремі судді мають керуватися не лише вимогами законодавства щодо процедури вирішення спорів, а й власною правосвідомістю, переконаннями у незворотності відповідальності осіб, які вчинили порушення екологічних прав чи вимог екологічного законодавства або не забезпечили їх виконання, дотримання. Ця професійно-громадянська позиція судді має бути схвалювана в суспільстві, стимульована відповідним чином. По-третє, для суду принципово важливими мають бути питання витребування необхідних матеріалів про підтвердження фактів порушень, обсягів завданої при цьому шкоди, причинних зв'язків, що при цьому виникають.

Водночас для національної правової системи доцільно змінювати акценти в питаннях покладання предмету доказування на самих потерпілих осіб. Вважаю, що саме суди мають формувати практику покладання зобов'язання доказування невинуватості на осіб, які порушили суб'єктивні екологічні права або ж вимоги екологічного законодавства, не створили умов для їх належної реалізації, не забезпечили виконання встановлених вимог суб'єктами господарювання щодо раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. Особливо покладати такий обов'язок слід на тих суб'єктів, які своєю діяльністю створюють екологічні ризики, тобто ситуації, коли в їхній діяльності апіорі закладено застереження або ж імовірність виникнення небезпеки для навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей.

Не менш важливими для національної правової системи є наявність чітко окреслених правових механізмів реалізації та захисту конкретних прав людини і громадянина. Йдеться передусім про конкретизацію таких прав у спеціальних законах, де розкриваються процедури їх здійснення тощо. Так, право громадян на екологічну інформацію реалізується системою правових норм Конституції України, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», іншими нормативно-правовими актами. Або ж, наприклад, право на здійснення загального та спеціального використання природних ресурсів реалізується відповідно до норм земельного, водного, надрового, лісового, флористичного, фауністичного законодавства, які визначають умови та підстави виникнення, зміни та припинення таких прав.

На відміну від вищевказаних прав, право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище (право на екологічну безпеку) має забезпечуватися всією системою національного законодавства:

конституційним, цивільним, господарським, адміністративним, фінансовим, кримінальним. Тому-то в судовому засіданні суддя (а не його помічник) має перевірити існуючий правовий механізм реалізації цього права, зважаючи, що це право – основне екологічне право, а вся інша система екологічних прав, визначених у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виступають засобами його забезпечення, або ж гарантіями. Під час розгляду питань захисту цього конституційного права доцільно брати до уваги, що кожне порушене суб'єктивне право відбиває рівень (ступінь) здійснення державою та її органами забезпечувальних заходів превентивного характеру або ж їх відсутність.

На одному науково-практичному заході з питань правового вирішення сучасних екологічних проблем на мій виступ про обов'язковість урахування юристами-практиками існуючих механізмів реалізації та захисту екологічних прав громадян американський вчений, професор Оригонського університету США Дж. Бонайн запитав: «А ваші екологічні права закріплені в Конституції України, в законах України?» І на мою ствердну відповідь зауважив: «То які вам потрібні ще механізми? Ви повинні керуватися духом Закону і власною правосвідомістю. В інший спосіб Ви лише створюєте умови для зловживання правом».

Тому під час розгляду справ про захист екологічних прав та законних інтересів суди мають переглянути власну політику щодо цього, сформулювати ефективну практику захисту не лише суб'єктивних прав, а передусім публічних суспільних екологічних інтересів. У такий спосіб ця гілка державної влади належним чином забезпечить реалізацію державної екологічної політики на перспективу.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.

Юлія Краснова,*доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права**імені академіка В.З. Янчука**Національного університету біоресурсів і природокористування України,**доктор юридичних наук, доцент***ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ
В НАЦІОНАЛЬНИХ СУДАХ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Людина має бути завжди спроможною реалізувати свої права, гарантовані Конституцією України та міжнародними угодами. Запорукою цього є можливість їх захистити в разі порушення. Реальний захист прав людини належить до найгостріших проблем української дійсності. Конституційне прагнення розвивати й зміцнювати демократичну державу неможливо реалізувати без утвердження в суспільній свідомості, соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення їх гарантій. Держава зобов'язана виявляти активність у забезпеченні прав людини, створенні матеріальних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов для повноцінного використання людиною своїх прав і свобод. В умовах сьогодення людина не завжди може безперешкодно реалізовувати свої права та свободи. Зокрема, на шляху реалізації екологічних прав і свобод, через відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень людині досить часто доводиться стикатись із таким негативним явищем, як еколого-правовий нігілізм, незважаючи на те, що у ч. 2 ст. 3 Конституції України зазначено: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Отже, лише ефективна система гарантій реалізації екологічних прав громадян здатна здолати зазначені перешкоди.

Сьогодні така система включає в себе сукупність організаційно-порядкових, контрольно-виконавчих, превентивно-обмежувальних, процесуально-правових та охоронувально-забезпечувальних засобів забезпечення здійснення екологічних прав, що визначені у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших нормативно-правових актах екологічного спрямування.

Однак, незважаючи на надзвичайно широке коло правових заходів забезпечення здійснення екологічних прав, визначених державою, за

даними про стан навколишнього природного середовища, наведеними в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», рівень забруднення довкілля в Україні залишається надзвичайно високим, що унеможливорює належним чином захистити найголовніше екологічне право – право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

Практика неефективної природоохоронної діяльності на державних рівнях призвела до загострення кліматичних змін у світі та підняття питання про необхідність закріплення в національних політиках концепції кліматичних прав людини.

Такі трансформації в системі екологічних прав зобов'язують вивести на новий рівень судовий спосіб захисту екологічних прав людини і громадянина. Це означає, що сучасна судова система України має бути перебудована на новий лад – швидкий та ефективний розгляд природоохоронних спорів, який включатиме: 1) розумні (з точки зору можливості доведення причинно-наслідкового зв'язку) строки розгляду справ; 2) вплив судових рішень на подальше вдосконалення екологічної політики держави.

Однією з найбільших перешкод у швидкому й ефективному розгляді природоохоронних справ у судах сьогодні є: 1) відсутність узагальнення судової практики з розгляду екологічних спорів; 2) розгляд екологічного спору із застосуванням принципу підсудності; 3) перевантаженість судів іншими категоріями справ; 4) відсутність професійної кваліфікації суддів у розгляді екологічних спорів; 5) недостатня активність громадськості до питань захисту порушених екологічних прав; 6) обов'язковість різного роду експертиз, що підтверджують причинно-наслідковий зв'язок.

Яким чином можна подолати ці проблеми?

По-перше, вже давно має бути напрацьовано узагальнення судової практики з екологічних спорів, як це зроблено, зокрема, в Європейському суді з прав людини (справи про: 1) небезпечні види промислової діяльності; 2) вплив промислових викидів на здоров'я людей; 3) вплив природних катастроф на людей та їхнє майно; 4) доступ до суду в контексті оскарження дозволів щодо екологічно небезпечної діяльності; 5) невиконання остаточних судових рішень про припинення екологічно небезпечної діяльності; 6) екологічні ризики та доступ до інформації; 7) промислове забруднення; 8) вплив антен мобільного зв'язку; 9) шумове забруднення; 10) вплив містобудівної діяльності; 11) поводження з відходами; 12) забруднення питної

води; 13) попередження про надзвичайні ситуації; 14) відшкодування шкоди, заподіяної силами природи).

Вітчизняна судова практика показує, що рішення по таких категоріях справ будуть виноситися судами різної підсудності. Є навіть приклади розгляду однієї справи судами різної підсудності (про пожежу на БРСМ у м. Василькові). Така ситуація ускладнює реалізацію громадянами України права на доступ до правосуддя з екологічних питань, тим паче, що вона ще супроводжується надзвичайно високим навантаженням суддів іншими категоріями справ.

Із цього випливають два можливі варіанти подальшого розвитку судової гілки влади, які б дали можливість здійснювати швидкий та ефективний розгляд екологічних справ: 1) створення судової системи, що спирається на внутрішню спеціалізацію судових органів (створення так званих «зелених лав» або зелених суддів без формальної зміни судової структури) (наприклад, у штаті Вермонт, Гаваї, округ Колумбія, Массачусетс, Техас США, Австрії, низці країн Азії та Південної Америки); 2) створення самостійної екологічної судової системи чи трибуналу (як наприклад, у Новому Південному Уельсі (Австралія), в провінції Онтаріо (Канада), в Новій Зеландії, в Швеції, Індії тощо).

1) Створення «зелених лав» або «єдиних зелених суддів» є простим рішенням, яке застосовують країни, що вже мають консолідовану та структуровану судову систему. Така система використовується в окремих європейських країнах та США. Іноді існує тенденція неофіційної спеціалізації окремих палат чи підрозділів судів (наприклад, окремі лави адміністративних судів). Ця модель дозволяє суду управляти справами, де кількість і складність екологічних випадків коливається, і дає гарантію, що робоче навантаження суду буде рівномірно розподілено серед усіх суддів.

Наприклад, екологічний судовий підрозділ адміністративного суду штату Вермонт (Сполучені Штати Америки), що був створений у 1990 році, є державним судом штату, повноцінною і самостійною частиною судової системи Вермонту як суверенного суб'єкта федерації, що займається питаннями екологічного права. До складу суду входить усього двоє суддів, які розглядають такі питання: скарги, які надходять із муніципальних рад та комісій, апеляції на судові рішення з екологічних питань, а також справи за поданням Агентства природних ресурсів, Ради з питань управління природними ресурсами та муніципальних органів, у тому числі щодо застосування примусових дій і т. ін.

До повноважень зазначеного суду не входять лише справи, пов'язані з виконанням кримінальних покарань, та справи, пов'язані з адміністративними

деліктами, оскільки такі випадки за законодавством штату вимагають участі в засіданні присяжних.

Суд проводить слухання та засідання по всьому штату. Даний судовий підрозділ має право організувати найбільш ранні слухання по телефону, якщо суддя не забажає заслухати сторони та інших учасників судового процесу в очному порядку, або якщо наявні докази, які суду необхідно вивчати безпосередньо. У разі коли необхідне слухання потрібно проводити в суді, воно проводиться в районі, де трапився випадок, який є підставою судового розгляду.

Водночас екологічний суд, створений у Гаваїях, значно відрізняється від суду Вермонту. Гавайський екологічний суд існує в межах структури державної судової системи загальної юрисдикції. Судді екологічних судів призначаються в районних і окружних судах по всьому штату. Суди мають юрисдикцію щодо цивільних і кримінальних справ, що стосуються питань, пов'язаних з водою, лісами, пляжами, повітрям і горами, а також із наземним і морським життям.

Метою екологічного суду, як це описано на сторінці Верховного суду Гаваїв, є забезпечення справедливого, послідовного та ефективного вирішення справ, пов'язаних з навколишнім середовищем.

Екологічні суди Гаваїв були створені відповідно до Закону № 218 «Статуту Гавайських островів», прийнятим як переглянута глава 604A «Екологічні суди» на Гаваїях. Вони почали свою діяльність 1 липня 2015 р.

Головний суддя Верховного суду призначає екологічного суддю або суддів для кожного округу і для районного суду в кожному окрузі, якщо це необхідно; за умови, якщо обсяг екологічних справ у окрузі або районі округу, в якому головує екологічний суддя, недостатній для надання судді екологічного суду повного робочого дня, суддя може розглядати справи, що виникають з інших галузей права.

Підсудність екологічного суду Гаваїв включає в себе розгляд справ про: безпечну питну воду; контроль забруднення повітря; забруднення води; захист печер; збереження історичної і культурної спадщини; розвиток води і землі; лісові заповідники, освоєння водних ресурсів, зонування; Гавайські ставки; дика природа; права і правила рибальства; комерційна рибалка; збереження водного життя, дикої природи і наземних рослин; програма зі збереження ресурсів; заяви про негативний вплив на навколишнє середовище.

Судом розглядаються й кримінальні справи, зокрема щодо: незаконного вилову деяких морських тварин (восьминіг, тако, кальмари); незаконного полювання; вилову або знищення Гавайських тюленів-ченців, представни-

ків роду тюленів-монахів (*Monachus*), сімейства тюленевих (*Phocidae*) тощо. Дані представники роду знаходяться під загрозою зникнення.

2) Друга модель заснована на утворенні екологічних судів (або трибуналів) як спеціалізованих судів, що займаються лише екологічними справами. Вона є винятком для Європи та США, але широко поширена в решті світу. Зазвичай екологічні суди мають певні переваги: швидкість судового процесу, ефективність, підготовленість і спеціалізація суддів, а також присутність позасудових експертів у даній сфері.

Наприклад, у Новій Зеландії екологічний суд був створений ще у 1991 році на основі Закону з управління ресурсами (*Resource Management Act – RMA*). Він є незалежним спеціалізованим судом, що складається з 8 постійних та 10 запасних спеціально підготовлених у сфері природоохоронного і природоресурсного права суддів та 15 екологічних комісарів (експерти в окремих сферах науково-технічної діяльності, економіки, сільського господарства, а також фахівці з медіації). Функції та повноваження цього суду охоплюють не лише тлумачення права і вирішення спорів, а й виконання винесених рішень.

Судді постійно перебувають у трьох округах (Веллінгтон, Окленд і Крайстчерч). За необхідності судді із цих з трьох округів виїжджають на місце слухання проблемних питань щодо навколишнього середовища. Це дозволяє Суду здійснювати екологічне правосуддя та забезпечувати однотипне застосування еколого-правових норм, захищати права і бути доступними всім громадянам.

Екологічний суд розглядає спори як між фізичними, юридичними особами у сфері екології, так і спори між громадянами й органами виконавчої влади, місцевого самоврядування. У більшості випадків справи слухаються за участю одного судді й одного чи двох спеціалістів, складні справи суддя вирішує разом із трьома спеціалістами, а незначні – одноосібно. Ще однією особливістю діяльності цього органу є те, що сама процедура розгляду спорів не така формалізована, як у судах загальної юрисдикції.

У відповідності до Закону з управління ресурсами, Екологічний суд може приймати до розгляду заяви та скарги щодо змісту регіональних/районних планів та програм розвитку, а також суспільно важливих проектів (енергетичні проекти, проекти з будівництва лікарень, шкіл, в'язниць, проекти каналізаційних робіт, полігонів відходів і звалищ, пожежних частин, транспортних комунікацій тощо).

Фактично Екологічний суд сьогодні є єдиним судом у Новій Зеландії, який наділений правом: 1) вносити зміни до підзаконних нормативних актів чи

скасовувати їх; 2) погоджувати питання щодо використання природних ресурсів (наприклад, використання землі, прибережних смуг, водопостачання та водовідведення, надання дозволів на скиди забруднюючих речовин); 3) задовольняти вимоги щодо припинення екологічно шкідливої діяльності, забезпечення додержання природоохоронних вимог, відновлення порушеного стану довкілля; 4) видавати декларації щодо визначення правового статусу природоохоронних заходів та інструментів; 5) заявляти про наявність або відсутність суперечностей між положеннями різних політичних заяв, управлінських рішень, планів чи програм щодо охорони довкілля і т. ін.

Суд має право на прийняття повторного рішення на основі рішень місцевих і регіональних органів влади та уповноважений здійснювати цивільне і кримінальне судочинство у справах, що стосуються довкілля. Під час здійснення своєї юрисдикції Екологічний суд має статус і повноваження звичайного суду першої інстанції, але не дотримується звичайних процесуальних і доказових формальностей інших судів Нової Зеландії.

Таким чином, Екологічний суд, завдяки здійсненню правосуддя не лише кваліфікованими юристами, а й фаховими в галузі охорони довкілля експертами, має право переглядати рішення регіональних і місцевих органів влади та самоврядування. Ця юридична сила забезпечує Суду можливість перегляду основних інструментів планування, регіональної політики та звітності локального та регіонального рівня, а також погодження надання природних ресурсів у власність чи користування. З основних інструментів екологічної політики тільки програмні документи національного рівня не підлягають ревізії Судом.

Переходячи до *висновків*, необхідно відзначити, що подібні судові трансформації в більшості країн відіграють важливу роль у підвищенні ефективності екологічного права та реалізації екологічних прав людини і громадянина. Адже не випадково питання з підготовки програм для національних і міжнародних суддів у сфері екології та політики під час створення нового міжнародного суду з навколишнього середовища були предметом обговорення й на Орхуській конференції 1998 р. та Всесвітньому саміті з питань сталого розвитку в Йоганнесбурзі у 2002 р.

У 2012 році Міжнародним судом екологічного фонду (International Court of the Environment Foundation) на розгляд Конференції з навколишнього середовища і розвитку був представлений новий проект про створення в рамках ООН Міжнародного екологічного суду. За результатами розгляду даного проекту була створена Комісія з формування Міжнародного екологічного суду.

Поліпшення екологічного верховенства права, доступ до правосуддя та вирішення екологічних спорів стало необхідним інструментом і для досягнення Порядку денного ООН до 2030 року щодо сталого розвитку і Цілей Сталого Розвитку, зокрема цілі 16 – «забезпечити доступ до правосуддя для всіх і побудувати ефективні, підзвітні та інклюзивні установи», де спеціалізовані екологічні суди та трибунали розглядаються як успішний спосіб досягнення цієї важливої мети.

Андрій Ланкевич,

голова, Львівський окружний адміністративний суд

ПРАВО ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ПРЕДСТАВНИЦТВО В СУДІ ЕКОЛОГІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ СУСПІЛЬСТВА З МЕТОЮ ЗАХИСТУ ПОРУШЕНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Серед науковців та практиків триває дискусія щодо того, чи може громадська організація екологічного спрямування, статутом якої передбачена діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища, виступати позивачем у суді у справах щодо порушення норм екологічного законодавства будь-якими особами, з якими така громадська організація не перебуває в безпосередніх правовідносинах?

Вивчення й аналіз законодавчих та нормативно-правових актів, спеціальної юридичної літератури, а також застосування загальноприйнятих методів і прийомів доктринального тлумачення правових актів і юридичних норм дають можливість зробити такі узагальнюючі висновки по суті поставленого питання.

Частинами 1, 3 ст. 36 Конституції України громадянам України гарантовано право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей), а також на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Таким чином, об'єднання громадян є невід'ємною складовою частиною громадянського суспільства.

Права та свободи людини і громадянина захищаються судом, і кожен має право захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами (частини 1, 5 ст. 55 Конституції).

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) у випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб або в державних чи суспільних інтересах. Таке ж право передбачено ч. 3 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Ст. 56 ЦПК України в редакції Закону України від 03.10.2017 року № 2147-VIII передбачено, що у випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах. У попередній редакції ЦПК України не передбачав такого права у фізичних і юридичних осіб, а наділяв такими повноваженнями лише державні органи й прокуратуру.

Право громадських організацій на звернення до суду з позовом закріплене також у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, яка ратифікована Законом України № 832-XIV від 06.07.1999 року «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (далі – Орхуська конвенція).

Відповідно до ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції закріплюється право громадськості, в тому числі громадських організацій, на звернення до суду для оскарження дій чи бездіяльності державних органів, які порушують вимоги законодавства. Так, держава забезпечує представникам громадськості, коли вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі є, доступ до адміністративних або судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і державних органів, які порушують положення національного законодавства, що стосується навколишнього середовища.

Орхуська конвенція «широко інтерпретує» коло осіб, які мають право подавати позови. Зокрема, зазначено, що будь-яка особа може подати позов проти іншої приватної особи (включаючи підприємства) або державного органу (зокрема, державного департаменту або посадової особи) у

зв'язку з порушенням національного екологічного законодавства; будь-яка особа повинна мати змогу подавати позов у зв'язку з відмовою в реалізації «права на проживання в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту». Організації громадянського суспільства, в нашому випадку – громадські об'єднання, також можуть звертатися до суду, якщо їхньою метою є захист довкілля.

У конвенції чітко зазначено, що всі організації громадянського суспільства, які сприяють захисту довкілля та дотримуються всіх вимог національного законодавства, мають «достатню зацікавленість», а також наділені правами, які не повинні обмежуватися. Це означає, що особі, яка подає позов, не обов'язково бути постраждалою стороною або мати спеціальний інтерес. Дана конвенція вимагає тільки наявність «достатньої зацікавленості» або обмеження прав, що є підставою для законного порушення судової справи.

«Достатня зацікавленість» визначається відповідно до національного законодавства, але за умови, що такі вимоги також передбачають «широкий доступ до правосуддя». Національні обмеження не повинні суперечити цілям Орхуської конвенції. Якщо процедура участі громадськості порушується, то це, очевидно, шкодить інтересам громадськості. Подати справедливий скаргу стосовно таких порушень означає продемонструвати «достатню зацікавленість» (матеріальну чи іншу) щодо проблеми.

Представники громадськості мають доступ до адміністративних і судових процедур для оскарження дій та бездіяльності водночас і приватних осіб, і державних органів, які порушують положення національного законодавства. Якщо приватні особи або державні органи порушують закон, громадяни повинні мати змогу оскаржити дії або бездіяльність у судовому порядку, навіть якщо їм не було завдано особистої шкоди. Це називається правозастосуванням, яке в основному спрямоване на підтримку правозастосовних *організацій громадянського суспільства* природоохоронного спрямування [1, с. 26].

В юридичній літературі право на звернення до суду за захистом порушених екологічних прав досліджувалося вченими-фахівцями в галузі екологічного права. Зокрема, на думку авторів роботи «Судовий захист екологічних прав громадян України», Орхуська конвенція містить певну новачію не тільки для українського, а й для національного законодавства більшості країн, оскільки дається широке тлумачення «заінтересованої громадськості», що має право на звернення до суду». Широта цього тлумачення

полягає в тому, що «для того щоб мати право звернення до суду в розумінні Конвенції, не обов'язково доводити, що порушеними є майнові або особисті права саме заявника; достатньо бути громадською організацією, створеною за Законом «Про об'єднання громадян», якщо серед напрямів діяльності в статуті такої організації записаний захист екологічних прав громадян.» [2, с. 34].

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 28.11.2013р. за № 12-рп/2013 абз. 2 п. 2.6. «виходить з того, що громадська організація може захищати в суді особисті немайнові та майнові права як своїх членів, так і права та охоронювані законом інтереси інших осіб, які звернулися до неї за таким захистом, лише у випадках, якщо таке повноваження передбачено в її статутних документах і якщо відповідний закон визначає право громадської організації звертатися до суду за захистом прав та інтересів інших осіб».

В Законі України «Про громадські об'єднання» в ч. 1 ст. 1 дано визначення громадського об'єднання як добровільного об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів».

Відповідно до п. «з» ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадські організації в галузі охорони навколишнього природного середовища мають право подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі і здоров'ю громадян і майну громадських організацій.

Системний аналіз наведених ст. 4 та п. 1 ст. 56 ЦПК України в редакції Закону України від 03.10.2017 року № 2147-VIII дозволяє дійти висновку, що у випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб або в державних чи суспільних інтересах.

Таким спеціальним Законом є Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя, зокрема ч. 3 ст. 9 та Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» п. «ж» ст. 21.

Європейська система прав людини ґрунтується на Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. Хоча цей документ не містить екологічних прав, це не означає, що їх ефективний захист неможливий у Європейському суді з прав людини (далі – ЄСПЛ). Практика

цього органу дає приклади справ, під час розгляду яких забруднення навколишнього середовища було визнане причиною порушення основних прав людини. При цьому наголошувалося на зв'язку між довкіллям та правом на повагу до приватного і сімейного життя. Наприклад, у своїй найвідомішій (з погляду питань, що стосуються навколишнього середовища) справі «Лопес Остра проти Іспанії» ЄСПЛ [3] аргументував, що значне забруднення довкілля може вплинути на добробут громадян і унеможливити користування ними своїм житлом настільки, що це негативно позначиться на їхньому приватному і сімейному житті, не становлячи, однак, значної загрози їхньому здоров'ю.

Відповідно до статті 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Відповідно до Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Акдивар та інші проти Туреччини» вирішальним питанням під час визначення ефективності засобу є те, чи може Заявник подати до національного суду позов про відшкодування завданої порушенням права шкоди, а також те, чи використані процесуальні можливості, які національне законодавство надає протилежним сторонам у судах.

Враховуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що позивачем у справах про захист екологічних прав громадян може бути громадське об'єднання, яке буде виступати самостійним позивачем, а не процесуальним представником громадян.

Громадська організація може захищати в суді особисті немайнові та майнові права як своїх членів, так і права та охоронювані законом інтереси інших осіб, які звернулися до неї за таким захистом, лише у випадках, якщо таке повноваження передбачено в її статутних документах, та якщо відповідний закон визначає право громадської організації звертатися до суду за захистом прав та інтересів інших осіб. З контексту аналізованого законодавства випливає, що в законі відсутня вказівка на обов'язкове членство громадян у складі громадських об'єднань. Громадське об'єднання може пред'явити позов і про відшкодування шкоди будь-яким громадянам, навіть якщо вони не є членами такого об'єднання.

Громадське об'єднання вправі самостійно пред'являти позов про відшкодування шкоди здоров'ю громадян, що заподіяна екологічними правопорушеннями.

Показовою у сфері звернення громадських організацій до суду є Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року в справі № 910/8122/17, де остання дійшла висновку, що природоохоронна організація (благодійна, громадська) має право на представництво в суді екологічних інтересів суспільства й окремих його членів з метою захисту порушених екологічних прав людини та громадянина або з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства. Звертаючись до суду з таким позовом, природоохоронна організація фактично реалізує повноваження органів державної влади, які мають здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо захисту тваринного світу.

Так, відповідно до Орхуської конвенції представники громадськості мають право оскаржувати порушення національного законодавства у сфері довкілля незалежно від того, належать такі порушення до прав на інформацію і на участь громадськості під час прийняття рішень, гарантованих Орхуською конвенцією, чи ні. Адже ця Конвенція забезпечує доступ до правосуддя як на підставі власних положень, так і в порядку забезпечення дотримання національного природоохоронного законодавства.

Приписи нормативно-правових актів усіх рівнів щодо принципів, правил, вимог, обов'язків різноманітних суб'єктів, що стосуються утримання диких тварин, на всіх правових титулах (в усіх формах власності чи користування), в неволі чи в напіввільних умовах, є «національним законодавством, що стосується навколишнього середовища» в розумінні п. 3 ст. 9 Орхуської конвенції. Порушення приписів цих нормативно-правових актів може бути предметом судового оскарження відповідно до ст. 9 Орхуської конвенції.

Право на захист порушеного конституційного права на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості, яким у цьому випадку є МБО «Екологія-Право-Людина». Тому МБО «Екологія-Право-Людина», звертаючись із позовом до суду про усунення допущених відповідачем порушень щодо використання диких живих тварин, фактично реалізує повноваження органів державної влади, які мають здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо захисту тваринного світу.

Велика Палата Верховного Суду вважає, що МБО «Екологія-Право-Людина» має право звернутися до суду з метою усунення порушень відповідачем вимог екологічного законодавства. Водночас, оскільки зверненням із таким позовом позивач фактично замінює органи державної влади в

питанні здійснення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, цей спір має публічно-правовий характер, а отже, повинен вирішуватися в порядку адміністративного, а не господарського судочинства.

Можна дійти висновку, що відповідно до законодавства України громадська організація екологічного спрямування, статутом якої передбачена діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища, може виступати позивачем у суді в справах щодо порушення норм екологічного законодавства будь-якими особами, з якими така громадська організація не перебуває у безпосередніх правовідносинах.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Доступ до правосуддя в галузі охорони довкілля : практичний посібник / Є.А. Алексєєва та ін. ; за заг. ред. О.В. Кравченко. Львів : Норма, 2015. 144 с.
2. Судовий захист екологічних прав громадян України : довідник для суддів / М. Краснова та ін. Київ : КМ Академія, 2001. 178 с.
3. Рішення Європейського суду з прав людини від 9 грудня 1994 р. у справі «Лопес Остра проти Іспанії». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_348.

Юлія Легеза,

*професор, кафедра цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»,
доктор юридичних наук, доцент*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів є складником реалізації конституційного права на безпечне довкілля (стаття 50 Конституції України). Право на інформацію також належить до конституційних прав людини та громадянина (стаття 34 Конституції України). Відповідно до ухваленої Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, «судова система України та суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права».

Доступ до правосуддя у сфері охорони довкілля забезпечується відповідно до Конвенції Європейської економічної комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), ратифікованої Верховною Радою України від 6 липня 1999 року (Закон України від 6 липня 1999 року № 832) [1].

Відповідно до положень Орхуської конвенції кожна держава, що підписала її, має гарантувати захист права людини на екологічну інформацію, забезпечення реалізації права на сприятливий рівень навколишнього природного середовища, належний доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (стаття 1) [1].

Імплементация норм ратифікованої Орхуської конвенції [2] в Україні пов'язується з унесенням змін і доповнень до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідно до яких стаття 9 доповнювалась пунктом «и» такого змісту: «и) оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом» [3].

При цьому, на жаль, в Україні й досі відсутній належний механізм забезпечення доступу до екологічної інформації [4]. Зацікавленості в налагодженні дієвого механізму оприлюднення екологічної інформації як у представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, так і в суб'єктів господарювання немає. Інформація про стан використання природних ресурсів, погіршення їх якості внаслідок забруднення поширюється із запізненням, при цьому, відповідно до офіційних джерел інформації, прямо не визначається, внаслідок діяльності яких суб'єктів господарювання здійснюється шкідливий вплив на довкілля, що ускладнює процес забезпечення участі громадськості у здійсненні публічного управління [4].

Сприятиме вдосконаленню механізму участі громадськості в здійсненні публічного управління у сфері використання природних ресурсів створення всеукраїнського реєстру спеціальних дозволів (ліцензій) у сфері використання природних ресурсів. Узагальненої інформації про стан надання спеціальних дозволів (ліцензій) на використання природних ресурсів на сайті Міністерства енергетики та захисту довкілля України (як правонаступника Міністерства екології та природних ресурсів України) не міститься, доступ-

ним є лише перелік відомостей про розгляд заявної документації центральним органом виконавчої влади.

У сучасних умовах обіг екологічної інформації встановлюється відповідно до статей 25, 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України «Про доступ до публічної інформації» та положень інших нормативно-правових актів. Аналіз норм чинного законодавства, зокрема статті 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», дає змогу зробити висновок про недосконалість визначення складників категорії екологічної інформації. Зокрема, відповідно до частини 1 статті 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації) належать відомості про «стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення».

У такому розумінні зазначену норму законодавства необхідно тлумачити так: інформація про використання природних ресурсів не належить до інформації про стан навколишнього природного середовища, так само до такої інформації не належать відомості про спеціальні дозволи, видані для спеціального використання природних ресурсів, передусім у такому розумінні подання екологічної інформації допускається лише шляхом зазначення рівня забруднення, причин забруднення, повідомлення про негативні наслідки діяльності суб'єктів господарювання тощо.

Крім того, враховуючи положення статті 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо визначення порядку здійснення екологічного інформаційного забезпечення, до основних джерел екологічної інформації можна зарахувати підготовлену центральним органом виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів і схвалену Верховною Радою України Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні.

Убачається, з метою вдосконалення обігу екологічної інформації внести зміни до статті 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» й викласти її в такій редакції:

«Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:

стан навколишнього природного середовища, його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу – їх природних

ресурсів, про підстави та порядок їх використання, а також відомості про спеціальні дозволи на їх використання й забруднення, причини шкідливого впливу та відповідальність осіб, винних у ньому;

біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію з об'єктами навколишнього природного середовища;

джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища і здоров'я людей;

загрозу виникнення й причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;

екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;

витрати, пов'язані зі здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Основними джерелами такої інформації є Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні, дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами».

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-IV) / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2010. № 33. Ст. 1191.
2. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 р. № 832-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 листопада 2002 р. № 254-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 4. Ст. 31.

4. Проект Постанови про проведення парламентських слухань «Про ситуацію та шляхи поліпшення доступу громадськості до екоінформації, участі в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля в умовах євроінтеграції України» (пояснювальна записка). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7530&skl=5.

Ольга Мелень-Забрамна,

керівник, юридичний відділ

МБО «Екологія-Право-Людина»

ЧИ МОЖУТЬ СУДИ ЗАХИСТИТИ ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ТА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ?

Актуальність теми дослідження зумовлена частим застосуванням судами, в тому числі й Верховним Судом України, поняття дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень під час вирішення адміністративних спорів. Необхідність вирішення питань визначення меж дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень та визначення меж судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень мало наслідком дослідження цього питання у вигляді Наукового висновку щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією [1].

Аналіз судової практики та наукових джерел свідчить про відсутність єдиного бачення щодо меж дискреційного повноваження та меж судового контролю в спорах із суб'єктами владних повноважень, що має наслідком прийняття судом рішень, які не досягають тієї мети, задля якої такі спори були ініційовані.

Також ефективність судочинства ставиться під сумнів, оскільки суд не хоче реалізувати ч. 2 ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства України [2, ст. 245], а саме: зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти певне рішення чи вчинити якусь дію. Суди, як правило, визнають рішення чи дії суб'єктів владних повноважень, що порушують права, свободи чи інтереси позивача протиправними, проте далі суд відмовляє у відновленні порушеного права.

Так, у Постанові Верховного суду України від 12.04.2018 р. у справі № 826/8803/15 [3, пар. 30] суд вказав, що: Завдання правосуддя полягає не

в забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше порушується принцип розподілу влади <...> Тому завданням адміністративного суду є контроль за легітимністю прийняття рішень. Отже, позиція суду полягає в тому, що судочинство повинне здійснювати контроль за діяльністю влади, але не перебирати на себе функцій влади.

В іншій справі Верховний суд України [4, с. 6] розширив завдання судочинства та вийшов за межі суто контролю за діями суб'єкта владних повноважень та зобов'язав відповідача вчинити дії – видати дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Судді аргументували: «адміністративний суд, з урахуванням фактичних обставин, зобов'язаний здійснити ефективне поновлення порушених прав, а не лише констатувати факт наявності неправомірних дій. Для цього адміністративний суд наділений відповідними повноваженнями. Зокрема, ч. 4 ст. 245 КАС України визначено, що <...> суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень – прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд».

У подібній справі за участі МБО «Екологія-право-людина», предметом якої був дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та дії відповідача – видавника цього дозволу – щодо порушення порядку розгляду скарги МБО та невчинення дій для анулювання дозволу на викиди, суд першої інстанції та апеляційний суд [5], [6] дійшли висновку, що: вчинення дій зі скасування дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами відноситься до дискреційних повноважень дозвільного органу, що його видав, тому відсутні підстави для задоволення позовної вимоги про визнання протиправним та скасування дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами. Верховний суд України під час перегляду даної справи в касаційному порядку дійшов таких висновків [7]: суб'єктом звернення до суду з позовом про застосування заходу реагування у виді 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 документа, зокрема подання недостовірної інформації, що є можливим лише за наслідками проведення відповідної перевірки.

Крім того, в даній справі інтереси позивача було захищено лише частково, у вигляді визнання протиправною бездіяльністю відповідача щодо неналежного розгляду скарги позивача про наявність недостовірних відо-

мостей в дозволі на викиди та обґрунтовуючих документів. Вимоги щодо оскарження дозволу на викиди було визнано судом передчасними через необхідність попереднього встановлення Державною екологічною інспекцією факту наявності недостовірних відомостей у спірному дозволі на викиди в результаті проведення нею перевірки. Так, Верховий суд України [7] вказав: «...такі вимоги є передчасними, оскільки надання правової оцінки правомірності видачі оскаржуваного дозволу має передувати відповідна перевірка з боку суб'єкта владних повноважень стосовно наведених у скарзі позивача відомостей». Суд підтримав позицію відповідача про те, що встановлення факту недостовірних даних у дозволі на викиди не може мати місце силами самого відповідача чи в залі судового засідання.

Іншу позицію висловив Верховний суд України у справі щодо скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт за позовом заступника Прокурора м. Одеси до Державної архітектурно-будівельної інспекції України [8]. У цій справі суд підтвердив, що наявності листа прокурора до відповідача з описом недостовірних даних достатньо, щоб у відповідача виник обов'язок скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт. Суд погодився, що скасування реєстрації декларації не є дискреційним повноваженням відповідача, а прийняття рішення про покладення на нього обов'язку скасувати реєстрацію декларації не відповідає критерію ефективності судового захисту [8, п.п. 52–53].

Ці рішення судів свідчать про неоднакові підходи до висновків судів щодо доказової бази для підтвердження наявності факту подання недостовірних відомостей, що утруднило реалізацію права позивача захистити якість атмосферного повітря в судовому порядку.

Інше питання, яке слід дослідити через призму даних судових справ – це наявність дискреції в повноваженнях суб'єктів владних повноважень.

Найбільш поширеним джерелом дефініції дискреційних повноважень є Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи [9]. Під дискреційними повноваженнями вони визначають повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може вибирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин. Національне законодавство містить визначення дискреційних повноважень у Методології проведення антикорупційної експертизи, зокрема, ними є сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають

можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом такого акту [10, п. 1.6 та 2.4]. Отже, важливою ознакою дискреційних повноважень є можливість органу вибирати між кількома варіантами рішень, що є нормативно визначеними.

У літературі зазначається, що законодавець, наділяючи суб'єкта владних повноважень дискреційним повноваженням, вживає дієслово «може» [11, с. 98]. Поряд із цим існує менш категоричний підхід: вживання цього слова, дійсно, за загальним правилом означає наділення дискреційним повноваженням [12, с. 287]. Проте деякі автори зазначають, що слово «може» є ознакою дискреції лише тоді, коли диспозиція відповідної правової норми містить альтернативи в діяльності. Значення слова «може» треба докладно з'ясувати у кожному конкретному випадку [13, с. 438]. Такого висновку дійшов і Верховний суд України у справі № 816/274/16 [14]. У даній справі суд дійшов висновку, що повноваження дозвільного органу щодо видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин не є дискреційними. Тому такий дозвільний орган, за умови відповідності заяви та доданих до неї документів вимогам законодавства, зобов'язаний прийняти рішення про задоволення заяви та видачу дозвільного документу. Підставами для відмови в задоволенні такої заяви про видачу дозволу на викиди можуть бути лише визначені законом обставини.

Повноваження дозвільного органу щодо анулювання документа дозвільного характеру передбачені в п.п. 2 п. 7 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [15]. Так, дозвільний орган, що видав документ дозвільного характеру, може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у виді анулювання документа дозвільного характеру за наявності хоча б однієї з таких підстав: 1) встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації; 2) здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру, з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган видавав припис про їх усунення із наданням достатнього часу для їх усунення. Анулювання документа дозвільного характеру з підстав, не передбачених законом, забороняється. Таким чином, за наявності однієї з підстав, що перелічені вище, дозвільний орган повинен звернутися до суду, оскільки не вказано інших легітимних варіантів дій такого органу.

Як впливає із вказаних норм та висновків Верховного суду України в подібних справах, такі повноваження щодо анулювання дозволу на викиди не містять ознак дискреційних, а тому суд може втручатися в здійснення таких повноважень суб'єктом владних повноважень та може приймати рішення про зобов'язання відповідача до вчинення певних дій.

Отже, позиція науковців та суддів Верховного суду України свідчить про те, що кваліфікування повноважень суб'єктів владних повноважень щодо прийняття конкретних рішень як дискреційних має відбуватися із ґрунтовним їх аналізом та з урахуванням фактичних обставин справи. Необґрунтованим є звуження удових меж захисту прав та інтересів позивачів (у тому числі інтересів довкілля) через необґрунтоване кваліфікування повноважень відповідача як дискреційних та відмов від втручання в такі повноваження чи відмови від перебирання судом на себе таких повноважень органів влади.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2747-15>.
3. Постанова Верховного Суду від 12 квітня 2018 р. у справі № 826/8803/15. URL: <https://taxlink.ua/ua/court/postanova-verhovnogo-sudu-vid-12042018-u-spravi-826880315/>.
4. Постанова Верховного Суду від 21 жовтня 2019 р. у справі № 816/274/16. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/postanovap/.
5. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 11 травня 2017 р. у справі № 809/437/17. URL: <https://adm.if.court.gov.ua/sud0970/>.
6. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 12 жовтня 2017 р. у справі № 809/437/17. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/69517223/>.
7. Постанова Верховного Суду від 30 жовтня 2018 р. у справі № 809/437/17. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/postanovap/.
8. Постанова Верховного Суду від 12 вересня 2018 р. у справі № 815/7110/14. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/postanovap/.
9. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень : міжнародний документ Комітету Міністрів від 11 березня 1980 р. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.
10. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5 / Міністерство юстиції України. URL: http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/MUS29196.html.

11. Резанов С. Адміністративний розсуд: нормативна основа та її удосконалення. *Право і Безпека*. 2005. № 4. С. 96–99.
12. Сидельніков О. Адміністративний розсуд та права людини: перспективи взаємовпливу. *Права людини: філософські, теоретико-юридичні та політологічні виміри*: статті учасників I Міжнародного круглого столу, м. Львів, 28–29 жовтня 2016 р. Львів: Вид-во ЛОБФ «Медицина і право», 2017. С. 279–294.
13. Загальне адміністративне право: підручник / І. Гриценко та ін.; за заг. ред. І. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
14. Постанова Верховного Суду від 21 жовтня 2019 р. у справі № 816/274/16. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/postanovap/.
15. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV / Верховна Рада України. URL: http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/T052806.html.

Володимир Носік,

завідувач, кафедра земельного та аграрного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент Національної академії правових наук України

ПРОБЛЕМИ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ У ЗАХИСТІ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

У сучасних умовах забезпечення кожному права на доступ до правосуддя з питань довкілля має розглядатися крізь призму закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року, який вводиться в дію з 01 січня 2020 року. За цим законом державна екологічна політика в Україні має здійснюватися на нових засадах забезпечення взаємодії людини і природи, серед яких варто виокремити збереження такого стану кліматичної системи, який унеможливить підвищення ризиків для здоров'я та благополуччя людей і навколишнього природного середовища, а також досягнення Україною Цілей Сталого Розвитку (далі – ЦСР), які були затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку в межах 70-ї сесії Генеральної асамблеї ООН у вересні 2015 р. У зв'язку з цим Президент України видав Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019¹, яким постановив забез-

¹ Ел. пецупс: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

печувати дотримання ЦСР до 2030 року з метою забезпечення національних інтересів щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини й громадянина.

У Конституції України (ст. 50) передбачено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Також у цій нормі Основного закону держави кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Причому така інформація не може бути засекречена. У ч. 2 ст. 3 Конституції України передбачається, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, причому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. За умови, якщо це право фізичної особи на безпечне для життя і здоров'я довкілля порушується і наявними у державі засобами національного правового захисту його не поновлено або справедливо не компенсовано, тоді держава стає відповідальною перед людиною за порушення цього права у контексті імперативних приписів ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 50, а також ст. 16 Конституції України. Відповідальність держави перед громадянами України за порушення вимог законодавства щодо екологічної безпеки та здійснення кожним права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також захисту такого права підтверджується рішеннями Європейського Суду з прав людини в численних справах громадян України проти України, інших громадян проти своїх держав щодо захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля в поєднанні із захистом екологічних, майнових і немайнових прав крізь призму судового захисту права на життя, права на повагу до приватного і сімейного життя, інших прав.

У системно-структурному виразі право на безпечне для життя і здоров'я довкілля як соціальну цінність можна розглядати, по-перше, як одну з істотних ознак або ж як один з елементів змісту гарантованого Конституцією абсолютного права людини на життя; по-друге, як істотну ознаку або ж один з елементів права фізичної особи на охорону здоров'я; по-третє, як різновид екологічних прав громадян, закріплених у ст. 13, 16 Конституції України та у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон «Про ОНПС»); по-четверте, як окремий вид особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи, закріплений у ст. 293 ЦК України.

Водночас, виходячи зі змісту норми ст. 50 Конституції України, вбачається, що право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля необхідно розглядати в теорії права і у правозастосуванні як самостійне комплексне соціальне і державно-правове явище, яке об'єктивно існує в суспільстві, гарантується в Основному законі держави, має свою структуру, зміст і функціональне призначення. За Конституцією України суб'єктами здійснення такого права є виключно фізичні особи. Це, по-перше. По-друге, об'єктом здійснення такого права виступає довкілля як комплексне природне, техногенне і соціальне утворення. По-третє, зміст цього права складають законодавчо забезпечені можливості для кожного не створювати для себе та інших людей небезпечних для життя і здоров'я умов у довкіллі, вимагати від інших не допускати дій чи бездіяльності, які створюють у довкіллі небезпечні для життя і здоров'я людини умови. Водночас зміст цього права складають і обов'язки держави, фізичних та юридичних осіб не створювати небезпечних для життя і здоров'я умов довкілля, запобігати їх появі чи мінімізувати ризики їх негативного впливу на людину.

У суб'єктивному значенні право на безпечне для життя і здоров'я довкілля необхідно розглядати як законодавчо забезпечену можливість кожного постійно або тимчасово проживати чи перебувати в такому навколишньому природному, техногенному і соціальному середовищі, яке не спричиняє шкоди для здоров'я, дозволяє користуватися природними та іншими благами, виключає, запобігає або ж мінімізує настання негативних ризиків біологічного, екологічного, економічного, соціального, демографічного та іншого характеру.

Об'єктом здійснення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля виступає довкілля, яке в законі «Про оцінку впливу на довкілля» визначається як життєдіяльність людей та їхнє здоров'я, флора, фауна, біорізноманіття, ґрунти, повітря, води, клімат, ландшафт, природні території та об'єкти, історичні пам'ятки та інші матеріальні об'єкти чи сукупність цих факторів, об'єкти культурної спадщини, соціально-економічні умови. Водночас безпечність довкілля можна розкривати через закріплене у цьому законі поняття «вплив на довкілля» як будь-які наслідки планованої господарської діяльності на довкілля, яка включає будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, інше втручання у природне середовище, за виключенням видів діяльності, які не справляють значного впливу на довкілля відповідно до критеріїв, що затверджуються КМ України.

Окреслені особливості юридичної природи права на безпечне для життя і здоров'я довкілля безпосередньо впливають на визначення предметної і суб'єктної юрисдикції в доступі до судових процедур із захисту цього права. У зв'язку з цим важливими для судової практики з питань захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля є рішення ЄС з прав людини.

За Угодою про асоціацію з ЄС Україна зобов'язана адаптувати національне законодавство з питань охорони навколишнього природного середовища до вимог ЄС. Це стосується, зокрема, реалізації Конвенції Європейської Економічної Комісії ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 25 червня 1998 року в (м. Орхус, Данія), ратифікованої ВР України 6 липня 1999 року.

Аналіз судової практики з питань участі громадськості в доступі до інформації про стан довкілля, до правосуддя для захисту екологічних прав як окремих громадян, так і їхніх спільнот показує, що закріплені в чинному екологічному і природоресурсному, цивільному, господарському законодавстві юридичні моделі участі громадськості в юрисдикційному захисті екологічних прав громадян не можна вважати ефективними, і тому вони потребують наукового осмислення та обговорення.

На основі проведеного науково-теоретичного аналізу закріплених у статті 2 Орхуської конвенції таких визначень, як «громадськість» та «зацікавлена громадськість», а також положень ст. 9 цього документу щодо застосування національного законодавства, можна стверджувати, що інститут представництва громадськості може бути застосований у разі звернення «зацікавленої громадськості» з метою реалізації судових процедур та механізмів захисту екологічних прав відповідно до ст. 293 ЦК України лише у тому разі, коли йтиметься про відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Відповідно до підпункту «і» ч. 1 ст. 21 закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадські природоохоронні організації мають право оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Щодо звернення зацікавленої громадської організації до суду на дії чи бездіяльність органів державної влади і приватних осіб, що порушують вимоги національного екологічного законодавства, то в таких випадках необхідно виходити з такого. Відповідно до ст. 3 Конституції України держава є

відповідальною за здійснення екологічних прав людини. Отже, відповідальним суб'єктом за здійснення гарантованих Конституцією України екологічних прав виступають не приватні фізичні чи юридичні особи, а держава в особі органів державної влади чи місцевого самоврядування. Тому зацікавлена громадськість може звертатися до суду щодо захисту навколишнього природного середовища з оскарженням дії саме органів державної влади чи місцевого самоврядування, які прийняли рішення щодо підприємницької діяльності суб'єктів господарювання, котра негативно впливає на довкілля, псує, знищує, забруднює об'єкти навколишнього природного середовища, або через бездіяльність яких суб'єкти підприємництва використовують об'єкти природи та природні ресурси, яким заподіюється шкода. За таких обставин «зацікавлена громадськість» може звертатись до суду і вимагати від уповноважених органів державної влади чи місцевого самоврядування в межах їх компетенції прийняти рішення про припинення чи заборону використання об'єктів природи в підприємницькій діяльності.

Що ж до оскарження дії приватних осіб, які порушують законодавство про охорону навколишнього середовища, то громадські організації можуть заявляти вимоги про припинення незаконної діяльності в межах судових процедур за позовами про відшкодування шкоди за порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля відповідно до ст. 50 Конституції України та ч. 2 ст. 239 ЦК України і вимагати не лише відшкодування майнової чи моральної шкоди, а й заборони на здійснення підприємницької діяльності, яка заподіює шкоду навколишньому природному середовищу.

Аналіз судової практики з розгляду цивільних справ в Україні показує, що з огляду на існуючі в чинному українському законодавстві прогалини й колізії щодо визначення юридичної природи судового збору, підстав звільнення від його сплати показує, що суди вкрай рідко надають можливість особі скористатися правом, закріпленим у ст. 8 закону України «Про судовий збір», суб'єктивно тлумачать і оцінюють категорію «майновий стан позивачів» на користь держави. Тому для захисту права на доступ до суду і забезпечення права на справедливий судовий розгляд доцільно використовувати практику Європейського суду з прав людини у справах за скаргами про сплату судового збору.

Разом із тим, ураховуючи положення пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (РИМ, 4.XI.1950), вимоги Рекомендацій щодо заходів, які полегшують доступ до правосуддя № R (81)7, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 14 травня 1981 року,

а також практику Європейського суду з прав людини (зокрема, рішення від 19 червня 2001 року у справі «Креуз проти Польщі») (Kreuz v. Poland)), сплата судових витрат не повинна перешкоджати доступу до суду, ускладнювати цей доступ таким чином і такою мірою, щоб завдати шкоди самій суті цього права, та має переслідувати законну мету.

У цьому контексті Європейський Суд із прав людини підкреслює, що обмеження, накладене на доступ до суду, буде несумісним із пунктом 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини, якщо воно не переслідує законної мети, або коли не існує розумної пропорційності між застосованими засобами та законністю цілі, якої прагнуть досягати (див., наприклад, рішення суду від 10 липня 1998 року у справі компанії «Тіннеллі та сини, Лтд та ін.» (Tinnelly & Sons Ltd. and Others) і «Мак-Елдуф та інші проти Сполученого Королівства» (Mc. Elduffand Others v. The United Kingdom), Reports 1998-IV, с. 1660, п. 72).

Розглядаючи справу «Креуз проти Польщі», суд виходив з усталеного принципу, що Конвенція має на меті гарантію не теоретичних чи ілюзорних прав, а прав, які є практичними й ефективними, особливо права на доступ до суду з огляду на визначне місце, яке займає в демократичному суспільстві право на справедливий суд (див. рішення від 28 жовтня 1998 року у справі «Ейрі проти Ірландії», та «Аїт-Мугуб проти Франції» (Ait-Mouhoudv. France), Reports 1998-VIII).

Європейський суд із прав людини не виключає того, що інтереси справедливого здійснення правосуддя можуть виправдовувати накладення фінансових обмежень на доступ до суду. Більше того, Суд вважає, що положення пункту 1 статті 6 Конвенції про виконання зобов'язання забезпечити ефективне право доступу до суду не означає просто відсутність втручання, але й може вимагати вчинення позитивних дій у різноманітних формах із боку держави; також не означає воно й беззастережного права на отримання правової допомоги з боку держави у цивільних спорах; так само це положення не означає надання права на безкоштовні провадження у цивільних судах. ЄСПЛ не визнає обґрунтування судами ухвал про відмову у звільненні від сплати судового збору, які базуються на гіпотезах, припущеннях щодо фінансового стану заявника чи наявності певних коштів, а не на конкретних фактах, які подає позив.

Практика Європейського суду з прав людини базується на прецеденті, згідно з яким вважається порушенням пункту 1 статті 6 Конвенції, якщо судові органи не спромоглися забезпечити належної рівноваги між, з

одного боку, інтересами держави в стягненні судових зборів для вирішення спорів і, з іншого боку, інтересами заявника у відстоюванні свого права в суді, і зажадали від заявника у зв'язку з розглядом його справи збір, який є надмірним, унаслідок чого заявник припинив свій позов, а суд не розглянув його справи. За таких обставин Суд вважає, що це порушує саму суть права заявника на звернення до суду.

Ганна Проскура,

*аспірантка, юридичний факультет
Національного авіаційного університету*

ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: СУДОВА ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Актуальність теми дослідження зумовлена значимістю екологічної інформації для суспільства в цілому та, як наслідок, необхідністю належного рівня забезпечення права людини на доступ до екологічної інформації, а саме: на її своєчасне та повне отримання, використання, а також захист і відновлення даного права в умовах його порушення. Саме завдяки повному та своєчасному отриманню суспільством екологічної інформації можливі забезпечення принципів сталого розвитку, раціонального використання природних ресурсів та збереження природи для прийдешніх поколінь, а також ефективне забезпечення та реалізація інших прав і свобод людини та громадянина. Механізм реалізації доступу до екологічної інформації закріплено в законодавстві України. На міжнародному рівні право на доступ до інформації гарантується такими документами, як Загальна декларація прав людини (ст. 19), Конвенція про захист прав людини і основних свобод (ст. 10), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. ст. 18, 19), Рекомендація Ради Європи № R(81)19 про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів [1]. Спеціалізовані норми доступу до екологічної інформації містяться в Орхуській Конвенції.

Проте реалії такі, що досить часто цим правом нехтують, оскільки в українській дійсності тривалий час формувалася нігілістична традиція по відношенню до екологічних потреб суспільства, потреби держави переважали над інтересами та потребами людини та громадянина. Лише в останні

роки можна побачити суттєві зміни та прогрес як у законодавстві, так і в практиці забезпечення та реалізації права людини на екологічну інформацію України. Тому виникла потреба ефективного захисту та відновлення порушеного права людини на національному та міжнародних рівнях. Відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [2]. Загалом, судовий захист – необхідна та дієва гарантія забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Європейський суд із прав людини відіграє важливу роль у забезпеченні прав і свобод людини.

Європейський суд із прав людини – це інституція, що покликана захищати права, передбачені Конвенцією Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод [3]. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод визнає у ст. 6 право на справедливий суд. Європейська система вважається найбільш досконалою; вона ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [2]. Відомою проблемою є проблема незахищеності права людини в Україні. У 2016 році до Європейського суду з прав людини з України надійшло 18 150 заяв – це майже 23% усіх скарг. Україна займає четверте місце за кількістю звернень громадян до Європейського Суду з прав людини. Майже десяту частину від загальної кількості справ проти України, в яких Європейський суд із прав людини констатував порушення Конвенції, становлять справи щодо тривалості судового провадження [2; 4]. Важливо відзначити, що право на доступ до екологічної інформації в ЄСПЛ захищається опосередковано, через використання ст. 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: 1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. 2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Отже, ст. 10 Європейської конвенції з прав людини гарантує «свободу на отримання інформації» загалом. Це положення інтерпретувалося так,

що державі заборонено обмежувати право особи на отримання інформації, яку інші особи готові надати. Право на інформацію в межах ЄС означає, що люди мають право бути поінформовані про екологічну сумісність продуктів, процесів виробництва та їх вплив на навколишнє середовище, а також про промислове устаткування [5].

Європейський суд неодноразово розглядав справи, в яких заявники вказували на те, що органи держави не надали їм певну інформацію. Втім, практика ЄСПЛ у цих справах з роками змінювалася [3].

Одним із перших, загальних за змістом, коментарів Європейського суду щодо десятої статті Конвенції було визнання того, що ця стаття гарантує право громадськості бути «належним чином поінформованою». ЄСПЛ зазначив, що громадськість має право отримувати інформацію та ідеї, що становлять суспільний інтерес. Однак усі ці справи стосувалися втручання держави у поширення інформації приватними особами [3].

У 1987 році ЄСПЛ уперше порушив питання про те, чи охоплює стаття 10 Конвенції питання про доступ до адміністративної інформації, і відповів на це питання запереченням. У рішеннях Європейський суд вказував, що стаття 10 не передбачає, що держава має позитивний обов'язок надавати запитувану інформацію особі. Проте саме тоді вперше суддя Європейського суду оприлюднив думку про те, що, забороняючи надання адміністративної інформації особі, держава втручається у свободу одержувати інформацію та ідеї.

Далі важливою є справа *Guerra and others v. Italy*, де особлива увага звертається на дотримання принципу субсидіарності, яким передбачається, що встановлення порядку забезпечення екологічних прав покладається на державу [6, ст. 68–93]. Заявники скаржилися на те, що Італія не забезпечила місцеве населення інформацією про ризики, які пов'язані з діяльністю хімічного заводу, а також не передбачила процедури отримання інформації та порядку відшкодування збитків у разі настання аварії. Разом із цим Європейський суд визнав відсутність у держави так званого позитивного зобов'язання щодо забезпечення подібною інформацією. На думку більшості суддів, якби воно існувало, то було б «екстремально важко його імплементувати», тому що необхідно було б вирішити, яким чином і коли інформацію необхідно розкрити, хто з влади був би відповідальним за її розкриття та хто мав би її отримати. На думку одного із суддів, позитивне зобов'язання має розглядатися залежно від дотримання умови, що ті, хто є потенційними постраждалими від небезпечної діяльності, повинні отримати

мувати таку специфічну інформацію, докази, відомості про випробовування та інше публічно, відкрито та бути повідомленим спеціальним державним органом. При цьому якщо уряд не в змозі виконати таке прохання без пояснення причин неможливості такого виконання, то в такому разі необхідно кваліфікувати це як втручання влади, а отже, порушення статті 10 Конвенції [6, ст. 68–93], [7]. Заявники проживають поблизу хімічного підприємства компанії «Енікем агрікультура». У 1988 році підприємство, яке випускало міндобрива і капролактама, отримало класифікацію підприємства «підвищеного ризику». Заявники стверджували, що в процесі виробничого циклу завод викидає велику кількість горючих газів, що могло спричинити вибухонебезпечні хімічні реакції з викидом високотоксичних речовин. Через недоліки виробництва у минулому вже були нещасні випадки. 26 вересня 1976 року в результаті вибуху 150 чоловік було госпіталізовано з отруєнням миш'яком [6, ст. 68–93]. Заявники оскаржували, що держава Італія не вжила заходів щодо інформування про ризики та порядок дій на випадок аварії. Як наслідок, заявники вважали, що було порушено їхнє право на свободу інформації, гарантоване у статті 10 Конвенції. У своєму меморандумі до Суду і під час слухання заявники посилались також на статті 8 і 2 Конвенції, стверджуючи, що ненадання їм відповідної інформації порушило їхнє право на повагу до приватного та сімейного життя та їхнє право на життя. Таким чином, ст. 10 потрібно було тлумачити як надання, зокрема відповідними органами, дійсного права на отримання інформації членам місцевої громади, які могли постраждати. Ст. 10 поклала на держави не лише обов'язок надавати громадськості доступ до інформації з питань довкілля, але й позитивне зобов'язання збирати, обробляти й поширювати таку інформацію, яка за своїм характером не могла б іншим чином стати доступною для громадськості. Тому захист, який надається статтею 10, мав превентивну функцію щодо потенційних порушень Конвенції в разі завдання серйозної шкоди довкіллю. ЄСПЛ не погоджується з цією точкою зору. Суд нагадує, що свобода одержання інформації, визначена в пункті 2 статті 10 Конвенції, «в основному забороняє уряду обмежувати одержання особою інформації, яку інші хочуть чи бажають їй надати». Цю свободу не можна тлумачити як накладення на державу позитивних зобов'язань щодо збору та розповсюдження інформації з власної ініціативи за таких обставин, які мають місце в цій справі. Як висновок, стаття 10 не є застосовною [6, ст. 68–93].

Таким чином, може бути відстежено еволюцію поглядів, де спочатку ЄСПЛ вважав, що передбачена ст. 10 свобода одержувати інформацію не

може розумітися таким чином, щоб покласти на органи влади позитивний обов'язок поширювати інформацію або надавати інформацію громадськості. Але з часом Суд почав змінювати свої підходи. У 2006 році ЄСПЛ уперше визнав, що відмова надати доступ до адміністративних документів повинна вважатися втручанням у право заявника на одержання інформації, з чого випливало, що ст. 10 ЄКПЛ може передбачати право на доступ до інформації у володінні органів влади [8].

Отже, ст. 10 поклала на держави не лише обов'язок робити доступною інформацію з питань довкілля, а також і позитивний обов'язок збирати, обробляти та поширювати таку інформацію, яка за своєю природою не може інакшим чином стати відомою громадськості. Європейська комісія також підкреслила, що стаття 10 має запобіжну роль і попереджає порушення інших основних прав, таких як право на життя чи на повагу до приватного і сімейного життя. Тим не менш, Велика палата ЄСПЛ дійшла висновку, що стаття 10 не підлягає застосуванню у цій справі. Цей прецедент є дуже важливим, оскільки він указує на зростаючу готовність суддів ЄСПЛ за певних обставин застосовувати статтю 10 до відносин з доступу до інформації [6, ст. 68–93].

Лише вже у 2013 році ЄСПЛ підтвердив, що «поняття «свободи одержувати інформацію» охоплює право на доступ до інформації», що передбачене ст. 10 Конвенції. Водночас ЄСПЛ дотепер визнавав можливість порушення Конвенції за ст. 10 стосовно надання доступу до інформації лише у випадках, коли йшлося про запитування інформації журналістами або громадськими організаціями, які виконують функцію суспільного контролю і збирають інформацію, що може бути використана для інформування громадськості з питань суспільного інтересу [8].

Таким чином, важливо вказати на динамічне тлумачення Європейської конвенції, що зумовлюється відсутністю так званого «сталого рішення» («*stare decisis*»), тобто попередні рішення Суду не є обов'язковими для застосування [3]. Робимо висновок, що практика ЄСПЛ у застосуванні однієї і тої ж норми має свою генезу відповідно до суспільного інтересу, викликів та потреб відповідного часу.

На сьогодні розуміння вищевикладеної позиції Європейського суду посадовцями та суддями України має велике значення. Як відомо, українські суди повинні застосовувати під час розгляду справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [6, ст. 68–93]. Отже, висновки суддів Європейського суду з питань доступу до інформації повинні застосовуватися і до націо-

нальних судових спорів. Це матиме результатом винесення більш обґрунтованих рішень у відповідній категорії справ, а також загальне удосконалення судової практики в Україні [6, ст. 68–93].

Незважаючи на позитивні зрушення, що відбулись у сфері регулювання екологічних прав громадян України за останні роки, низка питань, пов'язаних з їх реалізацією та захистом, є не врегульованими. Законодавство України в цілому хоча й відповідає нормам міжнародного права у сфері захисту екологічних прав громадян України, однак потребує подальшого наукового осмислення з метою вироблення єдиних та дієвих механізмів такого захисту [9]. Загалом, закріплені права людини в Європейській конвенції є умовою та гарантією дотримання екологічних прав, не закріплених у конвенції. Динамічне тлумачення Європейської конвенції дозволяє ЄСПЛ постійно визначати оновлені підходи до захисту екологічних прав [7]. На наш погляд, це є важливою перевагою в захисті прав людини на доступ до екологічної інформації. Також слід відзначити, що сучасні суспільні потреби, розвиток інтелектуальних технологій, інформаційні війни постійно ставлять питання про необхідність постійного динамічного вдосконалення механізму реалізації права людини на доступ до екологічної інформації, включаючи використання результатів останніх новітніх доробок, мережі Інтернет, сучасних систем захисту інформації тощо.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Влащенко С. Реалізація права громадян на доступ до публічної інформації в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 102–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2016_7_14.
2. Механізм реалізації, гарантії та захист прав та свобод людини та громадянина в Україні. Обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина в Україні / Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області. URL: <http://mykolaivska.land.gov.ua/механізм-реалізації-гарантії-та-захи/>.
3. Право на доступ до інформації: еволюція підходів Європейського суду з прав людини. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/pravo-na-dostup-do-informatsiyi-evolyutsiya-pidhodiv-yevropejskogo-sudu-z-prav-lyudyny/>.
4. Юридичний захист прав людини. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/legal-protection-of-human-rights>.
5. Морозовська Т. Розуміння права на екологічну інформацію. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/1869/>.
6. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за заг. ред. Т. Шевченко, І. Розкладай. Київ : Москаленко О.М., 2014. 200 с. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168044e84d>.

7. Іванець І. Концепція захисту екологічних прав через призму практики європейського суду з прав людини. *Наше право*. 2013. № 10. С. 195–200.
8. Головенко Р., Котляр Д., Слизьконіс Д. Доступ до публічної інформації : посібник із застосування «трискладового тесту». URL: <http://access-info.org.ua/wp-content/uploads/2015/12/217.pdf>.
9. 9. Калишук Л. Юридичні способи захисту екологічних прав громадян України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2010. 220 с.

Світлана Семяніста,

*аспірант, кафедра адміністративного права та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України,
помічник судді Верховного Суду*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ПУБЛІЧНУ ІНФОРМАЦІЮ ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ ЯК СКЛАДНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Інформація набуває соціальної цінності за умови дотримання таких її характеристик, як повнота, своєчасність, точність, достовірність, корисність, цінність. При цьому ймовірно припустити, що така характеристика інформації, як її повнота, найчастіше стає предметом оспорювання і предметом правового регулювання у частині встановлення державою найбільш сприятливих, таких, що відповідають потребам суспільства, меж поширення [1, с. 35–40]. Звичайно, такі характеристики інформації, як своєчасність (її надання у встановлені максимально допустимі короткі часові періоди), точність (максимальна ідентичність властивостей явища, об'єкта, події тощо), корисність (її об'єктивно існуюча бути використаною суб'єктом у регулюванні певних суспільних відносин), визначають у своїй сукупності цінність інформації як регулятора суспільних відносин, а отже, можуть і повинні бути досліджені в межах адміністративно-правового дослідження захисту права на інформацію в цілому і захисту права на інформацію про результати діяльності владних суб'єктів публічного управління зокрема.

Отже, допустимим є висновок, що невід'ємною характеристикою сучасного суспільства є інформація як унікальний об'єкт правовідносин, цінність якого полягає у здатності здійснювати належне відображення суспільних явищ, подій, діяльності (в тому числі управлінської) з дотриманням критеріїв повноти, чіткості, корисності, своєчасності, точності тощо.

Інформаційне суспільство розуміється як суспільство, в якому взаємодія його складників є неможливою без надання інформаційних послуг, основою котрих є застосування інформаційних технологій та технологій телекомунікаційного зв'язку, в якому держава відіграє провідну роль регулятора, що має забезпечити координацію діяльності різних суб'єктів суспільства в процесі його становлення, задовольняючи потреби в інформаційній інтеграції людей у світову інтеграційну спільноту, вирішуючи проблему забезпечення прав і свобод людини [2, с. 11].

Як зазначає В.В. Шевчук, розуміння інформаційного суспільства має виходити з багатовекторності такого явища, його співвідношення з освітою, наукою, інноваційною сферою, економікою і правом, культурою, при цьому його функціонування має забезпечуватися належним нормативно-правовим базисом, що здатен задовольнити інтереси людей, як індивідуальні (приватні), так і спільні (публічні) [3, с. 179]. Існування інформаційного суспільства визначає змістовну характеристику сучасної цивілізації, де головними «товарами» стають знання як складники інформації. Такий висновок дозволяє вести мову про зростаючу роль інформації як регулятора правовідносин загалом і у сфері забезпечення прав і свобод людини зокрема.

Отже, в існуючих умовах спостерігається стабільна тенденція до зростання соціальної цінності інформації в аспекті управління, що є вирішальною характеристикою сучасного суспільства. Починаючи з 70–80-х років ХХ століття очевидним є висновок, який підтримується навіть і радянськими вченими, що здійснення управління суспільством є неможливим без врегулювання обігу інформації про результати діяльності органів державної влади, що є базисом для реалізації функції громадського контролю за діяльністю владних суб'єктів управління.

Саме в умовах сьогодення формуються відповідні вимоги до публічно-правових відносин, сутність яких зводиться до забезпечення відкритості та інформаційної прозорості як головних принципів здійснення публічного управління, як складників реалізації концепції демократичної правової держави. Досягнення реалізації зазначених принципів є можливим за умови належного регулювання доступу до публічної інформації як «відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, отриманої або створеної в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або такої, що знаходиться у володінні суб'єктів владних

повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [4, ст. 1].

Отже, належне нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації є гарантією забезпечення реалізації функції громадського контролю за результатами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту довкілля.

У липні 1999 р. Україна ратифікувала Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), метою якої є сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції.

Згідно з вимогами Орхуської Конвенції громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи. Результати участі громадськості оцінюються максимальним чином. Проекти документів стосовно довкілля мають публікуватись або доводяться до відома громадськості для широкого обговорення та дискусій [5].

Формування та реалізація обігу публічної інформації на засадах відкритості інформації про діяльність владних суб'єктів, її повноту, достовірність та оперативність надання є запорукою забезпечення ефективної взаємодії суспільства та держави, що сприяє здійсненню необхідного впливу громадян на публічно-управлінські державоутворюючі системні процеси, додатково визначає сформовану потребами практики доцільність виконання комплексного наукового дослідження з питань захисту права на доступ до публічної інформації в цілому, і зокрема – про стан довкілля.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Гаврилов О.А. Курс правовой информатики : учебник для вузов. Москва : НОРМА – ИНФРА-М, 2000. 432 с.
2. Скалацький В.М. Інформаційне суспільство: сучасні теорії та моделі (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2006. 20 с.
3. Шевчук В.В. Глобальне інформаційне суспільство: основні підходи та сутнісні характеристики. *Верховенство права*. 2019. № 2. С. 177–183.

4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.

Тетяна Стрелець,
суддя, Верховний Суд

СУДОВА ПРАКТИКА У СПРАВАХ ЗІ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ВІДНОСИНАХ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Право на доступ до екологічної інформації в умовах світової екологічної кризи, безсумнівно, є базовим правом, без реалізації якого неможливо забезпечити інші екологічні права (зокрема, право на участь у прийнятті екологічно значущих рішень, право природокористування та інші).

Право доступу до екологічної інформації є передусім конституційним правом, адже воно закріплено в статті 50 Конституції України. Крім того, дане право регламентується й міжнародними актами, головну роль серед яких відведено Орхуській Конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища» (Орхус, Данія, червень 1998 р.). Саме ця конвенція покладає на владні органи країни-учасниць зобов'язання перед суспільством щодо забезпечення доступу до інформації, участі громадськості в ухваленні рішень та доступу до правосуддя, а статтею 9 визначає судову гілку влади ключовою для розв'язання екологічних проблем у суспільстві.

Не менш цінною є й інший міжнародний правовий акт – Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка хоча й не закріплює чітких матеріальних чи процесуальних екологічних прав, однак містить інші права і свободи, які опосередковано гарантують забезпечення основного матеріального права у сфері охорони довкілля – права на сприятливе навколишнє природне середовище (зокрема, це право

на повагу до приватного і сімейного життя, закріплене статтею 8, право на свободу вираження поглядів, закріплене статтею 10).

Щодо українського законодавства, відмітимо базовий законодавчий акт – Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Статтею 9 даного закону гарантується кожному громадянину вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом, а також громадським природоохоронним організаціям – вільний доступ до екологічної інформації.

Втім, під час вирішення питання про забезпечення права на допуск до екологічної інформації ключовим моментом є віднесення тих чи інших відомостей саме до екологічної інформації. Незважаючи на наявні в національному законодавстві (наприклад, Закони України «Про інформацію», «Про охорону навколишнього середовища») та міжнародних актах (зокрема, Орхуській Конвенції) визначення поняття «екологічна інформація», на практиці все ж виникають труднощі з віднесенням тієї чи іншої запитуваної інформації до екологічної. Тому в спірних правовідносинах саме від суду очікується в кожному випадку правильність установлення приналежності предмету запиту до екологічної інформації. Актуальним це є також і у випадках, коли за даною інформацією звертаються громадські організації, яким в «екологічних» спорах Орхуська Конвенція передбачила право на звернення до суду.

Разом із тим у судовій практиці має місце неоднозначність у питаннях віднесення запитуваної інформації саме до екологічної. Наприклад, рішення першої та апеляційної судових інстанцій в справі № 804/2944/18 за позовом особи до Публічного акціонерного товариства «ДТЕК Дніпроенерго» про визнання протиправною відмову щодо ненадання, зокрема, інформації про наявність належних фільтрів у Придніпровській ТЕС, а також відомостей про здійснювані викиди та наявність дозволу на них, який відповідає діючому екологічному законодавству. Вирішуючи спірні правовідносини між сторонами, суд першої інстанції дійшов висновку про правомірність дій відповідача в частині відмови у наданні запитуваної позивачем інформації з огляду на те, що запитувана інформація не може бути визнана екологічною, що свідчить про відсутність у відповідача обов'язку як зберігати таку інформацію, так і надавати доступ до неї. Проте апеляційний адміністративний суд у цій справі дійшов протилежного висновку та відніс запитувану інформацію до екологічної.

Як свідчать результати аналізу матеріалів судових «екологічних» справ, у суддів виникають труднощі, що характерні загалом справам щодо доступу до публічної інформації під час вирішення питання повноти наданої інформації, віднесення її до інформації з обмеженим доступом, встановлення належного розпорядника тощо.

Українське законодавство надає доволі широкому колу суб'єктів можливості доступу до екологічної інформації. Особливий акцент робиться в ньому (зокрема, в Законі України «Про охорону природного середовища») на такому суб'єкті, як громадська організація у галузі охорони навколишнього природного середовища – громадська природоохоронна організація, якій закон гарантує вільний доступ до екологічної інформації (ст. 21). Орхуська Конвенція, оперуючи поняттями «громадськість» і «зацікавлена громадськість», у п. 4 ст. 2 перше визначає як одну чи більше фізичну або юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою; друге поняття – як громадськість, на яку впливає або може вплинути рішення. Втім, це обмеження кола суб'єктів права не стосується права на отримання інформації.

Слід зауважити, що, незважаючи на відносну забезпеченість права на доступ до екологічної інформації в українському законодавстві та Орхуській Конвенції, все ж судова практика в даному питанні залишається неоднозначною.

Так, в одних (позитивних) випадках підтвердження права доступу до екологічної інформації знайшли своє підкріплення в рішеннях суду в справі № 813/7397/13-а за позовом Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» (далі – МБО ЕПЛ, ЕПЛ) до Державної служби геології та надр України про визнання протиправною відмову відповідача у задоволенні запиту ЕПЛ на інформацію, а також зобов'язання відповідача надати копію спеціального дозволу на користування надрами на виконання угоди «Про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах ділянки Юзівська, між Державою Україна та компанією «Шелл Експлорейшн енд Продакшн Юкрейн Інвестмент (IV) Б.В.» та ТОВ «Надра Юзівська». У даному спорі постановою суду першої інстанції позов задоволено частково, апеляційної інстанції – постанову суду першої інстанції скасовано та ухвалено нове рішення про задоволення позову в повному обсязі, з яким погодився і суд касаційної інстанції. Приймаючи рішення, суди виходили з того, що метою діяльності МБО ЕПЛ є надання допомоги фізичним та юридичним особам у захисті їхніх екологічних прав, захист довкілля, сприяння розвитку природоохоронної

справи та розвитку екологічної освіти, науки та культури, а також сприяння практичному здійсненню загальнодержавних, регіональних, місцевих, міжнародних програм, що спрямовані на поліпшення екологічної ситуації та захист прав громадян тощо. Серед форм здійснення діяльності позивача є здійснення громадського екологічного контролю, пропаганда еколого-правових знань та екологічного законодавства, участь у вдосконаленні практики застосування законодавства. Таким чином, з огляду статті 2 Орхуської Конвенції дана організація відноситься до зацікавленої громадськості та має право на доступ до екологічної інформації.

На відміну від попереднього прикладу, у справі № 826/719/17 за позовом тієї ж МБО ЕПЛ до Кабінету Міністрів України, Міністерства енергетики і вугільної промисловості України про визнання протиправною бездіяльність останніх під час розроблення та схвалення Програми розвитку гідроенергетики на період до 2026 року скасовано розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 року № 552-р. Окружний адміністративний суд м. Києва виніс рішення, яким відмовив ЕПЛ у задоволенні позову, з яким погодився суд апеляційної інстанції. На підтвердження своєї позиції останній навів такий аргумент: у скаргах представниками позивача не доведено, що прийняття вказаної Програми негативно впливає на його інтереси щодо досягнення цілей благодійної діяльності, а тому дійшов висновку, що така Програма жодним чином не порушує прав позивача, оскільки під час її розроблення та схвалення Кабінет Міністрів України діяв у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. На даний час у справі відкрите касаційне провадження.

Важливим орієнтиром, й у багатьох випадках – прикладом, для здійснення правосуддя в Україні є практика Європейського суду з прав людини справи, в тому числі у спорах щодо права доступу до екологічної інформації.

Однією з перших «екологічних» справ, у якій розглядалося питання застосовності статті 10 Європейської конвенції, стала справа «Гуерра та інші проти Італії» (заява № 116/1996/735/932, від 19.02.1998 року). У даній справі заявники, зокрема, оскаржували те, що держава Італія не вжила заходів щодо інформування про ризики та порядок дій на випадок аварії на хімічному заводі по виробництву добрив та інших хімічних речовин, поруч з яким вони проживали у м. Манфредонія, як того вимагають п. 3 статті 11 і п. 2 статті 17 Указу Президента № 175/88 («DPR 175/88»). Європейський суд визнав відсутність у держави «позитивного зобов'язання» щодо забезпечення подібної інформації (в даній справі інформації про ризики, які пов'я-

зані з діяльністю хімічного заводу, а також процедури отримання інформації та порядку відшкодування збитків у разі настання аварії). На думку більшості суддів, якби воно існувало, то було б «екстремально важко його імплементувати», тому що необхідно було б вирішити, яким чином і коли інформацію необхідно розкрити, хто з влади був би відповідальним за її розкриття та хто мав би її отримати. Таким чином, було встановлено, що стаття 10 не є застосовною в цій справі. На нашу думку, одним із факторів, що послугували незастосовності статті 10 в даній справі, є той факт, що вона розглядалася до прийняття та підписання Орхуської конвенції, яка гарантує право доступу до екологічної інформації. Варто звернути увагу, що в даній справі наявні 5 окремих судових думок (із 10 суддів).

Іншою «екологічною» справою ЄСПЛ, в якій вирішувалося питання застосовності статті 10 Конвенції, стала справа «Sdružení Jihočeské Matky» (Співдружність матерів Південної Чехії) проти Чеської Республіки» (заява № 19101/03, від 10 липня 2006 року). Спірні правовідносини в цій справі пов'язані з відмовою у наданні громадській екологічній організації документів і планів атомної електростанції в місті Темелін. У даному рішенні про прийнятність заяви Європейський суд з прав людини вперше застосував статтю 10 Конвенції у випадку, коли влада відмовила у запиті на доступ до адміністративних документів, хоча й не визнав її порушення. У рішенні Європейський суд зазначив: «У результаті Суд вважає, що стаття 10 Конвенції не може витлумачуватись як така, що гарантує абсолютне право доступу до всіх технічних деталей, пов'язаних з будівництвом атомної станції, оскільки, на відміну від інформації про наслідки впливу останньої на довкілля, такі дані не можуть належати до тих, що становлять загальний інтерес». Постанова у справі Sdružení Jihočeské Matky, тим не менш, є важливою, оскільки містить явне і незаперечне визнання застосування статті 10 у випадках відхилення запиту на доступ до публічних чи адміністративних документів. Право на доступ до адміністративних документів не є абсолютним і дійсно може бути обмежене за умови пункту 2 статті 10, з чого випливає, що така відмова повинна бути передбачена законом, мати законну мету і повинна бути необхідною в демократичному суспільстві. Рішення ЄСПЛ від 10 липня 2006 р. надало додаткову підтримку та відкрило нові перспективи для громадян, журналістів та громадських організацій щодо доступу до адміністративних документів з питань, що становлять суспільний інтерес.

Станом на 2019 рік ЄСПЛ розглянув і декілька справ проти України з екологічних питань. Таких справ хоча й небагато, однак вони особливо цінні,

зокрема, це справа «Дубецька та інші проти України» (заява № 30499/03 від 10.02.2011 р.), справа «Гримковська проти України» (заява № 38182/03 21.07.2011 р.), справа «Дземюк проти України» (заява № 42488/02 від 04.09.2014 р.). Ці справи хоча прямо й спрямовані на забезпечення прав громадян на доступ до екологічної інформації, водночас містять важливі положення, які стосуються судового захисту екологічних прав і повинні братися до уваги українськими судами під час розгляду справ цієї категорії. Крім того, у справі «Гримковська проти України» щодо впливу функціонування магістральної дороги, яка проходила через вулицю, на котрій проживала заявниця, ЄСПЛ не тільки визнав порушення статті 8 Конвенції, але й зробив деякі висновки щодо доступу інформації в даній справі: «Ні рішення національних судів, ні зауваження Уряду не містять доказів того, що такі гарантії, зокрема доступ громадськості до інформації про стан навколишнього середовища та прийняття рішень у період розроблення проекту з інвентаризації, існували».

Слід зазначити, що, незважаючи на наявність фундаментального законодавчого забезпечення у сфері захисту екологічних прав людини, зокрема в разі здійснення доступу до екологічної інформації, важливість їх судового захисту не усвідомлена в нашій державі повною мірою. Тому, незважаючи на численні порушення екологічних прав, розгляд справ цієї категорії носить епізодичний характер. У переважній більшості рішення адміністративних судів задовольняють позовні вимоги осіб, яким було відмовлено розпорядниками інформації в доступі до екологічної інформації, або яка була надана не у повному обсязі (наприклад, справи № 813/7397/13-а, № 826/3969/16, № 813/2654/15, № 809/179/17, № 826/19451/16, № 5015/6097/11 тощо), що дозволяє схвально оцінити розвиток судової практики в даній категорії спорів та фактично віднести до «позитивної судової спадщини».

Так, одним із позитивних «судових» прикладів слід вважати справу № 826/3969/16, яка була розглянута 03 липня 2019 року Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, за позовом приватного підприємства юридична фірма «Імператив плюс» до Публічного акціонерного товариства «Центренерго» про визнання протиправною викладену в листі відмову відповідача надати на запит належним чином завірену копію паспорта потенційно небезпечного об'єкта Трипільської ТЕС (одна з позовних вимог). Колегія суддів у даній справі «дійшла висновку, що запитувана позивачем інформація стосується стану довкілля і становить

суспільний інтерес. Позаяк ПАТ «Центренерго» володіє паспортом потенційно небезпечного об'єкта, відповідно й інформацією, яку містить цей документ, то як розпорядник цієї інформації повинен її надати. Водночас треба зауважити, що якщо існують чи існували обмеження у доступі до запитуваної інформації, яку містить паспорт потенційно небезпечного об'єкта (усієї чи певного її обсягу), розпорядник, з дотриманням вимог частини другої статті 6 Закону України № 2939-VI, мав би мотивовано пояснити, в чому вони полягають, чим зумовлені, яка саме інформація не може бути надана. Якщо таких обмежень немає, розпорядник зобов'язаний надати запитувану інформацію в повному обсязі. Судячи зі встановлених обставин цієї справи, відмова відповідача у наданні запитуваної інформації (паспорта потенційно небезпечного об'єкта) не була обґрунтованою. Понад те, якщо зважити, що така інформація стосується діяльності підприємства, яке негативно впливає на довкілля, відповідач як розпорядник не може ухилятися від її надання, покликаючись на свою статутну діяльність, якою, на його думку, обмежується обсяг його підзвітності/публічності як розпорядника інформації».

Таким чином, наведені приклади «екологічних» рішень українських судів та ЄСПЛ, у тому числі щодо захисту права на доступ до екологічної інформації, свідчать про позитивні тенденції в українській та міжнародній судовій практиці, яка буде й надалі розвиватися та сприяти зменшенню системних порушень матеріальних та процесуальних екологічних прав людини.

Софія Шутяк,

*провідний юрисконсульт,
МБО «Екологія-Право-Людина», адвокат*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ У СПРАВАХ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ

Якісний доступ до правосуддя не може бути гарантований без забезпечення дієвого інституту забезпечення адміністративного позову. Цей інститут є однією з гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів юридичних та фізичних осіб – позивачів в адміністративному процесі, механізмом, який покликаний забезпечити реальне та неухильне виконання судового рішення, прийнятого в адміністративній справі. При цьому під час

прийняття рішення про вжиття заходів забезпечення позову суди мають надати правильну правову оцінку підставам застосування цих заходів. Таку позицію виклав у своєму рішенні Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, розглянувши в касаційному порядку справу за заявою товариства про забезпечення адміністративного позову до подання позову до Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю про визнання недійсним та скасування наказу щодо заборони початку виконання будівельних робіт [1].

На цій підставі Верховний Суд сформулював правову позицію, відповідно до якої заходи забезпечення можуть бути застосовані виключно за наявності однієї з підстав, визначених ч. 2 ст. 150 Кодексу адміністративного судочинства України, та мають бути співмірними з позовними вимогами й адекватними.

Співмірність передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, майнових наслідків заборони відповідачу здійснювати певні дії.

Адекватність заходу до забезпечення позову, що застосовується судом, визначається його відповідністю вимогам, на забезпечення яких він вживається, з урахуванням співвідношення права (інтересу), про захист яких просить заявник, з майновими наслідками заборони відповідачеві вчиняти певні дії.

Розглянемо питання співмірності співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів на прикладі двох протилежних за змістом ухвал. Перша ухвала – це ухвала суду про відмову в забезпеченні позову щодо зупинення дії висновку Міністерства екології та природних ресурсів України з оцінки впливу на довкілля планової діяльності львівського сміттепереробного заводу. Суд ухвалив таке рішення, оскільки позивачами не наведено та не доведено обставини, які б вказували, що невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист, або поновлення порушених чи оспорюваних прав, або інтересів позивачів, за захистом яких вони звернулися до суду, шляхом подання позовної заяви. Крім того, суд дійшов висновку, що до розгляду даної справи по суті та з наданих наразі позивачами документальних доказів неможливо зробити висновок про очевидну протиправність оскаржуваного висновку Міністерства. Позивачі просили суд вжити заходи забезпечення позову, шляхом зупинення дії висновку Міністерства екології та природних ресурсів

Україні з оцінки впливу на довкілля планової діяльності «Будівництво механіко-біологічного комплексу з перевантаження та переробки твердих побутових відходів у м. Львові на Пластовій, 13», а також заборони Львівському комунальному підприємству «Зелене місто» вчиняти дії з метою отримання дозволів на виконання підготовчих і будівельних робіт щодо будівництва Комплексу та здійснювати безпосередньо підготовчі та будівельні роботи [2].

Іншим прикладом є ухвала Харківського окружного адміністративного суду про забезпечення позову, що подана до подачі адміністративного позову. Особа звернувся до суду із заявою про забезпечення позову шляхом зупинення дії Розпорядження Голови Харківської обласної державної адміністрації № 474 від 19.09.2019 р. «Про внесення змін до структури Харківської обласної державної адміністрації» до набрання рішенням суду щодо його оскарження законної сили та заборони Харківській обласній державній адміністрації вчиняти дії щодо ліквідації Департаменту екології та природних ресурсів Харківської обласної державної адміністрації до набрання рішенням суду щодо оскарження Розпорядження Голови Харківської обласної державної адміністрації № 474 від 19.09.2019 р. «Про внесення змін до структури Харківської обласної державної адміністрації» законної сили.

Суддею встановлено, що дії, які невідворотно потягнуть за собою істотні труднощі виконання рішення суду щодо скасування такого розпорядження, полягають у такому: утворено ліквідаційну комісію, уповноважено голову ліквідаційної комісії вчиняти всі необхідні юридичні дії, доручено голові ліквідаційної комісії забезпечити здійснення заходів, пов'язаних з ліквідацією, вивільненням працівників, зокрема, видано наказ про скорочення працівників у зв'язку з ліквідацією підприємства, подано в центр зайнятості форму 4-ПН «Інформація про заплановане масове вивільнення працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці» із запланованою датою вивільнення – 25 листопада 2019 року [3].

Свою позицію суд обґрунтовував тим, що за правовою позицією, викладеною у Рішенні Конституційного Суду України від 31 травня 2011 року № 4-рп/2011 у справі за конституційним зверненням громадянки ОСОБА_4 щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 376 у взаємозв'язку зі статтями 151, 152, 153 Цивільного процесуального кодексу України, «з метою гарантування виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог у процесуальних законах України передбачено інститут забезпечення позову» (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини) [4].

Таким чином, у трудовому спорі суд визначив про необхідність забезпечення позову, хоча питання звільнення та призначення на посаду об'єктивно значно легше вирішити, аніж відновити здоров'я та стан довкілля, які зазнали впливу забруднюючих речовин. Жодна процесуальна дія не має можливостей повернути забруднюючі речовини до джерел їх викидів, так само як реакція організму на отруєння матиме наслідки для здоров'я, і повернути організм у стан до такого впливу не є можливим. Таким чином, в екологічних спорах забезпечення позову не виконує роль судового захисту і не спрямовується на те, щоб не допустити незворотності певних наслідків відповідних дій щодо відновлення порушеного права. Забезпечення позову є складовою частиною комплексу заходів, спрямованих на охорону публічно-правового та матеріально-правового інтересу в адміністративному судочинстві, а також однією з гарантій реального виконання можливого позитивного для людини рішення, оскільки надає можливість суду до ухвалення постанови в адміністративній справі вжити заходів до забезпечення реалізації позовних вимог, проте у справах щодо захисту права на безпечне для життя та здоров'я довкілля в екологічних спорах цей інститут є надієвим і не сприяє попередженню погіршенню стану довкілля.

Згідно з Рекомендацією NR (89) 8 про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах, прийнятій Комітетом ОСОБА_5 Європи 13 вересня 1989 року, рішення про вжиття заходів тимчасового захисту може, зокрема, прийматися у разі, якщо виконання адміністративного акта може спричинити значну шкоду, відшкодування якої неминуче пов'язано з труднощами, і якщо на перший погляд наявні досить вагомі підстави для сумнівів у правомірності такого акта. Суд, який постановляє вжити такий захід, не зобов'язаний одночасно висловлювати думку щодо законності чи правомірності відповідного адміністративного акту; його рішення стосовно вжиття таких заходів жодним чином не повинно мати визначального впливу на рішення, яке згодом має бути ухвалено у зв'язку з оскарженням адміністративного акту [5; 6].

Положення Оргуської конвенції, так само як і наведені вище ухвали, підтверджують, що у розумінні ч. 4 ст. 9 Оргуської конвенції ми не можемо говорити про належну охорону довкілля, так само як не можемо говорити про належний захист права на інформацію та участь громадськості, якщо отримана інформація та участь не дозволяє захистити порушене право та не допустити заподіяння шкоди довкіллю. Проте на практиці для отримання ухвали про забезпечення позову потрібно й стороні докласти зусиль, щоб

навести достатню аргументацію співмірності негативних наслідків та адекватності вжиття забезпечення позову [7].

Цікавим приладом також є позиція комітету щодо видачі дозволу префекта, який був оспорений у трьох процесах. У двох говорилось про зупинку його дії, а в іншому – про анулювання дозволу. Один суд відмовив у забезпеченні позову, а інший суд задовільнив. Після подання ще однієї скарги це рішення було все ж скасоване на тій підставі, що воно не своєчасне. Суд вважав малоімовірним, що сміттєпереробний завод почне працювати до липня 2008 року. Комітет вважає, що така аргументація свідчить про порушення положень п. 4 ст. 9 Оргуської конвенції АССС/С/2007/22.

Розглянемо висновок у справі АССС/С/2006/18 (Данія). Комітету відомо, що декілька видів рішень, які відносяться до збереження дикої природи, можуть оскаржуватися в адміністративному порядку до Апеляційної ради з питань охорони природи. Дуже часто такі рішення стосуються районів і місць перебування, а також конфліктів інтересів землекористувачів земель на шкоду суспільним інтересам з охорони природи. Комітет вважає, що розширення можливостей оскарження ліцензійного порядку відлову птахів і на адміністративний порядок було б ефективним способом досягнення цілей конвенції щодо ефективних способів правового захисту порушеного права [8].

З огляду на набуття чинності законами України «Про оцінку впливу на довкілля» [9] та «Про стратегічну екологічну оцінку» [10] варта опису справа АССС/С/2006/17 Європейського союзу. У повідомленні комітету зазначено таке. У директиві ЄС про ОВД та директиві ЄС про комплексне попередження та контроль за забрудненням дійсно відсутнє положення, яке б однозначно вимагало забезпечення для зацікавленої громадськості ефективних засобів захисту, які би включали судову заборону. Хоча такі засоби правового захисту є дуже важливими для забезпечення ефективного доступу до правосуддя, і, на думку комітету, обов'язок про їх застосування повинен бути прописаний на рівні національного законодавства та законодавства ЄС. У справі АССС/С/2008/24 (Іспанія) зазначено, що у разі оскарження рішень державних органів про забудову доступ до правосуддя вважатиметься належним, а правові засоби – ефективними, якщо суди до винесення рішення по справі будуть застосовувати судову заборону. Інакше може виникнути ситуація, коли на момент винесення рішення забудова території вже буде розпочата, і скасування дозвільного документа у суді не захистить порушене право та довкілля від незаконного втручання.

Висновок. Таким чином, суд, виносячи ухвали про забезпечення позову, має вказати, в чому будуть полягати дії, направлені на відновлення прав позивача, оцінити складність вчинення цих дій, встановити, що витрати, пов'язані з відновленням прав, будуть значними, обґрунтувати підстави винесення висновку судом про існування обставин, що свідчать про істотне ускладнення чи унеможливлення виконання рішення суду, довести, що позивачем вибрано ефективний спосіб захисту або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду, довести очевидність ознак неправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю до ухвалення рішення у справі [11].

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Постанова Верховного Суду від 24 квітня 2019 р. у справі № 826/10936/18 (провадження № К/9901/728/19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81431079>.
2. Висновок Міністерства про вплив на довкілля львівського сміттєпереробного заводу: суд ухвалив рішення щодо заяви про забезпечення позову. URL: <http://oask.gov.ua/node/4009>.
3. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 4 жовтня 2019 р. у справі № 01-07/48/19. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/84742405/>.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Сінюгіної Ірини Іванівни щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 376 у взаємозв'язку зі статтями 151, 152, 153 Цивільного процесуального кодексу України від 31 травня 2011 р. № 4-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-11>.
5. Рекомендація № R (89) 8 Комітету Міністрів стосовно тимчасового судового захисту в адміністративних справах : міжнародний документ від 13 вересня 1989 р. URL: <http://www.wikipage.com.ua/1x2941.html>.
6. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 лютого 2010 р. у справі «Байсаков та інші проти України» (заява № 54131/08). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_545.
7. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
8. Практика Комітету з питань дотримання Орхуської конвенції (2004–2014 рр.). URL: <https://www.unece.org/ro/env/pp/welcome.html>.
9. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.

10. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 р. № 2354-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>.
11. Права людини та охорона довкілля : навчальна програма дистанційного курсу для тренерів (викладачів-суддів). Львів : Манускрипт, 2018. 112 с. URL: http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2018/08/2435_EPL_Dlya_Syddiv_Programa_dustanciynogo_kyrsy-1.pdf.

СЕКЦІЯ II

АНАЛІЗ СУДОВОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАКТИКИ В ЕКОЛОГІЧНИХ СПОРАХ

Єлизавета Алексєєва,

керівник, інформаційно-аналітичний відділ МБО «Екологія-Право-Людина»

ЗАСТОСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ СУДАМИ ПОЛОЖЕНЬ ОРХУСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ У СПРАВАХ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПРОЦЕДУРИ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ

На виконання Угоди про асоціацію з ЄС, Конвенції ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) [1], а також цілої низки рішень її органів про порушення Україною своїх міжнародних зобов'язань у грудні 2017 року був уведений в дію Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» (далі – Закон про ОВД). Оцінка впливу на довкілля (далі – ОВД) є процедурою, в ході якої компетентний природоохоронний орган вирішує питання про допустимість (чи недопустимість) провадження планованої діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, а також установлює обов'язкові екологічні умови провадження такої діяльності (стаття 9 Закону про ОВД). Обов'язковим етапом процедури ОВД є проведення громадського обговорення (статті 2 та 7 Закону про ОВД). Специфічною рисою процедури ОВД є спеціально обумовлена законодавцем можливість будь-якої фізичної чи юридичної особи оскаржити в судовому порядку висновок з ОВД, а також будь-які інші рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади в процесі її здійснення (частина 1 статті 12 Закону про ОВД).

Вже в середині 2018 року в місцевих адміністративних судах з'явилися перші справи за позовами громадян та/чи неурядових організацій про оскарження висновків з ОВД. Судової практики в цій сфері іще мало. Тим не менше, наявна практика показує системну помилку в застосуванні положень Орхуської конвенції та Закону про ОВД в частині положень про право

громадськості, яка не може довести зв'язок оскаржуваного рішення зі своїм індивідуально вираженим правом чи інтересом, звертатися до суду в таких справах.

У справі № 640/21828/18 за позовом Громадської організації «Міжрегіональне бюро екологічного захисту» та двох фізичних осіб до Міністерства екології та природних ресурсів України, третя особа Товариство з обмеженою відповідальністю «Українські мінеральні добрива», про визнання протиправними та скасування висновку з ОВД суд першої інстанції зазначив: «з урахуванням того, що оскаржуваний висновок з ОВД є актом індивідуальної дії і стосується лише прав та обов'язків третьої особи, встановлює конкретні приписи, направлені до останньої, та розрахований на одноразове застосування, є результатом правовідносин у сфері ОВД та містобудівної діяльності, який складено відповідно до положень національного законодавства України виключно між ТОВ «Українські мінеральні добрива» та відповідачем, судом встановлено, що право позивачів не порушено в розумінні КАС України, що є самостійною підставою для відмови у задоволенні позову» [2]. Апеляційний суд погодився з таким висновком, зазначивши, що «обов'язковою умовою задоволення позову є доведеність позивачем порушення саме його прав та охоронюваних законом інтересів із боку відповідача, зокрема наявність в особи, яка звернулася з позовом, суб'єктивного матеріального права або законного інтересу, на захист якого подано позов» [3]. При цьому місцевий суд, зацитувавши норми статті 9 Орхуської конвенції, помилково її інтерпретував, а суд апеляційний взагалі не посилався і не застосовував норми конвенції в цій справі.

У справі № 280/528/19 за позовом фізичної особи до Департаменту екології та природних ресурсів Запорізької обласної державної адміністрації, третя особа на стороні відповідача – ТОВ «Ленд Дівелопмент», про визнання протиправним та скасування висновку з оцінки впливу на довкілля, суд зазначив, що «оскаржуваний висновок [з ОВД] відповідача не спричиняє порушень індивідуально виражених прав або свобод позивача» [4]. Справа перебуває в апеляції.

Разом із тим у справі № 808/2368/18 за позовом Громадської організації «Справжні дії» до Департаменту екології та природних ресурсів Запорізької обласної державної адміністрації, треті особи – ТОВ «Орлівська вітроелектростанція», ПАТ «ДТЕК Дніпроенерго» про визнання незаконним та скасування висновку, суд виніс рішення по суті заявлених позовних вимог, не досліджуючи питання доведеності позивачем порушення саме його прав та

охоронюваних законом інтересів відповідачем [5]. Однак суд також не застосував ні положення Конвенції, ні Закону про ОВД в обґрунтування відсутності необхідності досліджувати це правове питання в такій категорії справ.

У чому ж, на нашу думку, полягає помилка адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій?

Нагадаємо, що стаття 6 Орхуської конвенції встановлює мінімальні міжнародні стандарти права на участь у процесі прийняття рішень щодо видів діяльності, які можуть мати значний вплив на довкілля. Частина 2 статті 9 регламентує право на доступ до правосуддя для оскарження рішень, що приймаються з участю громадськості, та будь-яких інших рішень, дій чи бездіяльності органів влади, що пов'язані з реалізацією цього права представниками громадськості.

Частина 2 статті 9 Конвенції передбачає, що кожна зі Сторін у межах свого національного законодавства забезпечує, щоб відповідні представники зацікавленої громадськості, а) які проявляють достатню зацікавленість, або як альтернатива, б) які вважають, що мало місце порушення того чи іншого права, коли це обумовлено адміністративно-процесуальними нормами відповідної Сторони, мали доступ до процедури перегляду прийнятих рішень у суді з метою оскарження правової та процесуальної законності будь-якого рішення, дії або бездіяльності, прийнятого згідно з положенням статті 6.

У другому абзаці цієї частини стаття 9 чітко встановлює, що будь-які належно зареєстровані згідно з національним законодавством неурядові організації, що сприяють захисту довкілля, априорі вважаються «зацікавленою громадськістю», що володіє достатньою зацікавленістю в розумінні підпункту: а) частини 2 статті 9, а також такою, що може заявляти про порушення прав у розумінні підпункту; б) частини 2 статті 9. Тут варто відзначити, що Конвенція говорить не лише про громадські організації, а про будь-які неурядові організації, до яких також належать благодійні, професійні, релігійні та інші організації приватного права, до створення чи фінансування яких не має відношення центральна чи місцева влада.

Щодо інших представників громадськості (передусім фізичних осіб) жодне положення Конвенції не перешкоджає Сторонам визнавати процесуальну правоздатність будь-якої особи у справах цієї категорії без дискримінації. Це суверенне право кожної Сторони, якими деякі країни скористалися, наприклад, Нідерланди, Латвія [6, ст. 32, 7, ст. 195]. Однак для тих, хто до такого не готовий, Конвенція висуває вимогу, щоб як мінімум представники

«зацікавленої громадськості», які проявляють достатню зацікавленість або вважають, що мало місце порушення того чи іншого права, мали процесуальну правоздатність для оскарження правової та процесуальної законності будь-якого рішення, дії чи бездіяльності, вчинених відповідно до статті 6 Конвенції.

Визначення *достатньої зацікавленості* та *порушення права* здійснюється відповідно до вимог національного законодавства та з огляду на мету надання зацікавленій громадськості широкого доступу до правосуддя в межах цієї Конвенції. Положення Конвенції, що передбачають достатню зацікавленість чи порушення права, не повинні тлумачитися як можливість для Сторін обмежити право осіб скористатися процедурою перегляду. Іншими словами, Сторони не можуть використовувати надану їм свободу розсуду для того, щоб звузити коло осіб, які мають процесуальну правоздатність. Швидше навпаки – вимоги національного законодавства повинні тлумачитися у світлі загальних зобов'язань за Конвенцією, прописаних у статтях 1, 3 і 9 [7, ст. 195].

За Конвенцією основним критерієм щодо визначення осіб, яким надається доступ до правосуддя у цій категорії справ, є належність особи до зацікавленої громадськості. Згідно з визначенням Конвенції (стаття 2) зацікавлена громадськість – це така громадськість, на яку справляє або може справити вплив прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, або яка має зацікавленість у цьому процесі (включаючи природоохоронні неурядові організації). Коментуючи текст конвенції Настанови із впровадження Орхуської конвенції (ООН, 2004), зазначають, що фактична участь у процесі прийняття рішення вказує на те, що представник громадськості має статус представника зацікавленої громадськості. Однак це правило не повинно тлумачитися надмірно вузько, встановлюючи, що тільки ті особи, які брали участь у процесі прийняття рішення, мають право на оскарження згідно з частиною 2 статті 9 [7, ст. 195].

Положення Орхуської конвенції відображають лише мінімальні гарантії щодо відповідних екологічних прав. Її положення жодним чином не зобов'язують Сторони припинити проводити будь-які заходи, які передбачають більш широкий доступ до інформації, більш активну участь громадськості та більш широкий доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (частина 5 статті 3), а також не вимагають жодного послаблення прав, мінімальні стандарти щодо яких вона встановлює, якщо національне законодавство є більш прогресивним (частина 6 статті 3).

В Україні і загальні правила щодо звернення особи за судовим захистом, і спеціальні положення щодо доступу до правосуддя у справах, що стосуються довкілля, відповідають вимогам Конвенції, а у деяких аспектах навіть пішли далі мінімальних міжнародних стандартів. Враховуючи попередній негативний досвід помилкового (надто вузького) тлумачення терміна «зацікавлена громадськість», з метою уникнення зловживань із боку бізнесу та органів влади у процедурі оцінки впливу на довкілля український законодавець пішов далі мінімального міжнародного стандарту, закладеного в Конвенції, та зрівняв для потреб процедури ОВД у правах «громадськість» та «зацікавлену громадськість». Згідно з новим Законом про ОВД будь-яка «одна чи більше фізична або юридична особа, їх об'єднання, організації або групи» (визначення терміна «громадськість» згідно з Законом про ОВД та конвенцією) має право брати участь у громадському обговоренні в процесі оцінки впливу на довкілля планованої діяльності. Надаючи всій громадськості право на участь, Закон про ОВД логічно наділив можливістю доступу до правосуддя також саме «громадськість», а не лише «зацікавлену громадськість». Згідно зі статтею 12 Закону про ОВД висновок з оцінки впливу на довкілля, інші рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади або органів місцевого самоврядування у процесі здійснення оцінки впливу на довкілля можуть бути оскаржені будь-якою фізичною чи юридичною особою в судовому порядку.

Така позиція законодавця, на нашу думку, цілковито узгоджується і з його позицією щодо впровадження частини 3 статті 9 конвенції, а саме з позицією надання широкого доступу до правосуддя у справах про порушення приватними та публічними особами вимог національного законодавства, що стосується довкілля, шляхом не встановлення будь-яких спеціальних критеріїв процесуальної правоздатності у такій категорії справ [Додатково див. Право громадськості на звернення до суду в справах про порушення вимог природоохоронного законодавства].

Вищий адміністративний суд України [8], Верховний суд України [9], а тепер і Верховний суд [10], в тому числі у складі Великої Палати [11], вибудували сталу правову позицію про обов'язок держави забезпечити безперешкодний доступ громадськості до правосуддя у справах про оскарження дій і бездіяльності приватних осіб та державних органів, які порушують вимоги національного законодавства, що стосується довкілля. Очевидно, ця категорія справ є значно ширшою категорією, а також такою, що охоплює справи про оскарження висновків з ОВД чи інших рішень, дій чи бездіяльності органів влади в процесі здійснення оцінки впливу на довкілля.

У світлі позиції суду касаційної інстанції щодо широкого доступу громадськості до суду у справах про порушення природоохоронного законодавства, а також для виконання міжнародних зобов'язань у межах частини 2 статті 9 Орхуської конвенції судам першої та апеляційної інстанцій рекомендується надавати доступ до правосуддя у справах про оскарження висновків з ОВД чи інших рішень, дій чи бездіяльності органів влади у процесі здійснення оцінки впливу на довкілля представникам громадськості, в тому числі неурядовим природоохоронним організаціям.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
2. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 березня 2019 р. у справі № 640/21828/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80345992>.
3. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 9 липня 2019 р. у справі № 640/21828/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83069579>.
4. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 25 червня 2019 р. у справі № 280/528/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82854183>.
5. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 3 вересня 2018 р. у справі № 808/2368/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77582102>.
6. Handbook on Access to Justice under Aarhus Convention / ed. by S. Stec. Szentendre, 2003. URL: http://documents.rec.org/publications/accesstojustice_March2003_EN.pdf.
7. The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition). United Nations, 2014. URL: https://www.unep.org/env/pp/implementation_guide.html.
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 листопада 2011 р. у справі № 2а-9770/10/2670. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20656090>.
9. Постанова Верховного Суду України від 29 травня 2012 р. у справі № 21-6а12. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25128506>.
10. Постанова Верховного Суду від 21 жовтня 2019 р. у справі № 826/3820/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85087717>.
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479>.

Ян Берназюк,

*суддя, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор*

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРИРОДНИХ ПАРКІВ

У межах висвітлення питання особливостей розгляду спорів щодо функціонування національних природних парків варто проаналізувати три справи, остаточні рішення в яких були прийняті протягом трьох останніх років Верховним Судом України та Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду: постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 20 грудня 2016 року № 800/296/16, постанова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду від 22 серпня 2018 року у справі № 544/1336/13-а, постанова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду від 10 вересня 2019 року у справі №820/688/16.

Ці справи стосуються оскарження в адміністративному порядку: указу Президента України про створення національного природного парку; рішення органу місцевого самоврядування, яке створювало перешкоди в реалізації указу Президента України про створення національного природного парку; наказу Міністерства екології та природних ресурсів України про затвердження Проекту організації території Національного природного парку.

Спільними для цих трьох справ умовно можна виділити такі обставини:

1) стосуються фактично порядку реалізації Президентом України свого конституційного повноваження (ч. 3 ст. 106): на основі та на виконання Конституції і законів України видавати укази, що є обов'язковими до виконання на території України, зокрема про створення природних заповідників та національних природних парків (ч. 1 ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»);

2) зумовлені, серед іншого, правом суб'єктів приватного права на мисливство (вид спеціального використання тваринного світу шляхом добування мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах у межах мисливських угідь) та полювання (дії людини, спрямовані на вистежування, переслідування з метою добування і саме добування (відстріл, відлов) мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах), а також

правом органів місцевого самоврядування на розпорядження землями, що є у власності територіальної громади;

3) передбачають вирішення судом питання співвідношення приватного та суспільного інтересу (пошуку відповідного балансу між цими інтересами), а також оцінка впливу процедурних порушень суб'єктів владних повноважень на правомірність в цілому прийнятого за цією процедурою рішення такого суб'єкта.

Серед положень Конституції України, які суд застосовує під час вирішення такої категорії спорів, базовими є такі:

Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу, розпорядження якими здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією (ч. 1 ст. 13).

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ч. 2 ст. 13).

Власність зобов'язує та не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству (ч. 3 ст. 13).

Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16).

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ч. 7 ст. 41).

Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66).

Постановою Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 20 грудня 2016 року № 800/296/16 було залишено без змін рішення Вищого адміністративного суду України про відмову в задоволенні позову Геройської сільської ради Голопристанського району Херсонської області, ГО «Голопристанська районна громадська організація Українського товариства мисливців та рибалок», ТОВ «Дельта-Люкс» до Президента України, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на стороні відповідача, – Міністерство екології та природних ресурсів про визнання протиправним та скасування Указу Президента України від 24 листопада 2015 року № 657/2015 «Про створення національного природного парку «Нижньодніпровський».

Свої вимоги позивачі обґрунтовували положеннями Закону України «Про природно-заповідний фонд України», зокрема тим, що всупереч вимогам:

1) статей 44, 45, 51 – відсутнє економічне забезпечення та економічне обґрунтування необхідності створення природно-заповідного фонду, характеристики природоохоронної, наукової, естетичної та іншої цінності природних комплексів та об'єктів; відсутні відомості про власників та користувачів природних ресурсів;

2) частини другої статті 52 – відсутнє погодження клопотань про створення Нацпарку іншими землекористувачами природних ресурсів, зокрема від органів місцевого самоврядування; на території, що передана під створення Нацпарку, вже виділені об'єкти природно-заповідного фонду, а частина території Нацпарку знаходиться під мисливськими угіддями, наданими в користування на 49 років, що порушує права користувачів.

Суд установив, що до території Нацпарку, створеного Указом Президента України № 657/2015, погоджено в установленому порядку включення 80 177,8 га земель державної власності, а саме: 14 479,8 га земель державної власності, які надаються Нацпарку в постійне користування, у тому числі з вилученням у землекористувачів, та 65 698 га земель державної власності, які включаються до території Нацпарку без надання йому в постійне користування.

Порядок створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлений Законом «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року № 2456-XII. Статтею 53 зазначеного Закону встановлено, що рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України.

Конституційні повноваження Президента України визначені статтею 106 Конституції України, відповідно до якої Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, що є обов'язковими до виконання на території України. Вимоги щодо порядку підготовки та внесення на розгляд глави держави проектів актів Президента України – указів і розпоряджень – визначені Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженим Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006.

При цьому суд виходив із того, що ініціатором створення Нацпарку виступило Державне управління охорони навколишнього природного сере-

довища в Херсонській області, яке звернулося з відповідним клопотанням до Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Клопотання обґрунтовано тим, що створення Нацпарку передбачено Законом України «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 року № 1989-III, метою створення цього об'єкта є недопущення знищення ділянки р. Дніпра з прилеглими територіями, на яких збереглися типові та рідкісні угруповання заплавлених лісів, боліт, лук, піщаних степів, степових схилів та балок, відслонень гірських порід, у тому числі 12 рідкісних типів рослинності, які включені до Зеленої книги України.

Підготовлений Міністерством екології та природних ресурсів України проект спірного Указу був погоджений в установленому порядку з Херсонською обласною державною адміністрацією, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Національною академією наук України, Міністерством фінансів України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Державним агентством лісових ресурсів України та Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, отримано позитивний правовий висновок Міністерства юстиції України, а також схвалений на засіданні Уряду.

Після надходження до глави держави в установленому порядку пропозиції щодо утворення Нацпарку та відповідних матеріалів Президент України видав відповідний Указ.

Суд визнав безпідставними твердження в касаційній скарзі про порушення прав осіб, яким суд відмовив у залученні їх до участі у справі як третіх осіб, та виходив з такого.

Відповідно до частини другої статті 53 КАС треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки.

Мотивуючи своє рішення в цій частині, суд виходив із того, що заява Новокаховської міської ради Херсонської області та інших осіб у цій справі не містить обґрунтування існування між ними та позивачами правовідносин і можливості впливу рішення суду в цій справі на їхні права й обов'язки.

В іншій справі № 544/1336/13-а постановою Верховного Суду від 22 серпня 2018 року було залишено без змін рішення судів попередніх інстанцій про визнання протиправним та скасування пункту 3 рішення № 30

від 14.06.2013 р. і рішення № 31 сесії від 16.07.2013 р. шостого скликання Великокручанської сільської ради Пирятинського району Полтавської області. У цій справі Полтавський міжрайонний прокурор з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері звернувся з позовом до Великокручанської сільської ради, треті особи Національний природний парк «Пирятинський», Публічне акціонерне товариство «Велика Круча».

Серед обставин справи судом було враховано, зокрема, що згідно з рішенням Полтавської обласної ради від 17.09.2008 р. мисливському господарству «Велика Круча» на території Пирятинського району (території Дейманівської та Великокручанської сільських рад) були надані мисливські угіддя загальною площею 5732 га; рішенням Полтавської обласної ради від 28.08.2009 р. «Про оголошення, зміну меж території та об'єктів природо-заповідного фонду Полтавської області» вирішено дати згоду на оголошення НПП «Пирятинський» загальною площею 12 028,42 га; рішенням від 25.03.2009 р. Великокручанська сільська рада Пирятинського району Полтавської області попередньо погодила створення НПП «Пирятинський» на території Великокручанської сільської ради загальною площею 1012 га за рахунок земель сільської ради, в тому числі з вилученням 643 га та наданням їх у постійне користування парку (під водними об'єктами – 24 га, болота – 588 га, луки – 31 га).

Указом Президента України від 11.12.2009 р. № 1046 «Про створення національного парку «Пирятинський» створений НПП «Пирятинський», що є об'єктом природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, визначено територію парку розміром 12 028,42 га земель державної власності, в тому числі 5555,14 га земель запасу, які надаються національному природному парку в постійне користування, та 6474,28 га, які включаються до складу парку без вилучення; наказом Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про національний природний парк «Пирятинський» від 07.11.2011 р. затверджено положення про Національний природний парк «Пирятинський».

Рішенням Великокручанської сільської ради Пирятинського району Полтавської області від 11.06.2012 р. внесено зміни до рішення від 25.03.2009 р. шляхом викладення його в новій редакції: «Попередньо погодити створення НПП «Пирятинський» в адміністративних межах Великокручанської сільської ради загальною площею 300 га (сіножаті – 24 га, пасовища – 4,7 га, під водними об'єктами – 24 га, болота – 245 га). Підставою прийняття даного рішення, серед іншого, була думка територіальної громади.

Верховний Суд у справі виходив із такого.

Після реєстрації НПП «Пирятинський» 28.11.2011 р. Великокручанська сільська рада фактично зменшила на 712 га межі території, яку було виділено в межах земель, що належать до її відання.

Відповідно до ст. 54 вищезазначеного Закону зміна меж, категорії та скасування статусу територій та об'єктів природно-заповідного фонду проводиться відповідно до статей 51–53 цього Закону за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, на підставі відповідного експертного висновку.

Суд визнав, що наслідком прийняття оскаржуваних рішень Великокручанської сільської ради є фактичне зменшення площі території, яку заплановано було виділити для створення парку відповідно до Указу Президента України від 11.12.2009 р. № 1046 «Про створення національного парку «Пирятинський», що є неправомірним.

Аналізуючи третю справу досліджуваної категорії, слід зазначити, що постановою Верховного Суду від 10 вересня 2019 року у справі № 820/688/16 було задоволено касаційні скарги НПП «Дворічанський» та Мінекології, скасовано рішення Харківського окружного адміністративного суду від 25 квітня 2018 року та постанову Харківського апеляційного адміністративного суду від 12 грудня 2018 року, прийнято нову постанову про відмову в задоволенні адміністративного позову фізичної особи до Мінекології (треті особи Кам'янська сільська рада Дворічанського району Харківської області, НПП «Дворічанський») про визнання незаконним та скасування наказу Мінекології № 42 від 03 лютого 2016 року «Про затвердження Проекту організації території Національного природного парку «Дворічанський», охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів».

Верховний Суд визнав помилковим висновок судів попередніх інстанцій про те, що Мінекології не надало суду доказів про залучення позивача до обговорення з ним проекту організації НПП «Дворічанський з метою врахування його інтересів як власника земельної ділянки, а також надіслання позивачу Проекту організації території з відповідними картографічними та іншими матеріалами для розгляду та надання пропозицій у встановлений строк, і так само погодження з ним цього Проекту організації території; спірний наказ порушує приватні та земельні права позивача.

Суд урахував, серед іншого, те, що позивач не зміг навести жодного підтвердження порушення свого права внаслідок прийняття Наказу № 42.

Суд також виходив із того, що залучення до участі в розробленні цього Наказу всіх власників та користувачів земельних ділянок, осіб, які в той чи інший спосіб використовують природні ресурси на територіях, що входять до складу парку, не вимагається та не зобов'язується законодавством.

Крім того, суд звернув увагу на те, що позивачу було відомо про створення НПП «Дворічанський», однак ним не було вчинено жодних дій, направлених на залучення її до розроблення Проекту як заінтересованої особи. Суд критично оцінив висновки судів попередніх інстанцій та доводи позивача про те, що Проектом організації території НПП «Дворічанський» порушується право власності позивача на земельну ділянку, яке полягає в обмеженні права користування нею власною земельною ділянкою, у зв'язку з чим фізична особа є зацікавленою особою.

Це пов'язано з тим, що більшість території парку віднесено до господарської зони. Зокрема, земельні ділянки, що перебувають у приватній власності, в тому числі й позивача, не підлягають вилученню. У господарській зоні не обмежується звичайна господарська діяльність із дотриманням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища. Крім того, не обмежуються інші види використання природних ресурсів: сінокосіння, випасання худоби, заготівля ягід, грибів, лікарських рослин, деревних соків, рибальство, мисливство, бджільництво тощо. Певні обмеження та заборони встановлюються в заповідній зоні парку, але створення заповідних зон на території, де проживає позивач, Проектом організації парку не передбачено.

Суд у цій справі також урахував положення статті 9 Конституції України, відповідно до яких чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

На сьогодні Україна взяла на себе низку міжнародних зобов'язань, які, зокрема, передбачають створення та забезпечення функціонування національних природних парків.

До таких міжнародних договорів, серед іншого, слід віднести:

1. Конвенцію про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (дата та місце укладання: 16 листопада 1972 р., м. Париж, Франція; дата ратифікації Україною: Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про ратифікацію Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини» від 4 жовтня 1988 р. № 6673-XI);

2. Конвенцію про охорону біологічного різноманіття (дата та місце укладання: 5 травня 1992 р., м. Ріо-де-Жанейро, Бразилія; дата ратифікації

Україною: Закон України «Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття» від 29 листопада 1994 р. № 257/94-ВР);

3. Конвенцію про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі (Бернська конвенція) (дата та місце укладання: 19 вересня 1979 р., м. Берн, Швейцарія; дата ратифікації Україною Закон України «Про приєднання України до Конвенції 1979 р. про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі» від 29 жовтня 1996 р. № 436/96-ВР);

4. Європейську ландшафтну конвенцію (дата та місце укладання: 20 жовтня 2000 р., м. Флоренція, Італія; дата ратифікації Україною: Закон України «Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції» від 7 вересня 2005 р. № 2831-IV).

Суд також взяв до уваги те, що «Національний природний парк» – категорія природно-заповідного фонду в Україні та світі, територія, яка звичайно визначена в законі та в державній власності, що охороняється від більшості типів людської діяльності та забруднення.

Національний парк є природоохоронною територією категорії II, згідно з визначенням Міжнародного союзу охорони природи (МСОП; англ. International Union for Conservation of Nature, IUCN) – міжнародна організація, метою якої є збереження природних ресурсів.

На відміну від заповідників та природних резервів, де заборонена майже будь-яка діяльність людини, однією з цілей створення національних парків є відпочинок, тому вони дозволяють відвідування туристів та перебування на своїй території за певними умовами. Національні парки зазвичай розташовані в місцях, які були значною мірою нерозвинені, і часто зберігають області з рідкісними тваринами, рослинами й екосистемами (особливо тими, що знаходяться у небезпеці), біологічною різноманітністю або незвичайними геологічними особливостями; іноді національні парки створюються в розвинутих областях з метою повернення деяких територій якомога близько до їх оригінального стану.

Висновки:

1. Створення національних природних парків є питанням загальноносуспільного та загальнодержавного значення, а також одним зі способів вирішення основних глобальних та цивілізаційних викликів, які стоять сьогодні перед усім людством.

2. У зв'язку з цим приватний інтерес (право на полювання, право на зайняття підприємницькою діяльністю, право на отримання в користування

або власність чи розпорядження земельну ділянку), за загальним правилом, повинен поступатися суспільному інтересу та відповідному обов'язку кожного захищати та відтворювати об'єкти природи та живого світу. Разом із тим порушений у таких ситуаціях приватний інтерес повинен також зазнавати справедливого захисту, зокрема через компенсацію такій особі негативних наслідків, отриманих унаслідок пріоритетності суспільного інтересу.

3. Основна ідея системи адміністративних судів (виокремлення адміністративного судочинства) полягає в необхідності кращого захисту прав та законних інтересів суб'єкта приватного права в публічно-правових спорах; адміністративні суди повинні захищати «малу особу», що, як правило, володіє незначними можливостями, але вважає своє право порушеним, від «великої держави», в особі її численних суб'єктів влади, які наділені законом великим обсягом повноважень та низкою засобів владного примусу, а також зовсім іншими ресурсами, зокрема для представництва своїх інтересів у судах.

4. Адміністративні суди, застосовуючи передбачені процесуальним законом додаткові вимоги та обмеження для суб'єкта владних повноважень, урахувують те, що у певних категоріях спорів такий суб'єкт захищає суспільні (публічні) інтереси, які в деяких випадках мають пріоритет над приватним інтересом особи, яка ініціювала публічно-правовий спір.

5. Конституційний статус актів Президента України передбачає, серед іншого, обов'язковість їх виконання та наявність у них юридичної сили, вищої за акти всіх інших суб'єктів владних повноважень, крім Конституції та законів України, що прийняті Верховною Радою України.

Альберт Єзеров,

*суддя, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду,
кандидат юридичних наук, доцент*

СУДОВЕ ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ПЕРЕЛІКУ ВИДІВ ТВАРИН, ЩО ЗАНОСЯТЬСЯ ДО ЧЕРВОНОЇ КНИГИ УКРАЇНИ

Під час вирішення питання збереження біологічної різноманітності подекуди слід зробити складний вибір між захистом традиційних цінностей, таких як право власності, право на свободу підприємництва, та захистом екологічних прав людини і захистом тварин.

Охорона навколишнього природного середовища також підпадає під категорію суспільного інтересу (*G.I.E.M. S.R.L. and Others v. Italy* (по суті скарги) [ВП], п. 295; *Bahia Nova S.A. v. Spain* (ухв.); *Chapman v. the United Kingdom* [ВП], п. 82). У справі *Hamer v. Belgium* (п. 79) Суд констатував, що «у сучасному суспільстві захист навколишнього природного середовища набуває більш важливого значення», «навіть певні основні права, такі як право власності, в економічному аспекті не повинні мати переваги над підходом, що стосується охорони навколишнього природного середовища, зокрема, коли у державі набуло чинності законодавство, що врегульовує це питання», навіть якщо жодною статтею Конвенції спеціально не передбачено забезпечення загального захисту навколишнього природного середовища (зокрема, у справі *Kyrtatos v. Greece*, п. 52).

Захист навколишнього природного середовища є не лише обов'язком кожного, як це передбачено ст. 66 Конституції України, а й обов'язком публічної влади, яка має вживати заходів, передбачених законом для охорони, захисту, збереження і відтворення природних видів рослинного і тваринного світу, що опинилися на межі вимирання або у вразливому стані. Такий обов'язок суб'єктів владних повноважень може втілюватися, зокрема, у формі видання підзаконних нормативно-правових актів, що встановлюють певні обмеження у сфері полювання на окремі види тварин. Тобто на державу покладається позитивний обов'язок щодо забезпечення належного функціонування природних екосистем. Однією із форм реалізації такого обов'язку є ведення Червоної книги України – спеціального списку об'єктів тваринного світу, які перебувають під особливим захистом держави. Визначення видів і встановлення порядку охорони, використання і відтворення тварин, занесених до зазначеного переліку, здійснюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, з урахуванням науково обґрунтованих експертних висновків.

Завданням законодавства про Червону книгу України є регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, з метою попередження зникнення таких видів із природи, забезпечення збереження їх генофонду.

Червона книга України є офіційним державним документом, який містить перелік рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також

узагальнені відомості про сучасний стан цих видів тваринного і рослинного світу та заходи щодо їх збереження і відтворення. Червона книга України є основою для розроблення та реалізації програм (планів дій), спрямованих на охорону та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, занесених до неї.

Будучи офіційним документом, Червона книга як перелік передбачає внесення змін до неї шляхом включення або виключення певних об'єктів за рішенням органу, уповноваженого на її ведення. Накази відповідного міністерства про внесення змін до Червоної книги підпадають під поняття нормативно-правового акту за визначенням Кодексу адміністративного судочинства України і можуть бути оскаржені до адміністративного суду.

Резонансною і показовою справою у цьому контексті стала справа № 826/9432/17, розгляд якої 02 жовтня 2019 року завершився у Верховному Суді за позовом мисливця до Міністерства енергетики та захисту довкілля України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору на стороні відповідача: Державне агентство лісових ресурсів України, Інститут зоології ім. І.І. Шмальгаузена, Громадської організації «Відкриті клітки України», Благодійної організації «Благодійний фонд Дніпровського району міста Києва «Київський еколого-культурний центр» про визнання протиправними дій та бездіяльності, визнання погодженими лімітів добування мисливських тварин, зобов'язання відповідачів ужити заходів щодо усунення порушень прав позивача та його інтересів, визнання нечинним наказу від 19.12.2017 р. № 481.

Відповідно до матеріалів справи Національна комісія з питань Червоної книги України надіслала до Міністерства екології та природних ресурсів України протокол засідання Національної комісії з питань Червоної книги України та подання Комісії про занесення лося європейського до Червоної книги України. Міністерство екології та природних ресурсів України відповідно до статті 14 Закону України «Про Червону книгу України», статті 44 Закону України «Про тваринний світ» та на підставі пропозиції Національної комісії з питань Червоної книги України (протокол від 09.11.2017 р. № 2) видало наказ № 481, яким ухвалило внести зміни до Переліку видів тварин, що заносяться до Червоної книги України (тваринний світ), затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 17.06.2009 р. № 313, доповнивши його новою позицією такого змісту: «№ 541/ Chordata/Хордові/Мammalia/Ссавці/Artiodactla/ Парнокопитні/Alce salces/ Лось європейський/вразливий».

Міністерство аграрної політики та продовольства України 07.05.2018 р. видало наказ № 232 «Про затвердження Лімітів використання мисливських тварин державного мисливського фонду в сезон полювання 2018/2019 років» (zareєстрований у Міністерстві юстиції України 14.05.2018 р. за № 589/32041), яким затверджено Ліміти використання мисливських тварин державного мисливського фонду в сезон полювання 2018/2019 років.

Мисливець звернувся до адміністративного суду з позовом до Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, мотивуючи позовні вимоги тим, що Міністерство екології та природних ресурсів України, за браку на те правових підстав, ужило заходів щодо заборони полювання на лося та внесло його до переліку видів тварин, що заносяться до Червоної книги України (тваринний світ).

Рішенням окружного адміністративного суду позов задоволено частково: визнано протиправними дії Міністерства екології та природних ресурсів України зі вжиття заходів щодо заборони полювання на лося; визнано протиправним та не чинним наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 19.12.2017 р. № 481 «Про внесення змін до Переліку видів тварин, що заносяться до Червоної книги України (тваринний світ)». Постановою апеляційного адміністративного суду скасовано рішення окружного адміністративного суду, ухвалено постанову суду, якою відмовлено повністю.

Касаційна скарга позивача була аргументована тим, що суд апеляційної інстанції допустив неправильне застосування норм статті 14 Закону «Про Червону книгу України» і статті 38 Закону «Про тваринний світ», оскільки не зважив на те, що заперечений наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 19.12.2017 р. № 481 «Про внесення лося європейського до Червоної книги України» був виданий за стійкої динаміки зростання чисельності виду, тобто без потреби вжиття особливих термінових заходів для його збереження та охорони. Окрім цього, на думку позивача, суд апеляційної інстанції дійшов безпідставного висновку про наявність наукового обґрунтування внесення лося європейського до Червоної книги України на підставі неправильного застосування статті 14 Закону України «Про Червону книгу України», адже відповідне дослідження не було здійснене.

Задовольняючи позовні вимоги частково, суд першої інстанції зважав на такі обставини:

– у поданні Національної комісії з питань Червоної книги України не наведено наукового обґрунтування потреби занесення лося європейського до Червоної книги України й не зазначено чітких даних щодо чисельності популяції та її динаміки, а містяться тільки загальні твердження щодо зменшення чисельності популяції та наявності значної вірогідності його зникнення, а також посилання на факт видання певними дослідниками наукових публікацій, датованих 2010–2013 роками;

– у протоколі засідання Національної комісії з питань Червоної книги в Україні немає жодної інформації щодо наукового обґрунтування необхідності занесення лося європейського до Червоної книги України та не зазначено чітких даних щодо чисельності популяції та її динаміки. Крім того, в зазначеному поданні вказано про те, що «на цьому тижні Мінприроди оголосило тендер на науково-дослідну роботу щодо «Оцінки стану популяції лося європейського в Україні та розроблення рекомендацій щодо заходів його збереження та відтворення» та зазначено про потребу здійснення моніторингу сучасного стану популяції лося європейського в Україні;

– у наданому суду витягу з протоколу засідання Секції з питань охорони тваринного світу Національної комісії з питань Червоної книги України, який є додатком до протоколу засідання Національної комісії з питань Червоної книги в Україні, містяться тільки приблизні дані щодо популяції лося європейського, та надано їй оцінку порівняно з іншими країнами, водночас немає інформації щодо наукового обґрунтування потреби занесення лося європейського до Червоної книги України;

– у протоколі засідання Секції з питань охорони тваринного світу Національної комісії з питань Червоної книги України зазначено про те, що після 2009 року дослідження стану популяції лося в Україні не проводились.

Із цих підстав суд першої інстанції зробив висновок, що оскаржений наказ був виданий з порушенням вимог статті 44 Закону України «Про тваринний світ» та статті 14 Закону України «Про Червону книгу України», а тому позовні вимоги щодо визнання його нечинним визнав обґрунтованими та такими, що мають бути задоволені.

Скасовуючи рішення суду першої інстанції стосовно задоволених позовних вимог та ухвалюючи постанову суду про відмову в цих вимогах, суд апеляційної інстанції взяв до уваги таке:

– комплексний аналіз науково-інформаційних джерел, які є рекомендаціями для занесення лося європейського до Червоної книги України за категорією «вразливий», дає змогу зробити висновок про зменшення

чисельності лося європейського протягом останніх трьох поколінь (25–30 років) у два і більше рази, неподолання причин, що призвели до занепаду цього виду, фрагментарність ареалу, тенденцію до значних коливань чисельності та меж його поширеності;

– форма статичної звітності (2тп-мисливство) містить конкретні й чіткі відомості щодо чисельності популяції та її динаміки. Зокрема, дослідження чисельності популяції лося європейського та її динаміки за формою статичної звітності (2тп-мисливство) є вагомим рекомендацією занести лося європейського до Червоної книги України за категорією «вразливий», оскільки згідно з даними досліджень абсолютна чисельність лося європейського на території України менша ніж десять тисяч дорослих особин, що за змістом обґрунтувань у науково-інформаційних джерелах, наявних у матеріалах справи, може призвести до зникнення цього таксона в Україні впродовж найближчих ста років;

– досліджені судом науково-інформаційні джерела є науковим результатом та у своїй сукупності підтверджують потребу занесення лося європейського до Червоної книги України.

На підставі цього суд апеляційної інстанції визнав помилковим висновок суду першої інстанції про те, що в поданні Національної комісії з питань Червоної книги України не наведене наукове обґрунтування потреби занесення лося європейського до Червоної книги України, а тому скасував рішення суду першої інстанції стосовно задоволених вимог і ухвалив щодо цих вимог нове судове рішення, яким у позові відмовив повністю.

Верховний Суд визначив ключовим правовим питанням у справі правомірність рішення відповідача щодо вжиття заходів стосовно заборони полювання на лося шляхом внесення його до Переліку видів тварин, що заносяться до Червоної книги України на підставі подання Національної комісії з питань Червоної книги України, оформленого відповідним протоколом.

Спірні правовідносини врегульовані нормами Законів України «Про Червону книгу України» та «Про тваринний світ». Аналіз норм зазначених законів свідчить, що до Червоної книги України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, з урахуванням науково обґрунтованих експертних висновків заносяться певні різновиди популяції – рідкісні та такі, що перебувають під загрозою зникнення в природних умовах на території України, види тварин.

Рішення про занесення видів тваринного світу до Червоної книги України приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, за поданням Національної комісії з питань Червоної книги України, яке вноситься за наявності наукового обґрунтування необхідності занесення виду до Червоної книги України, достовірних даних про чисельність популяцій та їх динаміку, поширення і зміни умов існування, що підтверджують необхідність ужиття особливих термінових заходів для їх збереження та охорони.

У тексті оскарженого наказу зазначено, що його прийнято на підставі подання Національної комісії з питань Червоної книги України. Відповідно до цього подання, методичними підставами для рекомендації занести лося європейського до Червоної книги України за категорією «вразливий» стали такі науково-інформаційні джерела: стандартна форми статистичної звітності (Зтп-мисливство); наукові публікації (Ковальчук, 2010; Смаголь і ін., 2012; Межжерин, Лашкова, 2013); літописи природи заповідників; спостереження за видом науковцями Інституту зоології НАН України під час експедиційних виїздів, урахування тієї обставини, що в Україні лось європейський знаходиться на північно-західній межі свого ареалу.

Конкретними обставинами для занесення лося європейського до Червоної книги в поданні зазначено: зменшення чисельності протягом останніх трьох поколінь (25–30 років) у два і більше разів, про що свідчать усі науково-технічні джерела, неподолання причин, що призвели до занепаду цього виду, фрагментованість ареалу, схильність до значних коливань чисельності та меж поширення, абсолютна чисельність менша за 10 тис. дорослих особин, шанси зникнення цього таксона в Україні за останні 100 років, що оцінюються як досить значні.

Суд апеляційної інстанції виходив з того, що зазначені докази в сукупності підтверджують факт зменшення чисельності лосів протягом останніх трьох поколінь (25–30 років) у два і більше разів. Та обставина, що протягом останніх шести років не проводилися спеціальні дослідження з метою встановлення реальної популяції лосів, не свідчить про недостовірність наукових даних, взятих до уваги Національною комісією з питань Червоної книги України.

З метою забезпечення реального захисту тварин, що опинилися на межі вимирання або у вразливому стані, термінового реагування на загрози, що постають перед тваринним світом, Національна комісія має право вносити подання про необхідність занесення певного виду до Червоної книги

Україні у разі наявності достатніх наукових даних та доказів, що підтверджують загрозу.

На думку позивача, відповідна комісія здійснює підготовку пропозицій про занесення до Червоної книги України та про виключення з неї рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу. Оскільки в даному випадку лось визначений як «вразливий» (абз. 5 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Червону книгу України»), то, на думку позивача, його не слід включати до Червоної книги України. Верховний Суд же виходив з того, що поняття «рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення» є загальною характеристикою для всіх видів, які включаються до Червоної книги України. Категорія «вразливий» – це одна із семи категорій тварин, які заносяться до Червоної книги України, про що чітко зазначено в ст. 13 Закону України «Про Червону книгу України».

Водночас відповідачем та третіми особами поза розумним сумнівом доведено, що натеper лось є «вразливою» твариною, і в найближчому майбутньому такий вид може бути віднесений до категорії зникаючих, якщо триватиме дія факторів, що негативно впливають на стан їх популяції. Таким чином, у відповідача були обґрунтовані підстави прийняти зазначене подання Національної комісії з питань Червоної книги України та винести спірний наказ.

Крім вирішення справи по суті, Верховний Суд дав відповідь на питання щодо права суб'єктів на оскарження подібних актів та рішень суду і надав оцінку факту порушення інтересів позивача. У цьому випадку Суд виходив з того, що відповідно до статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Екологічні інтереси населення також можуть захищатися в судовому порядку на підставі частини сьомої статті 41 Конституції України, відповідно до якої використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі, а також приписів статті 66 Конституції України, відповідно до яких ніхто не повинен заподіювати шкоду довкіллю. Верховний Суд тлумачить підстави для звернення з позовом до суду для захисту охоронюваного законом інтересу у сфері належного функціонування природних екосистем у світлі гарантій, закріплених в Орхуській конвенції – міжнародному договорі, який встановив зобов'язання держав у сфері доступу до правосуддя в екологічних справах. Пунктом 3 статті 9 Орхуської конвенції на її Договірні Сторони покла-

дається зобов'язання, зокрема, забезпечувати доступ громадськості до процедур оскарження дій та бездіяльності державних органів і приватних осіб, що порушують вимоги національного екологічного законодавства.

Водночас відповідно до Орхуської конвенції представники громадськості мають право оскаржувати порушення національного законодавства у сфері довкілля незалежно від того, належать такі порушення до прав на інформацію і на участь громадськості у процесі ухвалення рішень, гарантованих Орхуською конвенцією, чи ні [(згідно з Настановами щодо впровадження Орхуської конвенції (ООН, 2000 рік)]. Орхуська конвенція забезпечує доступ до правосуддя як на підставі власних положень, так і в порядку забезпечення дотримання національного природоохоронного законодавства.

Приписи нормативно-правових актів усіх рівнів щодо принципів, правил, вимог, обов'язків різноманітних суб'єктів, що стосуються утримання диких тварин, на усіх правових титулах (в усіх формах власності чи користування), в неволі чи в напіввільних умовах є «національним законодавством, що стосується навколишнього середовища» у значенні пункту 3 статті 9 Орхуської конвенції. Порушення приписів цих нормативно-правових актів може бути предметом судового оскарження відповідно до статті 9 Орхуської конвенції.

З огляду на важливість реального захисту довкілля, неприпустимим є обмежене тлумачення чинного законодавства України, частиною якого є Орхуська конвенція, стосовно права на звернення до суду за захистом охоронюваного законом інтересу у сфері гарантування екологічної безпеки. Отже, право на захист порушеного конституційного права на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися громадянами особисто або спільно – через об'єднання громадян (громадськість).

Щодо порушення прав позивача, то Суд виходив з того, що позивач має посвідчення мисливця та має право на полювання. Відповідно до статті 1 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» полювання – це дії людини, спрямовані на вистежування, переслідування з метою добування і саме добування (відстріл, відлов) мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах.

Одночасно Суд наголосив, що право на полювання не є абсолютним і може бути обмежено. Відповідно до ст. 6 зазначеного Закону до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства, належить, зокрема, здійснення державного регулювання в галузі мислив-

ського господарства та полювання; організація робіт з охорони, використання і відтворення мисливських тварин, збереження та поліпшення стану мисливських угідь; встановлення відповідно до законодавства обмежень щодо використання державного мисливського фонду. Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 20 цього Закону з метою раціонального використання мисливських тварин, охорони диких тварин, а також середовища їх перебування забороняється, зокрема, полювання на заборонених для добування тварин. З рахуванням наведеного Суд визнав, що заборона добування лося, яка є наслідком внесення його до Червоної книги, відповідає закону і прав позивача на полювання не порушує.

Наталія Коваленко,

суддя, Верховний Суд,

доктор юридичних наук, доцент

ПРЕЗЕНТАЦІЯ ДАЙДЖЕСТУ ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ В СПОРАХ, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРИРОДНОГО ДОВКІЛЛЯ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

Наявність екологічних проблем притаманна всім країнам, а відповідно, і судових спорів у цій сфері. Україна не є виключенням. Аналіз української судової практики щодо екологічних спорів дає підстави стверджувати, що нині порушення екологічних прав свобод та інтересів відбувається майже у всіх сферах відносин об'єктів навколишнього природного середовища. Водночас наявні й певні судові «напрацювання», відображені в правових позиціях з даної категорії спорів, які узагальнено подаються в Дайджесті практики Верховного Суду в спорах, що виникають у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав (далі – Дайджест судової практики, Дайджест).

Спори у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав на сьогодні розглядаються судами всіх юрисдикцій, що вказує на важливість та багатогранність екологічної тематики. Звичайно, адміністративні, господарські, цивільні та кримінальні справи у сфері екологічних відносин різняться за предметом спору, змістом конкретних правовідносин, в яких виник спір, суб'єктивним складом тощо, водночас спільним для них усіх є

захист природного середовища в цілому, його окремих об'єктів і, що найважливіше, конституційне право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Підготовлений Дайджест закономірно складений з п'яти блоків, у яких представлені правові позиції чотирьох касаційних судів та Великої Палати Верховного Суду.

До першого блоку – «Практика ВП ВС щодо розгляду справ зі спорів, які виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав» (спеціального випуску Дайджесту, виходячи з основних функцій Великої Палати Верховного Суду, зокрема, це вирішення предметної юрисдикції спорів, а також, урахуовуючи значення землі для України як стратегічного ресурсу та, відповідно, необхідність дотримання екологічних вимог охорони земель під час їх землепорядкування) – увійшли два розділи: 1) юрисдикційні спори; 2) судова практика у справах зі спорів щодо правового режиму земель.

Перший розділ увібрав у себе висновки Великої Палати Верховного Суду щодо визначення належності екологічного спору до тієї чи іншої юрисдикції. Зокрема, досить цікавою та актуальною стала справа № 910/8122/17, в якій розглядався спір про заборону діяльності дельфінарію за позовом міжнародної громадської організації. У даній справі Суд не тільки визначив приналежність розгляду даної справи за правилами адміністративного судочинства, оскільки позивач фактично замінює органи державної влади в питанні здійснення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, але й зробив деякі правові висновки, зокрема, визначив, по-перше, що 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; по-друге, що право на захист порушеного конституційного права на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості.

У справі № 469/1203/15-ц Велика Палата Верховного Суду розглянула спір про витребування земельних ділянок водного фонду та встановила, що добросовісність набувачів земельних ділянок підлягає обґрунтованому сумніву з огляду на те, що відповідачі не мали перешкод у доступі до законодавства й у силу зовнішніх природних ознак спірних земельних ділянок, проявивши розумну обачність, могли і повинні були знати про те, що ділянки перебувають у межах прибережної захисної смуги, набуття яких приватними

особами не можливе, окрім випадків, прямо передбачених у Земельному та Водному кодексах України.

Як відомо, судова практика являє собою систему дій з охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів особи, які мають юридичні наслідки. У сфері охорони навколишнього природного середовища конкретні права та законні інтереси особи, які має захищати суд, визначаються законами, що регулюють відносини з охорони довкілля в цілому, охорони та використання окремих природних ресурсів, організації та здійснення окремих видів природоохоронної діяльності. Спираючись на аналіз природоохоронних законодавчих актів, можна відзначити, що за предметом законодавчого регулювання може бути виділена судова практика з вирішення правових спорів у окремих сферах природокористування (землекористування, користування об'єктами тваринного світу, лісокористування тощо) чи видах діяльності, пов'язаних із запобіганням негативних впливів на довкілля. Саме за таким принципом представлена практика Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду щодо розгляду справ зі спорів, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав.

За період існування та функціонування Верховного Суду до Касаційного адміністративного суду було передано та надійшло 351 справа, що містяться в розділі 110000000 «Справи з приводу охорони навколишнього природного середовища», зокрема щодо Загального класифікатора спеціалізацій суддів та категорій справ, затвердженого наказом Державної судової адміністрації України від 21.12.2018 року № 622. Разом із тим необхідно відзначити, що адміністративні спори, які виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав за загальним класифікатором спеціалізації суддів та категорій справ, охоплюються не лише вказаним розділом, але можуть міститися серед інших (наприклад, розділ 108010200 «Справи з приводу реалізації державної політики у сфері економіки та публічної фінансової політики, зокрема щодо дозвільної системи у сфері господарської діяльності; ліцензування певних видів підприємницької діяльності; нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; розроблення і застосування національних стандартів, технічних регламентів та процедур оцінки відповідності»; 102020000 «Справи щодо захисту політичних (крім виборчих) та громадянських прав, зокрема щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації»).

Отже, аналіз судової адміністративної практики в екологічних спорах засвідчив, що вона не є численною (наприклад, у порівнянні із соціальними

спорами), однак це не вказує на те, що порушення в даній сфері є малозначимими. Екологічні питання, що розглядаються на наукових заходах, є важливими та фактично в такій формі покликані слугувати упередженню ситуації на майбутнє, адже кількість звернень до судів нижчих інстанцій з «екологічними» позовами зростає, в тому числі й з боку громадських організацій.

Акцентуючи увагу на окремих особливостях, представлених у Дайджесті категорій адміністративних спорів у сфері охорони природного середовища та екологічних прав громадян, слід зазначити таке.

Більшість справ, що містяться в категорії «Спори, що виникають у відносинах в галузі охорони атмосферного повітря», стосуються особливостей процедури отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами за відсутності відповідного дозволу, за порушенням умов і вимог до викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, а також встановлення підстав для анулювання такого дозволу.

Особливої уваги заслуговує справа № 826/3820/18 (Постанова КАС/ВС від 15.10.2019 р.), в якій оскаржувався наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 р. № 639 «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря». У даній справі Верховний Суд розтлумачив підстави для звернення з позовом до суду для захисту охоронюваного законом інтересу у сфері належного функціонування природних екосистем у світлі гарантій, закріплених в Орхуській конвенції – міжнародному договорі, який встановив зобов'язання держав у сфері доступу до правосуддя в екологічних справах. Колегія суддів дійшла висновку, що наслідком визнання протиправним та не чинним наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 р. № 639 може стати погіршення природного стану атмосферного повітря, відсутність сприятливих умов для життєдіяльності та екологічної безпеки, а також шкідливий вплив атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище.

Ілюстративним прикладом судової практики розгляду категорії спорів щодо захисту інституту правової охорони вод є Постанова КАС у складі Верховного Суду від 15.05.2019 р. у справі № 638/8281/15-а, в якій викладена така правова позиція: однією з обов'язкових умов для звільнення

суб'єкта господарювання від необхідності отримання дозволу на користування надрами є видобування води з метою її використання для власних господарсько-побутових потреб. Щоб видобувати підземні води для здійснення господарської діяльності, потрібно отримати спеціальний дозвіл уповноваженого державою органу.

Щодо категорії спорів, які виникають у відносинах з володіння, користування та розпоряджання лісами, забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання лісових ресурсів, у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу КАС у складі ВС у справі № 806/448/15 (Постанова від 26.06.2018 р.) про визнання протиправним та скасування рішення Ягодинської сільської ради «Про видалення сухостійних деревостанів у населених пунктах, проведення санітарних та інших рубок у польових смугах та інших лісових насадженнях» дійшов висновку, що відповідач як орган місцевого самоврядування правомірно реалізував своє право на делегування частини своїх повноважень Комунальному агролісомеліоративному підприємству Романівського району, що перебуває в управлінні Романівської районної ради, а рішення не містить жодних положень щодо врегулювання відносин у сфері заготівлі деревини під час рубок головного користування як самостійного виду спеціального використання природних рослинних ресурсів, а також сформулював таку правову позицію: видача лісорубних квитків органами самоврядування не передбачена чинним законодавством.

Сучасна практика свідчить, що нині досить часто й грубо порушуються екологічні права громадян, зокрема внаслідок невиконання норм Закону України «Про відходи», а саме вимог поводження з відходами. Справи, що розглядалися КАС у складі ВС, насамперед засвідчили некомпетентність інспекторів перевірки (наприклад, під час складання протоколу у справі про адміністративне правопорушення не було зазначено зміст відповідного правопорушення з посиланням на відповідний нормативний акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення), що в подальшому призвело до скасування постанов про накладення штрафу. Вказане демонструє, що результати судової практики в цій категорії спорів передусім мають бути стимулом рівня професійності посадових осіб контролюючих органів.

Окремою категорією спорів у цій сфері, що заслуговує уваги, є справи щодо дозвільних процедур та їх результатів. Прикладом такої категорії справ слід навести рішення КАС у складі ВС від 23.01.2018 р. за позовом ТОВ «ГалФрукт-Трейд» до Державної екологічної інспекції у Львівській області про визнання

протиправними рішення відповідача про тимчасову заборону (зупинення) діяльності позивача. Суд у даній справі дійшов висновку, що «отримання дозволу на розміщення відходів та затвердження лімітів на утворення і розміщення відходів не є обов'язковим для всіх без виключення суб'єктів господарювання, цьому передує обов'язок Мінекоресурсів учинити певні дії, а саме визначити перелік суб'єктів, які мають отримати ліміти, визначити спеціальні місця для розміщення відходів, надіслати повідомлення таким суб'єктам».

Примітною в категорії спорів, що виникають у відносинах в галузі мисливського господарства та полювання, а також у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу, стала «справа про лося» № 826/9432/17 (Постанова КАС/ВС від 02.10.2019 р.). У даній справі мисливець – позивач – звернувся з позовом до Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України про визнання протиправними дій та бездіяльності, визнання погодженими лімітів добування мисливських тварин, зобов'язання відповідачів вжити заходів щодо усунення порушення прав позивача та його інтересів, визнання не чинним наказу Міністерства екології та природних ресурсів від 19 грудня 2017 року № 481 «Про внесення змін до Переліку видів тварин, що заносяться до Червоної книги України (тваринний світ)», яким затверджено внесення лося європейського до Червоної книги України. Суд у даній справі резюмував, що науково-інформаційні джерела в сукупності підтверджують потребу занесення лося європейського до Червоної книги України та «заборона добування лося, яка є наслідком внесення його до Червоної книги, відповідає закону і права позивача на полювання не порушує».

Не менш цінними для практики стали правові висновки, сформульовані Судом у справах зі спорів, що виникають у відносинах в галузі охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів. Так, наприклад, за висновком Суду: охоронне зобов'язання не є регуляторним актом, оскільки не відповідає законодавчо визначеним критеріям такого акта (справа № 822/1828/17); покладення на позивача обов'язків з охорони та збереження заказника на підставі охоронного зобов'язання, до якого не вносилися зміни у зв'язку зі змінами в законодавстві України, не є безумовним (справа № 816/4493/147); відсутність документації на підтвердження меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду унеможлиблює встановлення факту того, що обстеження відбулось саме на об'єкті природно-заповідного фонду (справа № 822/1186/16); рішення сесії Великокручанської сільської ради, яким фактично зменшено

загальну площу парку, встановлену Указом Президента України від 11 грудня 2009 року № 1046 «Про створення національного парку «Пирятинський», є незаконним (справа № 544/1336/13-а).

Спори, що виникають у відносинах, пов'язаних з оцінкою впливу на довкілля, виділяються в окрему групу, насамперед через наявність негативних наслідків реалізації потенційно небезпечних для навколишнього природного середовища видів діяльності. З цієї причини під час прийняття рішень з таких справ обов'язковому врахуванню підлягають висновки про такі наслідки за неодмінної та безпосередньої участі в цьому процесі громадськості. Йдеться про проведення державної екологічної експертизи.

Отже, заслуговують на увагу представлені в Дайджесті судової практики правові висновки з даної категорії справ, а саме: 1) поняття «державна екологічна експертиза» та «експертиза проектів будівництва» не є тотожними, а тому випадки обов'язкового проведення державної екологічної експертизи щодо видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку, поширюються і на об'єкти будівництва; 2) заходи щодо врахування думки громадськості, забезпечення гласності та відкритості інформації про екологічні наслідки, які матиме провадження господарської діяльності, яка передбачає поводження зі шкідливими речовинами, передують проведенню екологічної експертизи; 3) здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку.

Результати розгляду справ зі спорів, що виникають у відносинах із забезпечення доступу до екологічної інформації, безперечно, є також важливими для захисту екологічних прав громадян, особливо в розрізі ратифікованої Україною Орхуської конвенції та як результат її застосування – доступу до екологічної інформації громадських організацій.

Особливості розгляду даної категорії справ наочно представлені в Постанові КАС у складі ВС від 03.07.2019 р. у справі № 826/3969/16 щодо надання на публічний запит копії паспорта потенційно небезпечного об'єкта – Трипільської ТЕС, в якій колегія суддів резюмувала, що розпорядник інформації, яка стосується діяльності підприємства, що негативно впливає на довкілля, не може ухилитися від її надання, посилаючись на свою статутну діяльність, якою, на його думку, обмежується обсяг його підвітності/публічності як розпорядника інформації.

Розділ судової практики КАС/ВС, що стосується справ зі спорів, які виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища, вмістив в

себе категорії спорів, що не увійшли до тих, які були вже охарактеризовані попередньо та стосуються в основному правового режиму земельних ділянок, заходів реагування на самовільне зайняття земельної ділянки та категорії справ щодо процедур надання та анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

Результатами вивчення та узагальнення судової практики вирішення Касаційним господарським судом спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, теж умовно була розділена на певні категорії та викладена з відповідними правовими позиціями. До особливостей господарських «екологічних справ» можемо віднести такі: а) позивачами у спорах даної категорії в переважній більшості випадків є органи, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища: Державна екологічна інспекція, Державне управління охорони навколишнього природного середовища, інші контролюючі державні органи, а також прокурор в інтересах держави в особі цих органів; б) відповідачами у зазначених спорах були, відповідно, господарюючі суб'єкти, якими допущено правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища; в) предметом спору в переважній більшості випадків є стягнення шкоди, заподіяної державі внаслідок порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Окреме місце у судовій практиці займає розгляд справ, пов'язаних із притягненням до відповідальності осіб, винних у скоєнні екологічних правопорушень.

Так, Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність за найнебезпечніші правопорушення в галузі довкілля (злочини проти довкілля, передбачені ст. ст. 236–254 розділу 8 Особливої частини кримінального закону).

Відповідно, практика Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду в спорах, що виникають у правовідносинах щодо вчинення злочинів проти довкілля, також представлена в Дайджесті Верховного Суду. Зокрема, в ньому наявні правові позиції у кримінальних справах про злочини, передбачені статтею 246 КК України (щодо незаконної порубки або перевезення, зберігання, збуту лісу) та статтею 240 КК України (щодо порушення правил охорони або використання надр). Насамперед це зумовлено тим, що з 1 січня 2019 року диспозиція ч. 1 ст. 246 КК України зазнала змін у частині визначення мінімальної межі розміру «істотної шкоди», заподіяння якої тягне за собою караність діяння, а саме за незаконну порубку дерев

або чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, перевезення, зберігання, збут незаконно зрубаних дерев або чагарників, що заподіяли істотну шкоду. Також звертається увага на процесуальні особливості розгляду кримінальних справ про злочини за статтею 240 КК України, а саме: положення ст. 23 КПК слід розглядати як такі, що автоматично висувають вимогу про нове дослідження доказів у суді апеляційної інстанції кожного разу, коли йдеться про скасування виправдувального вироку; винуватість особи має бути доведена поза розумним сумнівом (ч. 2 ст. 17 КПК України).

За аналогією попередніх (публічно-правових та господарських) спорів судова практика Касаційного цивільного суду в складі ВС також піддалася категоризації. Результатами вивчення та узагальнення судової практики вирішення цивільних спорів, пов'язаних із захистом екологічним прав громадян або, навпаки, з порушеннями останніми норм екологічного законодавства, що, відповідно, призвело до обов'язку відшкодування шкоди, стали викладені в Дайджесті правові висновки щодо спорів, що виникають у правовідносинах із порушенням законодавства про охорону тваринного світу, про охорону рослинного світу, у зв'язку із забрудненням навколишнього середовища.

Викладене дає підстави очікувати, що узагальнення підготовленого та представленого для загалу Дайджесту судової практики Верховного Суду в спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав, сприятимуть суддям своєчасно і правильно розглядати адміністративні, господарські, цивільні та кримінальні справи щодо захисту природного довкілля та екологічних прав, що у свою чергу слугуватиме гарантією конституційного права громадян на безпечне довкілля, а також важливим засобом захисту суспільних відносин у сфері охорони й відтворення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Наталія Куць,

юрисконсульт, аналітик

МБО «Екологія-Право-Людина»

**ЗАХИСТ ДИКИХ ТВАРИН, ЩО УТРИМУЮТЬСЯ В НЕВОЛІ,
ВІД ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ:
АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ**

У вересні 2019 року в понад 24-х містах України пройшов Всеукраїнський марш за тварин. Серед вимог активістів були такі, як заборона використання диких тварин у цирках та інших видовищних заходах, оскільки така експлуатація тварин є негуманною [1]. Водночас дикі тварини активно використовуються для утримання в неволі та експлуатації у видовищних заходах, а попри наявність законодавчих вимог щодо утримання тварин у неволі та заборони жорстокого поводження, існує неоднозначна практика використання цих норм, чим і зумовлена актуальність даного дослідження.

Дикі тварини – це тварини, природним середовищем існування яких є дика природа, в тому числі ті, які перебувають у неволі чи напіввільних умовах [2]. В Україні наявні такі види спеціального використання диких тварин з вилученням із природних умов та поміщення в неволю, як утримання тварин в зоопарках, на приватних фермах, у зоологічних кутках, у ресторанних та інших приватних комплексах, використання диких тварин для проведення шоу та інших вистав у цирках, дельфінаріях, використання диких тварин для надання послуг фотографування, дельфінотерапії, контактні зоопарки тощо.

Спеціальне використання диких тварин дозволяється за умови забезпечення належних умов утримання. Зокрема, відповідно до положень статей 7, 8 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» утримання диких тварин у неволі допускається, якщо створені умови, що відповідають їхнім біологічним, видовим та індивідуальним особливостям; умови утримання тварин повинні задовольняти їхні природні потреби в їжі, воді, сні, рухах, контактах із собі подібними, в природній активності та інші потреби; місце утримання тварин повинно бути оснащено таким чином, щоб забезпечити необхідні простір, температурно-вологісний режим, природне освітлення, вентиляцію та можливість контакту тварин із природним для них середовищем [2].

Утримання диких тварин у неволі без створення відповідних умов не допускається. Окрім того, щодо окремих видів тварин установлені додат-

кові обмеження у використанні, серед яких – заборона спеціального використання тварин, занесених до Червоної книги України, з метою отримання прибутку [3], заборона функціонування дельфінаріїв без природної морської води [2].

Незабезпечення вищезгаданих умов утримання є жорстким поведінням із тваринами. До жорсткого поводження відносяться інші факти порушення правил та умов утримання тварин, знущання над тваринами, нанесення побойів, заподіяння їм іншої умисної фізичної, моральної шкоди, зокрема в ході дресирування тощо.

Обов'язок по забезпеченню належних умов утримання диких тварин покладається не лише на власника тварини, але й на особу, яка безпосередньо утримує тварин. Така позиція відображена і у практиці адміністративних судів. Так, Одеський окружний адміністративний суд у рішенні від 19 вересня 2019 року в справі № 420/4608/19 про призупинення діяльності цирку зазначив, що твердження цирку про неперебування тварин на балансі підприємства як підстави для звільнення від обов'язку створення відповідних умов утримання не є обґрунтованими, а утримання диких тварин не означає саме знаходження їх під певною формою власності по відношенню до Цирку [4].

Крім того, однією з обов'язкових умов спеціального використання диких тварин є наявність дозволу. Отримання відповідного дозволу надає можливість компетентному органу влади перевірити факт забезпечення належних умов для утримання дикої тварини в неволі. Водночас натепер відсутні правові норми, які регулюють порядок видачі дозволу на використання диких тварин у неволі, дозволу на право займатися розведенням у напіввільних умовах чи в неволі видів тварин, занесених до Червоної книги України та ін. Велика Палата Верховного Суду у справі № 910/8122/17 зазначила, що 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 [5]. Така позиція Верховного Суду відповідає принципу захисту тварин від жорсткого поводження та попереджає виникнення випадків утримання в неволі диких тварин у неналежних умовах.

Контроль за забезпеченням належних умов утримання диких тварин та за дотриманням інших вимог законодавства щодо захисту диких тварин від жорсткого поводження здійснює Державна екологічна інспекція України [6].

Водночас правом на звернення до адміністративного суду з метою захисту диких тварин від жорстокого поводження володіють не лише суб'єкти владних повноважень, але й представники громадськості. Так, Велика Палата Верховного Суду у справі № 910/8122/17 зазначила, що громадська організація має право звернутися до суду з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства відповідачем. Водночас, оскільки зверненням із таким позовом позивач фактично замінює органи державної влади у питанні здійснення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, цей спір має публічно-правовий характер, а отже, повинен вирішуватися в порядку адміністративного, а не господарського судочинства [5].

Зважаючи на вищенаведене, рекомендуємо адміністративним судам брати до уваги публічно-правовий характер спорів, пов'язаних із захистом диких тварин від жорстокого поводження, і право громадськості на захист диких тварин від жорстокого поводження в адміністративному судочинстві, та досліджувати питання забезпечення належних умов утримання тварин і захисту диких тварин від жорстокого поводження, виходячи з індивідуальних особливостей відповідного виду диких тварин та конкретних умов, за яких здійснювалося спеціальне використання цих тварин.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Вимоги Всеукраїнського маршу за тварин. URL: <https://www.facebook.com/events/киев-парк-шевченко/всеукраїнський-марш-за-тварин-2019/760066621054797/>.
2. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV (у редакції від 4 серпня 2017 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3447-15>.
3. Про Червону книгу України : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3055-III (у редакції від 18 грудня 2017 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>.
4. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 19 вересня 2019 р. у справі № 420/4608/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84458118#>.
5. Постанова Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479?fbclid=IwAR2fTm8iSzRiE2BEg5EREL8bPYqNvkkZEр1iM-g5Xj6DP8_633uGrikmxPE.
6. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 (у редакції від 28 вересня 2019 р.) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п>.

В'ячеслав Олещенко,

старший науковий співробітник, відділ проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права, директор,

Науково-дослідний центр енергетичного, ядерного та природоресурсного права, Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України, кандидат географічних наук, доцент

ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДНОГО РІЗНОМАНІТТЯ ТА СПЕЦІАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ У ЛІСОВОМУ ГОСПОДАРСТВІ: СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Аналіз судової практики та змісту питань, з якими протягом останніх років часто звертаються до Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України правоохоронні органи, адвокати, господарюючі суб'єкти з багатьох регіонів держави для одержання за результатами науково-правової експертизи відповідних оцінок та рекомендацій, засвідчує особливу актуальність посилення уваги до деяких сутнісних питань правового забезпечення збереження природного різноманіття, а також здійснення спеціального використання природних ресурсів, що є важливою умовою належного здійснення судочинства.

Правовий інститут спеціального використання природних ресурсів, його доктринальні засади, основні ознаки, місце в системі правового регулювання використання природних ресурсів, принципів відмінності від інших дій, пов'язаних із природними ресурсами, було сформовано в сучасному екологічному праві в Україні ще до початку 90-х років минулого століття за результатами тривалих наукових досліджень, дискусій, проведених у різних регіонах країни економіко-правових та інших експериментів, аналізу зарубіжного досвіду, документів відповідних міжнародних організацій, рекомендацій світових форумів.

При цьому ключовим для розкриття сутності цього правового інституту є поняття «використання», що в даному випадку вживається у звичайному його розумінні, притаманному українській мові, а саме: *застосовувати, вживати що-небудь із користю, для будь-якої справи, користуватися чимось, знаходити застосування*, як і передбачено тлумачними словниками української мови. Формування правового інституту спеціального використання природних ресурсів здійснювалося з метою забезпечення належної

реалізації міжнародно визнаного принципу платності використання природних ресурсів, реалізація якого має на меті економічно стимулювати ощадливе використання природних ресурсів, сформувати фінансові ресурси, необхідні для виконання різноманітних заходів в інтересах відновлення та зміцнення природоресурсного потенціалу, поліпшення стану довкілля, забезпечення екологічної безпеки, а в цілому – сталого розвитку.

Виходячи з цих міжнародно визнаних підходів та вітчизняного досвіду, особливо з огляду на утвердження ринкових методів господарювання віднесення природних ресурсів до особливих об'єктів, які перебувають у власності Українського народу, що пізніше було закріплено Конституцією України (ст. 13), спираючись на доктринальне розуміння правової сутності використання природних ресурсів, ураховуючи можливі механізми його регулювання, а також місце в системі екологічних правовідносин, відповідні питання, пов'язані зі спеціальним використанням природних ресурсів, і було врегульовано законодавством України. Ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991) було визначено, що в Україні використання природних ресурсів здійснюється в порядку загального і спеціального використання природних ресурсів. Цим Законом, а також ухваленими пізніше актами природоресурсного законодавства було розмежовано ці основні види використання природних ресурсів та відмежовано їх від інших дій стосовно природних ресурсів, які не мають ознак використання природних ресурсів і спрямовані на досягнення інших цілей. Передбачено, що природні ресурси в порядку їх спеціального використання надаються у володіння, користування або оренду громадянам, а також підприємствам, установам і організаціям для здійснення виробничої та іншої діяльності, тобто діяльності, спрямованої на досягнення цілей підприємництва, для виготовлення та реалізації продукції, виконання робіт чи надання послуг, для чого й необхідні ті чи інші природні ресурси як сировина чи інший неодмінний ресурс. Саме за таких обставин, для ефективного та безпечного з екологічної, економічної та соціальної точок зору використання природних ресурсів зазначеним Законом та іншими актами законодавства передбачено надання природних ресурсів для спеціального використання, встановлення відповідних лімітів та плати, надання спеціальних дозволів, а також здійснення нормування, обліку природних ресурсів.

Таким чином, шляхом запровадження інституту спеціального використання природних ресурсів було сформовано правовий механізм забезпечення та здійснення особливого правового регулювання реалізації прав та

задоволення інтересів суб'єктів господарювання на використання певних природних ресурсів для здійснення їх виробничої та іншої діяльності. Це порядок є принципово відмінним від системи реалізації права кожного на використання природних ресурсів для задоволення особистих потреб у порядку загального використання природних ресурсів, а також від регулювання інших видів діяльності, пов'язаних із природними ресурсами, зокрема й тих, що здійснюються у процесі ведення лісового господарства і спрямовані на забезпечення охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їхніх корисних властивостей, покращення родючості ґрунтів тощо відповідно до вимог лісового законодавства.

З урахуванням вищезазначених доктринальних положень екологічного права ст. 67 Лісового кодексу України (в редакції від 08.02.2006 р.) було встановлено, що в разі спеціального використання лісових ресурсів можуть здійснюватися заготівля деревини в порядку рубок головного користування, а також деякі інші види використання лісових ресурсів. Ст. 70–75 цього Кодексу розкривають сутність кожного з виділених видів спеціального використання лісових ресурсів. Уряд відповідно до вимог Кодексу та наданих йому повноважень постановою від 23.05.2007 р. № 761 затвердив Порядок спеціального використання лісових ресурсів та Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів.

Додатково спеціальним законодавством, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, вимог відповідних міжнародних договорів установлено особливі механізми регулювання використання природних ресурсів, включаючи й лісові, в інтересах збереження біотичного та іншого природного різноманіття, зокрема в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.

Ефективність судочинства, надійний захист прав та законних інтересів усіх суб'єктів, збереження природного різноманіття та ефективне ведення лісового господарства значною мірою залежать від готовності судів забезпечити системне застосування відповідних норм законодавства, що, однак, на даний час суттєво ускладнено внаслідок внесення за останні роки різноманітних точкових, науково необґрунтованих змін до деяких законів та інших нормативно-правових актів, що призводить до руйнування засадничих положень екологічного права та відповідного законодавства, утвердження хаотичності норм, сприяючи таким чином не лише розширенню можливостей для зловживань із боку представників державних органів та суб'єктів господарювання, а й наносячи значну шкоду довгостроковим екологічним, економічним та соціальним інтересам держави.

Так, 02.12.2010 р. було ухвалено Податковий кодекс України, яким з урахуванням внесених до нього в подальшому змін в особливий спосіб врегульовано питання, пов'язані з платою за спеціальне використання лісових ресурсів – як рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (п. п. 251.1.5. ст. 251). При цьому п. 256.2. ст. 256 встановлено, що об'єктом оподаткування рентною платою за спеціальне використання лісових ресурсів є не лише деревина, заготовлена в порядку рубок головного користування, другорядні лісові матеріали, побічні лісові користування, використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт, тобто дійсно у разі здійснення спеціального використання природних ресурсів, а й деревина, заготовлена під час проведення заходів щодо поліпшення якісного складу лісів, їх оздоровлення, посилення захисних властивостей (у деревостанах віком понад 40 років – рубки догляду за лісом, вибіркові санітарні рубки, вибіркові лісовідновні рубки, рубки, пов'язані з реконструкцією, ландшафтні рубки і рубки переформування; незалежно від віку деревостанів – суцільні санітарні та суцільні лісовідновні рубки). У зв'язку з цим Законом України № 2756-VI від 02.12.2010 р. було внесено низку змін, зокрема й до Лісового кодексу України, за якими постійних лісокористувачів звільнено від обов'язку своєчасно здійснювати плату за спеціальне використання лісових ресурсів (виключено п. 7 ч. 2 ст. 19 Кодексу), а в переліку видів використання лісових ресурсів, що здійснюються в порядку їх спеціального використання, виключено обмеження, за яким до таких видів використання лісових ресурсів відноситься лише заготівля деревини в порядку рубок головного користування (п. 1 ч. 1 ст. 67). Оцінюючи правові наслідки внесення зазначених змін до Лісового кодексу України, зазначаємо, що такі точкові зміни, незважаючи на цілі ініціаторів цих змін, не змінили правову сутність та правове регулювання не лише спеціального використання лісових ресурсів, а й спеціального використання природних ресурсів загалом. Адже хоча чинною редакцією ст. 67 цього Кодексу після внесення Законом від 02.12.2010 року змін до п. 1 її ч. 1 і передбачено, що до видів використання лісових ресурсів, які можуть здійснюватися в порядку спеціального використання, відноситься заготівля деревини, однак за ст. 70 Кодексу, яка визначає порядок здійснення заготівлі деревини, заготівля деревини під час використання лісових ресурсів здійснюється виключно в порядку рубок головного користування, що проводиться в стиглих та перестійних деревостанах (ч. 1). При цьому в ч. 4 цієї ж

статті Кодексу йдеться про те, що хоча деревина заготовляється і в інших випадках, однак це здійснюється *не в порядку спеціального використання лісових ресурсів*, а в порядку здійснення лісогосподарських заходів, *не пов'язаних із використанням лісових ресурсів* (поліпшення якісного складу лісів), та під час проведення інших заходів (розчищення лісових ділянок, вкритих ліською рослинністю, у зв'язку з будівництвом гідровузлів, трубопроводів, шляхів тощо). Наголошуємо також на тому, що Порядком спеціального використання лісових ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 761 (з наступними змінами), до видів спеціального використання лісових ресурсів відповідно до вимог Лісового кодексу України *віднесено лише рубки головного користування, заготівлю другорядних лісових матеріалів, побічні лісові користування та використання корисних властивостей лісів*. І це при тому, що останні зміни до цього Порядку вносилися Урядом 16.12.2015 р. (постанова № 1173), тобто вже після врегулювання Податковим кодексом України у вищезазначений спосіб питань щодо рентної плати за використання лісових ресурсів. Положення про спеціальне використання природних ресурсів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459, яке із внесенням змін до нього постановою від 16.12.2015 р. № 1173 має назву «Положення про спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду», також однозначно передбачає, що видача дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів *здійснюється відповідно до Порядку видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів* (абзац другий п. 1). Слід також взяти до уваги, що саме Уряд, виходячи з його конституційних повноважень у бюджетній та інших сферах (ст. ст. 96, 97, 116 Конституції України), ураховуючи вимоги спеціального у цій сфері Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших законів, уповноважений визначати порядок та умови здійснення спеціального використання природних ресурсів, установлення відповідних лімітів.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне наголосити й на тому, що законодавство України відповідно до особливостей суспільних відносин у різних сферах побудовано за галузевим принципом. При цьому кожна галузь має власну сферу та предмет регулювання, яким відповідають спеціальні методи правового регулювання. Так, відносини, що виникають у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та екологічної безпеки, регулюються екологічним законодавством. Натомість

предметом регулювання податкового законодавства, як однозначно визначено і в ст. 1 Податкового кодексу України, є лише відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, визначення вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, порядку їх адміністрування, платників податків та зборів, їхніх прав та обов'язків, компетенції контролюючих органів, повноважень та обов'язків їхніх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальності за порушення податкового законодавства. Тому норми Податкового кодексу України можуть застосовуватись лише в межах, визначених цим Кодексом, і за цих обставин не можуть регулювати чи змінювати сутність, кваліфікацію суто екологічних правовідносин, основних інститутів та понять екологічного права, порядок вирішення відповідних питань, визначений спеціальним законодавством, у даному випадку – екологічним.

Незважаючи на ці досить однозначні вимоги чинного законодавства, в судовій практиці, згідно з позовними вимогами деяких природоохоронних органів, виконання заходів, спрямованих на підвищення якості лісових насаджень, часто безпідставно кваліфікується як спеціальне використання природних ресурсів, яке у разі його здійснення без додаткових дозволів та лімітів ніби то є порушенням вимог законодавства з нанесенням шкоди державі в особливо великих розмірах. З тих же міркувань для виконання таких же заходів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду вимагається додаткове одержання лімітів та дозволів, обмеження господарської діяльності без урахування цілей заповідання, динамічних особливостей відповідних природних комплексів та інших суттєвих обставин. Такі безпідставні вимоги природоохоронних органів, які часто підтримуються судами, призводять до погіршення умов збереження природного різноманіття, санітарного стану та інших якісних характеристик лісових насаджень, знижують відповідальність та заінтересованість лісгосподарських підприємств у належному веденні лісового господарства, збереженні та розширенні мережі заповідних природних комплексів. За цих обставин необхідно посилити вимоги до оцінки наукової обґрунтованості законодавчих ініціатив, прискорити проведення систематизації чинного екологічного законодавства з метою не лише його впорядкування, а й виключення норм, що не відповідають принципам екологічного права, суттєво ускладнюють реальне поліпшення екологічної ситуації в Україні, зміцнення природоресурсного потенціалу. Слід також забезпечити докорінне підвищення професійного рівня осіб, на яких покладено здійснення екологічного контролю та розгляд

справ з екологічних питань у судах, посилити роль науково-правової експертизи в судовому процесі як важливої умови забезпечення науково обґрунтованого, справедливого судочинства та верховенства права, належного захисту екологічних прав та законних інтересів.

Інна Поліщук,

*старший викладач, кафедра господарського, повітряного та космічного права
Національного авіаційного університету*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Актуальність теми дослідження визначається новизною та малодослідженістю проблем міжнародних, світових правових механізмів екологічного правосуддя як явища правової дійсності щодо забезпечення захисту екологічних прав громадян, актуальністю проблем правової охорони довкілля та необхідністю пошуку їх вирішення.

На сьогодні екологічні права людини є серед найвищих соціальних цінностей. Розвиток правової думки про них пов'язаний з усвідомленням міжнародним співтовариством нагальної необхідності не лише збереження й ефективного використання ресурсної бази навколишнього природного середовища, а і створення умов свого існування, потреби дихати чистим повітрям, пити чисту воду, споживати екологічно безпечну їжу й задовольняти інші біологічні та духовні потреби. З урахуванням зазначеного в багатьох країнах світу екологічні права визнаються не лише самостійними правами, а життєво необхідною основою для правового забезпечення задоволення біологічних та еколого-естетичних потреб людини [7, с. 3].

Наукове визнання та нормативне закріплення екологічних прав у міжнародному праві має важливе значення для вироблення міжнародних світоглядних концепцій охорони довкілля, заснованих на ідеях розв'язання екологічних проблем в інтересах конкретної людини й усього людства, а також формування системи міжнародного екологічного права щодо охорони навколишнього природного середовища.

Яскравим прикладом закріплення екологічних прав людини в міжнародних договорах є Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН

«Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля», прийнята 25 червня 1998 року в м. Орхусі (Данія) (Орхуська Конвенція), яка визначила три основних види екологічних прав, що розглядаються як важливі чинники у становленні демократії: 1) доступ громадськості до екологічної інформації; 2) участь громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля; 3) доступ громадськості до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [1, с. 1].

Реалізація зазначених прав полягає насамперед, на думку А.П. Гетьмана і В.В. Костицького, у формуванні міжнародної екологічної політики й міжнародного екологічного законодавства, особливо стратегічної позиції ЄС щодо навколишнього середовища, яка була юридично закріплена в Договорі про Європейське співтовариство й полягає в декларуванні прагнення Європейського Співтовариства до високого ступеня охорони навколишнього середовища, покращення його якості, підвищення рівня життя людей. У подальшому це стало вихідною точкою для формування їхньої екологічної політики й екологічного права ЄС, а далі – обов'язком для імплементації національним екологічним законодавством держав [2, с. 74–75].

Натепер національне екологічне законодавство розвинених країн світу закріплює ряд умов та гарантій для реалізації зазначених в Орхуській Конвенції екологічних прав, серед яких, зокрема, міри адміністративного та судового характеру, тобто визначено, що громадяни мають право на звернення до органів влади, інших органів та організацій з питань, що стосуються негативного впливу на навколишнє середовище, а також на подання до суду позовів у випадку порушення їхніх екологічних прав.

Але застосовуючи, зокрема, позовний спосіб захисту прав у суді, громадяни можуть зіткнутися з проблемами доказування фактів порушення своїх екологічних прав, а точніше зі складнощами, пов'язаними з необхідністю самостійного доказування фактів порушення екологічних прав і причинно-наслідкового зв'язку між вчиненою дією та наслідками, що наступили [11, с. 46].

Хоча, на думку Т.Б. Єрмолаєвої, позитивним моментом під час оцінки доказів у спорах щодо захисту екологічних прав громадян є дія принципу «поза розумними сумнівами», використання якого практикується Європейським судом з прав людини. Указаний принцип полягає в тому, що доказ може впливати з досить потужних, зрозумілих і таких, що підтверджуються одним з висновків або аналогічних неспростовних презумпцій

факту. Застосування принципу «поза розумними сумнівами» відображає максимальний стандарт під час встановлення факту порушення того чи іншого екологічного права [4, с. 97].

Проблеми судового захисту екологічних прав пов'язані також з відсутністю закріплення в законодавстві ряду країн деяких екологічних термінів та їх змісту, що має важливе значення для визначення меж екологічних прав громадян як таких, а також відокремлення їх від інших прав, що призводить у свою чергу до неготовності та неспроможності громадян приймати рішення про забезпечення захисту своїх екологічних прав.

Багато іноземних вчених-правників, зокрема, Л. Кремер, О.Л. Дубовик, В.С. Степаненко, відзначають, що підвищення ефективності захисту екологічних прав громадян можливе шляхом створення спеціалізованих екологічних судів або спеціалізованих палат у судах загальної юрисдикції чи в арбітражних (господарських) судах в національних судових системах, а також шляхом гармонізації окремих сегментів національного екологічного законодавства з європейськими стандартами [6, с. 8; 3, с. 12].

Актуальність постановки питання про необхідність створення екологічних судів, на думку О.С. Мурзальнової, А.М. Солнцева, А.С. Шварова, зумовлена зростанням кількості та масштабів екологічних проблем, прийняттям багатьма країнами комплексного екологічного законодавства, нездатністю судів загальної юрисдикції ефективно здійснювати правосуддя у сфері захисту навколишнього природного середовища [9, с. 30].

У зв'язку з цим слід зазначити, що існують позитивні приклади правових систем зарубіжних країн, в яких створені спеціалізовані екологічні суди. І такі суди мають певні переваги: швидкість судового процесу, ефективність, підготовленість і спеціалізація суддів, а також присутність позасудових експертів у даній галузі. Наприклад, у Китаї екологічні права конституційно не закріплені, але держава йде шляхом створення такої моделі захисту екологічних прав у випадку їх порушення, коли громадянам надається можливість спрощеної процедури їх захисту, в тому числі шляхом звернення до спеціалізованих екологічних судів.

На думку Я.В. Кравець, останнім часом у розвинених країнах спостерігається зростання кількості екологічних судів і трибуналів та, відповідно, зростання кількості звернень до них за захистом, визнанням екологічних прав [5, с. 6].

Серед європейських країн позитивні тенденції в цьому напрямі мають Швеція та Австрія. Швеція є першою європейською країною, яка у 1999 році

створила Екологічний кодекс, в якому прописується інститут екологічних судів першої та другої інстанції (а саме п'ять екологічних судів, які приєднуються до п'яти цивільних округів по одному суду та ще один приєднаний до цивільного суду апеляції). Австрійська система, заснована на спеціалізації екологічних судів, включає Незалежний екологічний сенат у складі 10 суддів, проте його юрисдикція обмежується справами, що стосуються оцінки впливу на навколишнє середовище [5, с. 12].

За останні роки на міжнародному рівні сформувалася певна практика захисту екологічних прав громадян, зокрема у межах Європейського суду з прав людини, до якого громадяни можуть звертатися у випадку, коли вичерпані всі внутрішньодержавні засоби правового захисту. Так, відповідно до позиції Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях керується, зокрема, Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод 1950 р., держава в особі відповідних уповноважених органів несе відповідальність, якщо останні не вживали ефективних заходів щодо покращення якості навколишнього середовища, передбачених національним законодавством. Європейський суд із прав людини визначає, що в «екологічних справах» на державу – учасника Конвенції – можуть бути покладені так звані позитивні зобов'язання, тобто зобов'язання з необхідності вжиття заходів щодо припинення ситуації, яка спричиняє шкоду навколишньому середовищу, навіть якщо джерелом такої шкоди є дії приватних осіб, а не самої держави [10, с. 134].

На думку Європейського суду, національна влада, беззаперечно, перебуває в кращій позиції, ніж міжнародний суд щодо вирішення конкретних екологічних спорів у локальному контексті, а також щодо встановлення найбільш прийнятної екологічної політики, індивідуальних інструментів, які б відповідали потребам місцевої спільноти. При цьому держава може врахувати економічні інтереси як регіону, так і країни в цілому, а отже, і потребу в захисті здоров'я громадян. Європейський суд у свою чергу повинен забезпечити дотримання балансу інтересів між спільнотою та індивідуальним правом кожного громадянина.

Разом із тим у роз'ясненнях Комітету за дотриманням Орхуської конвенції зазначено, що національним судовим органам також необхідно в обов'язковому порядку аналізувати свої норми і стандарти в контексті міжнародних зобов'язань і відповідним чином їх застосовувати [8, с. 21].

Таким чином, практика екологічних судів різних країн та Європейського суду з прав людини показує, що підвищення активності ролі суду, організації та діяльності спеціалізованих екологічних судів сприяє ефективності правосуддя у сфері реалізації та забезпечення екологічних прав громадян.

Але зрозуміло, що суд не може замінити законодавчу та виконавчу гілки влади, які відповідають за вироблення екологічних законів і правил, а також за їх успішну адміністративну реалізацію, що є основою правової охорони довкілля. Оптимальна реалізація норм екологічного права має спиратися на баланс між законодавчою, виконавчою та судовою владою.

Аналіз норм міжнародного та національного екологічного законодавства щодо захисту екологічних прав громадян, а також його правозастосовча практика доводить, що вирішення проблем судового захисту екологічних прав громадян має здійснюватися на національному рівні, зокрема шляхом удосконалення міжнародної та національної екологічної політики держав, національного законодавства, вироблення більш чітких та простих механізмів реалізації судового захисту прав громадян, використання міжнародної судової практики як джерела права національними судами, що у свою чергу також дозволить попередити порушення екологічних прав громадян.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
2. Гетьман А.П., Костицький В.В. Екологічні права людини в національній і міжнародній правовій доктрині. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 124. С. 68–80.
3. Дубовик О.Л., Степаненко В.С. Тенденції и перспективи развития экологического права в ЕС. *Право и политика*. 2005. № 1. С. 121–131.
4. Ермолаева Т.Б. Проблеми доступу до правосуддя при захисті екологічних прав. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 137. С. 92–100.
5. Кравець Я.В. Екологічні суди: порівняльно-правовий аналіз. Одеса, 2018. 30 с.
6. Кремер Л. Будущая роль Европейского суда в развитии европейского экологического права. *Экологическое право*. 2005. № 5. С. 5–11.
7. Медведев К.В. Екологічні права громадян України: гарантії їх судового захисту : дис. ... канд. юрид. наук ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2012. 214 с.
8. Практика Комитета по соблюдению Орхусской конвенции (2004–2014) / под ред. А.С. Андрусевиц, С. Керн, З.В. Козак. 3-е изд. Львов : РАЦ «Общество и окружающая среда», 2016. 284 с.
9. Солнцев А.М., Мурзалова О.С., Шварова А.С. О создании специализированных экологических судов для обеспечения эффективной защиты экологических прав граждан. *Вестник Волгоградской академии МВД России*. 2013. № 1. С. 28–35.
10. Фицай Д.А. Защита экологических прав: некоторые проблемы теории и практики. *Журнал российского права. Серия «Земельное и экологическое право»*. 2018. № 3. С. 127–135.
11. Хлуденева Н.И. Правозащитный потенциал Орхусской конвенции. *Судья*. 2015. № 9. С. 46–50.

Віктор Сизоненко,

керівник,

Південноукраїнська філія юридичної компанії Arzinger

ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У ПОРТАХ. НОРМАТИВНИЙ ТА СУДОВИЙ АСПЕКТ

1. Загальні відомості

Актуальність теми виступу зумовлена фактичним станом справ з екологічним контролем у морських портах України. Стан справ у цій царині настільки складний, що іноземні P&I клуби у своїх рекомендаціях радять судовласникам за можливості не заходити в українські порти, саме через свавілля інспекторів Держекоінспекції [1].

Таким чином, незаконні дії посадових осіб Держекоінспекції спричиняють суттєвої шкоди:

- 1) судовласникам;
- 2) міжнародному авторитету України взагалі й українських портів зокрема;
- 3) економіці країни через недоотримані портові збори, податки і зменшення обсягу торгівельних експортно-імпортних операцій.

Немає жодних позитивних наслідків щодо безпосередніх цілей Держекоінспекції внаслідок такої незаконної діяльності. Навпаки, напочатку літа 2019 року можна було протягом майже двох тижнів спостерігати, що Чорне море в Одеській затоці і прилеглих районах стало смарагдово-зеленого кольору [2].

Основної причиною цього спеціалісти з екології називають скидання забруднень зі стічними водами міста Одеса, добре відомий «каналізаційний фонтан» поруч із пляжем в Аркадії є лише краплею у таких скидах.

Натомість посадовим особам Держекоінспекції немає справи до джерел забруднення у місті, вони сконцентровані на незаконній діяльності в портах по цілком зрозумілим причинам.

Красномовно проілюструвати ситуацію дозволяє історія, що відбулась зовсім нещодавно.

На зустрічі в одному з лондонських P&I клубів місцевий юрист спитав у колег з української делегації:

– Чи знаєте ви, що спільного між Україною та Аргентиною?

Колеги почали перебирати в умі варіанти відповіді. Нібито справа не в рівні футболу, не у розмірі території країни чи кількості населення. Довелось перепитати:

– Ні, не знаємо, що саме?

Відповідь була короткою та змістовною:

– Ваша екологічна корупція.

2. Основні екологічні больові точки портової галузі

1. Комплексна шкода інтересам України (див. вище).

2. Необґрунтовані затримки суден за ініціативою екологічних інспекторів, насамперед унаслідок «відбору проб ізольованого баласту»:

– КТМ України не передбачає право посадових осіб Держекоінспекції затримувати судна, а запит капітану порту на таке затримання має право направити лише ЦОБВ (ст. 80 КТМ), натомість Державна екологічна інспекція Кримсько-Чорноморського округу є лише територіальним підрозділом.

– проблемним є питання випуску судна під гарантійний лист Р&І клубу, що є загальною поширеною світовою практикою, однак через неврегульованість такого механізму не застосовується в Україні.

3. Відсутність затверджених уніфікованих актів для оформлення перевірок Держекоінспекції, що надає суб'єктам господарювання право не допускати інспекторів до перевірок. Суди визнають правомірними такі недопущення [4].

Водночас у разі допущення інспекторів до перевірки, посилання на відсутність затвердженого уніфікованого акту самі по собі не є підставою для скасування припису, винесеного за результатами такої перевірки [5].

4. Відсутність затвердженого положення про розрахунок збитків, спричинених скиданням забруднюючих речовин із суден. Нещодавно мала місце ситуація, коли посадові особи Держекоінспекції прийняли «рішення про затримання судна», де зазначили, що сума збитків «буде визначена пізніше». Капітан порту відмовився затримувати судно за таким «рішенням» [6].

5. Питання, що пов'язані з узгодженням РТК з екологічною інспекцією (необхідність узгодження скасовано). РТК за своєю сутністю є докладним описом технологічного процесу суб'єкту господарювання, який попередньо отримував висновки екологічної експертизи, отже, необхідність узгодження РТК з «екологами» була спірною, що і спричинило її скасування навесні 2019 року.

6. ОВД та висновки екологічної експертизи. Екологічні умови.

Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» висновки державної екологічної експертизи, одержані до введення в дію цього Закону, зберігають чинність та мають статус висновку з оцінки впливу на довкілля. Незважаючи на це, посадові особи Держекоінспекції вимагають розробки ОВД навіть від тих суб'єктів господарювання, які мають чинний висновок екологічної експертизи.

Із цього приводу розглядається гучна для галузі справа міжнародної компанії Дельта Вілмар, яка наразі перебуває на стадії касації.

Іншою «точкою напруги» в контексті ОВД є екологічні умови. Зміст екологічних умов передбачений ч. 5 ст. 9 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», однак уже зараз зрозуміло, що Держекоінспекція занадто широко тлумачить положення вказаної норми і вказує в умовах такі вимоги до суб'єктів господарювання, які не передбачені жодним нормативним актом, є непотрібними та обтяжливими.

Наразі про судові спори з цього приводу автору невідомо, однак судовий потенціал за цим напрямком є.

7. Використання БПЛА для виявлення та фіксації порушень.

Відповідно до п. п. 8 п. 2 розділу 3 Положення про Держекоінспекцію Кримсько-Чорноморського округу, затвердженого наказом Держекоінспекції України № 287 від 06.12.2018 р., визначено, що для запобігання та розкриття порушень законодавства і здійснення нагляду (контролю) інспектори використовують літальні апарати.

Водночас використання безпілотних (рівно як і тих, що пілотуються) літальних апаратів здійснюється відповідно до Авіаційних правил України «Правила використання повітряного простору України», затверджених наказом Державної авіаційної служби України, Міністерства оборони України від 11 травня 2018 року № 430/210.

Відповідно до п.п. 2 і 5 пункту 4 розділу II Правил польоти мають виконуватися поза межами заборонених зон, а також НЕ виконуються над об'єктами, щодо яких встановлена і здійснюється охорона/державна охорона.

Заборонені зони вказані на сайті Державіаслужби і доступні за посиланням: <https://bit.ly/2D5SDRP>. До таких зон належить більшість територій українських морських і річкових портів.

Крім того, відповідно до Порядку організації охорони морських та річкових портів, затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України від 27.03.2013 р. № 198, щодо всіх портів здійснюються заходи охорони.

Отже, використання БПЛА над портами та їхньою акваторією всіма суб'єктами, в тому числі й посадовими особами Державної екологічної інспекції, заборонене за загальним правилом і можливе лише за умови отримання відповідного дозволу. Отже, постає й питання щодо законності зібраних відомостей за умови, що такий дозвіл не було отримано.

Поки що випадки використання БПЛА Держекоінспекцією поодинокі, однак якщо така практика буде поширюватися, автор прогнозує, що це питання перейде в судову площину.

Слід також звернути увагу на те, що жоден із підрозділів Держекоінспекції не здійснював закупівель БПЛА, а отже, офіційно апаратів в інспекції немає.

3. Головні тенденції судової практики.

а) Скасування адміністративних штрафів, накладених через недопущення інспекторів через відсутність затверджених форм уніфікованих актів;

б) Водночас якщо перевіряючі були допущені, посилання на відсутність уніфікованих актів саме по собі не є підставою для скасування припису;

в) Формування практики щодо ОВД;

г) Належним чином обґрунтовані позови щодо

– скасування штрафів;

– скасування заборони на вихід судна;

– стягнення сплачених штрафів, накладених унаслідок здійснення «контролю ізольованого баласту», переважно задовольняються через відсутність процедури відбору проб (щодо порушень, які мале місце до затвердження процедури).

Висвітлені проблеми є лише частками загальної картини незаконної діяльності посадових осіб Держекоінспекції в портах, яка містить корупційний складник, підриває економіку й міжнародний авторитет України. Автор сподівається на виважений та ефективний судовий контроль діяльності як Держекоінспекції, так і нового органу з екологічного нагляду, створення якого нещодавно анонсувала влада.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Web Alert: Update – increase in problems with ecological inspectors in Ukrainian ports. URL: <https://bit.ly/2qOU6J9>.
2. В Одесі позеленіло море: купатися не рекомендують. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/06/11/7217793/>.
3. Нестерпний сморід і зелена вода: що сталося з Чорним морем в Одесі – і чим це загрожує. URL: <https://bit.ly/36ZdAvg>.
4. Рішення Приморського районного суду м. Одеса від 18 жовтня 2019 р. у справі № 522/10921/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85109788>.
5. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 23 травня 2019 р. у справі № 420/2023/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81977826>.
6. Экоинспекция не прекращает попыток задерживать суда в морских портах Украины. URL: <https://bit.ly/32Z2ovw>.

Віталій Уркевич,

*суддя, Велика Палата Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор*

ВИКОРИСТАННЯ ЕКСПЕРТНИХ ЗНАНЬ В ЕКОЛОГІЧНИХ СПОРАХ В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

1. За процесуальним законодавством України доказами є будь-які дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи. Одним із видів доказів є висновки експертів. Звернімося до досвіду використання експертних знань під час розгляду екологічних спорів в Україні та окремих країнах-членах ЄС.

2. Існують різноманітні способи отримання експертних знань для їх використання під час розгляду екологічних спорів. Так, процесуальним законодавством України передбачена участь у розгляді справи такого учасника судового процесу, як експерт. Це особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи. Експерт може призначатися судом або залучатися учасником справи. Обов'язок експерта – надати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені йому питання, тобто здійснити відповідну експертизу.

Також у справі може брати участь спеціаліст, тобто особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками, необхідними для застосування технічних засобів, і призначена судом для надання консультацій та технічної допомоги під час вчинення процесуальних дій, пов'язаних із застосуванням таких технічних засобів (фотографування, складання схем, планів, креслень, відбору зразків для проведення експертизи тощо). При цьому допомога та консультації спеціаліста не замінюють висновок експерта.

Різниця у процесуальному статусі експерта і спеціаліста полягає також у тому, що експерта може бути притягнуто до кримінальної відповідальності за надання завідомо неправдивого висновку.

У країнах-членах ЄС також існують декілька способів отримання експертних знань під час розгляду екологічних спорів. Так, приміром, у Польщі суди не збирають самостійно, а лише оцінюють докази, надані органами державної влади, іншими сторонами справи.

У деяких країнах існує посада технічних (експертних) суддів, які беруть участь у розгляді справи спільно із професійними суддями. Ці особи є або

повноважними постійними членами судової колегії (Фінляндія, Швеція), або призначаються для розгляду конкретної справи (Норвегія). Технічні (експертні) судді оцінюють екологічний спір з наукової (технічної) точки зору.

Цікавою є практика обов'язкової попередньої експертизи в екологічних спорах. Така експертиза проводиться уповноваженим органом державної влади та є необхідною умовою судового розгляду справи. Також існує практика попередніх консультацій суду з відповідним органом або експертом, залученими до адміністративної процедури (Чехія, Угорщина). Більше того, в Бельгії офіційні звіти та думки природоохоронних органів (Агентство природи і лісового господарства, Фламандське агентство з навколишнього середовища), що містяться в кримінальних і адміністративних справах, є важливим джерелом наукових рекомендацій. Суди Франції можуть отримати консультативний висновок з екологічної проблематики як спосіб надання допомоги суду в наукових питаннях.

3. Різняться й форми, в яких залучаються наукові висновки до матеріалів екологічних справ. Так, за вітчизняним законодавством експерт зобов'язаний провести повне дослідження і дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені йому питання. На відміну від цього, спеціаліст зобов'язаний з'явитися до суду за його викликом, відповідати на поставлені судом питання, надавати консультації та роз'яснення, у разі потреби надавати суду іншу технічну допомогу.

До речі, саме наукові експертні висновки є найпоширенішою формою використання експертних знань під час розгляду екологічних спорів у країнах-членах ЄС. Проте релевантна інформація також може залучатися з веб-сайтів відповідних спеціалізованих організацій, уповноважених державних органів. І загалом, у багатьох країнах відсутні будь-які формальні обмеження на прийняття наукових доказів. Як експертні використовуються звіти, підготовлені компетентними національними установами або міжнародними організаціями.

4. Цікавим є питання: чи може суд касаційної інстанції досліджувати наукові питання й переглядати наукові висновки? Як уже зазначалось, в Україні висновок експерта, пояснення спеціаліста – це один із доказів у справі поряд з іншими доказами (письмовими, речовими, електронними, показаннями свідків). Вітчизняний Верховний Суд позбавлений можливості надавати оцінку доказам. Проте він може констатувати порушення норм процесуального права судами попередніх інстанцій, які унеможливили

встановлення фактичних обставин, які мають значення для правильного вирішення справи, зокрема, якщо суд не дослідив зібрані у справі докази, у тому числі й висновки експерта, пояснення спеціаліста.

У країнах-членах ЄС спостерігається дещо інша ситуація. Там, де рішення в екологічних справах переглядаються як апеляційними, так і Верховним Судом, вища судова інстанція може переглянути оцінку наукових висновків судів попередніх інстанцій. Проте вищі суди пов'язані фактами, встановленими судами попередніх інстанцій. У країнах, де лише Верховний Суд бере участь у розв'язанні екологічних суперечок (як суд другої інстанції або ж як надзвичайний орган з розгляду спору), він уповноважений повною мірою досліджувати наукові проблеми.

5. Непоодинокими є випадки, коли розрізнити питання права та технічні питання під час розгляду екологічних справ доволі важко. Так, Законом України «Про судову експертизу» визначено, що судова експертиза – це дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду. Наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 року № 53/5 (у редакції наказу від 26 грудня 2012 року № 1950/5) затверджено Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, що містять орієнтовний перелік питань, які можуть бути вирішені тим чи іншим видом експертизи. Суди, призначаючи експертизи, орієнтуються на цей перелік (зокрема, під час призначення інженерно-екологічної, екологічної експертизи).

У країнах-членах ЄС для розрізнення наукових і правових питань в екологічних спорах використовуються інші підходи. Так, у країнах, де під час розгляду справи беруть участь технічні (експертні) судді, це питання не актуальне, оскільки воно вирішується колегією суддів. Проте у більшості юрисдикцій розрізнення технічних, наукових та юридичних питань здійснюється самими суддями на підставі доктрини широкого розсуду.

6. Національним законодавством України не визначено підстав, за яких суд має обов'язково збирати наукові докази під час розгляду екологічних спорів. Подібна ситуація спостерігається й в переважній більшості країн-членів ЄС, адже питання отримання експертних знань віднесено на розсуд суду. Як правило, екологічна експертиза призначається, коли суд потребує наукових знань для оцінки фактів, або коли такі факти не є загальновідомими.

Проте згідно з процесуальним законодавством Польщі під час вирішення спорів щодо надання екологічних дозволів на використання вод,

стосовно умов використання навколишнього природного середовища для реалізації комерційних проектів збір наукових доказів є необхідним. В Італії суди також повинні зібрати технічні дані під час вирішення спорів щодо використання водних об'єктів, а також утилізації відходів.

7. Щодо критеріїв відбору експертів, то в Україні судовими експертами можуть бути особи, які мають необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань. Судові експерти державних спеціалізованих установ – це фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. Судові експерти підлягають атестації, за результатами якої вони включаються до державного Реєстру атестованих судових експертів, ведення котрого покладається на Міністерство юстиції України. Конкретного експерта визначає державна спеціалізована установа, проведення експертизи експертам якої доручив суд.

По-іншому це питання вирішується в країнах-членах ЄС. Так, у тих країнах, де екологічні спори вирішуються за участю технічних (експертних) суддів, то, наприклад, у Швеції їх призначає уряд, і працюють експерти до досягнення пенсійного віку; у Фінляндії Президент країни призначає їх на 5 років. На відміну від цього, в Бельгії фахівці залучаються до розгляду справи судом зі спеціального списку експертів, а в Норвегії законодавство передбачає створення реєстру судових експертів. У деяких країнах існує вимога акредитації профільним міністерством, а також наявності тривалого спеціального стажу роботи (від 5 до 7 років) для залучення особи як експерта до розгляду екологічної справи.

8. Стосовно стандарту доказування під час вирішення екологічних спорів в Україні судом застосовується стандарт доказування «переважання незаперечних доказів» або стандарт «швидше за все». При цьому жодного спеціального стандарту доказування в екологічних спорах чинним національним процесуальним законодавством не закріплено.

У країнах-членах ЄС під час розгляду, приміром, кримінальних справ щодо екологічних злочинів, застосовується стандарт доказування «поза розумним сумнівом». Аналогічний стандарт також застосовується у складних справах, коли, наприклад, йдеться про шкоду здоров'ю людей (Австрія).

Щодо причинно-наслідкового зв'язку між діями певної особи та спричиненою навколишньому природному середовищу шкодою, то в окремих країнах достатнім є встановлення ймовірності такого причинно-наслідкового зв'язку (Чехія). Проте французьке законодавство передбачає ще один шлях

встановлення причинно-наслідкового зв'язку, заснованого на невизначених даних. Так, Цивільний кодекс Франції послабляє стандарт доведення причинно-наслідкового зв'язку між екологічною шкодою та відповідними діями. Замість того, щоб вимагати прямий причинно-наслідковий зв'язок, у таких ситуаціях суд може припустити причинний взаємозв'язок, заснований на «серйозній, точній і несуперечливій презумпції».

Софія Шутяк,

провідний юрисконсульт,

МБО «Екологія-Право-Людина», адвокат

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРИРОДООХОРОННИХ ТЕРИТОРІЙ. РОЛЬ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ

Природоохоронні території – це особливий режим використання земельних ділянок незалежно від приналежності їх до тієї чи іншої категорії [1]. Земельний кодекс України визначає, що до природоохоронних територій відносяться території об'єктів природно-заповідного фонду, визначені відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд» [2], а також усі інші території, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність та які надаються для збереження і використання цих об'єктів, проведення наукових досліджень, освітньої та виховної роботи, зокрема: прибережні захисні смуги вздовж річок, навколо водойм та на островах, а також уздовж морів та навколо морських заток і лиманів, водно-болотні угіддя, чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття; торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра й осушені незалежно від глибини, [3], а також пляжна зона [4]. Актуальність теми зумовлюється тим, що Порядку використання земель іншого природоохоронного призначення, який мав бути визначений законом, не було розроблено. Правове визначення природоохоронних територій є фрагментарним, що зумовлює неоднозначність

застосування цих норм судами під час захисту таких територій від неправомірних посягань, особливо враховуючи те, що межі таких територій не співпадають із межами земельних ділянок [5].

Режим природоохоронної території накладає обтяження прав на земельну ділянку та обмеження у використанні земельних ділянок [6] незалежно від форми власності чи користування та категорії земельної ділянки. Наприклад, у прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах забороняється: а) влаштування полігонів побутових та промислових відходів і накопичувачів стічних вод; б) влаштування вигребів для накопичення господарсько-побутових стічних вод об'ємом понад 1 кубічний метр на добу; в) влаштування полів фільтрації та створення інших споруд для приймання і знезаражування рідких відходів; г) застосування сильнодіючих пестицидів.

У межах пляжної зони прибережних захисних смуг забороняється будівництво будь-яких споруд, крім гідротехнічних, гідрометричних та лінійних [7].

Проте відомо дуже багато прикладів, коли саме узбережжя морів, пляжні зони забудовуються готелями та приватними садибами. Перш ніж аналізувати судову практику, проаналізуємо ці незначні правові норми, які намагаються захистити природоохоронні території.

Відомості про обмеження у використанні земель зазначаються у схемах землеустрою і техніко-економічних обґрунтуваннях використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектах землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимотворюючих об'єктів, проектах землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, проектах землеустрою щодо відведення земельних ділянок, технічній документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). Відомості про такі обмеження вносяться до Державного земельного кадастру.

З 12 жовтня 2018 року набув чинності закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» [8]. Закон врегульовує відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, в тому числі для здоров'я населення, виконання документів державного планування, та поширюється на документи державного планування, які стосуються містобудування або землеустрою (схеми), та виконання яких передбачатиме реалізацію видів діяльності (або які містять види

діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля, або які вимагають оцінки, зважаючи на ймовірні наслідки для територій і об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (далі – території з природоохоронним статусом), крім тих, що стосуються створення або розширення територій та об'єктів природно-заповідного фонду [9].

Також закон передбачає, що розробник містобудівної документації чи документації із землеустрою зобов'язаний оцінити наслідки екологічних проблем, у тому числі ризики впливу на здоров'я населення, які стосуються документа державного планування, зокрема щодо територій з природоохоронним статусом (за адміністративними даними, статистичною інформацією та результатами досліджень) [10].

Такі вимоги деталізуються в законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11] та закону України «Про землеустрій» [12]. Схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимують об'єктів – це документи із землеустрою. До містобудівної документації належать генеральні схеми, детальні плани території (далі – ДПТ), плани зонування територій (зонінг) [13].

Особлива цінність природоохоронних територій, яка пояснює таку вагу до цих територій, підтверджується тим, що відповідно до ст. 149 Земельного кодексу України лише Кабінет Міністрів України вилучає земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні, – рілля, багаторічні насадження для несільськогосподарських потреб, ліси для нелісогосподарських потреб, а також земельні ділянки природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення.

Зміст землеустрою щодо обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними режимами, обмежень у використанні земель та їх режимують об'єктів погоджуються в обов'язковому порядку територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та його структурними підрозділами, [14] центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства та його територіальних органів.

нами, [15] центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища [16].

Контроль за дотриманням додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, збереження водно-болотних угідь, установлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також додержання режиму використання їх територій покладено на Державну екологічну інспекцію України [17].

У частині містобудівного законодавства контроль покладено до ДАБІ, у ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, перебудова якого з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів інших осіб, істотного порушення будівельних норм є неможливою, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю видає особі, яка здійснила (здійснює) таке будівництво, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил з визначенням строку для добровільного виконання припису.

У разі якщо особа в установлений строк добровільно не виконала вимоги, встановлені у приписі, орган державного архітектурно-будівельного контролю подає позов до суду про знесення самочинно збудованого об'єкта та компенсацію витрат, пов'язаних з таким знесенням.

Ця норма була використана в рішенні суду за позовом ЕПЛ до ДАБІ, третя особа НПП «Тузловські лимани». Суд встановив, що «в подальшому, Департаментом 31.08.2015 року була проведена перевірка щодо контролю за виконанням вимог припису від 30.04.2015 року про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил. Забудовник, ОСОБА_5, в особі уповноваженої особи ОСОБА_6, заздалегідь була попереджена про час проведення перевірки, але на об'єкт під час проведення перевірки вони не з'явилися. З аналізу вищевикладеного слідує, що Закон встановлює звернення з позовом до суду вже після першого невиконання вимог припису, однак Департаментом з незрозумілих причин дана вимога виконана не була, та повторно було надано припис про усунення порушень. Таким чином, з досліджених матеріалів справи вбачається бездіяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України під час здійснення контролю за дотриманням містобудівного законодавства

під час забудови пляжу – піщаного пересипу (Чорноморська коса) між Чорним морем та Лиманом Бурнас, а отже, позов позивача в цій частині підлягає задоволенню» [18].

Дуже часто судами недооцінюється роль документів ДПТ. Аналіз судових рішень щодо оскарження ДПТ на предмет не врахування природоохоронних територій дуже часто зазначає, що це попередні рішення, не конкретні, якими не можуть бути порушені права та інтереси фізичних осіб на право на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Така позиція суддів суперечить змісту ДПТ та закону про СЕО.

ДПТ – детальний план території – містобудівна документація, що визначає планувальну організацію та розвиток території і повинна врахувати всі режими природоохоронних територій та не допустити здійснення їх використання з порушенням їхніх режимів.

Законодавець наголошує, що у разі відсутності ДПТ забороняється передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у випадках віднесення до категорії земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного призначення, рекреаційного призначення (крім земель для дачного будівництва), лісогосподарського призначення.

Висновки. Під час розгляду спорів про оскарження рішень про затвердження детальних планів територій судді, крім перевірки дотримання формальних вимог про проведення участі громадськості у процесі прийняття таких рішень, повинні аналізувати зміст ДПТ, зокрема на предмет дотримання режимів природоохоронних територій. Це дозволить напрацювати єдину практику із захисту особливо цінних природоохоронних територій, що сприятиме захисту права на безпечне для життя та здоров'я довкілля.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Природно-заповідний фонд: земельні питання : посібник / за заг. ред. О. Кравченко. Львів : Манускрипт, 2017. 104 с. URL: http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/2281_EPL_PZF_Posibnuk.pdf.
2. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.

5. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 р. № 2354-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
7. Про землеустрій : Закон України від 25 травня 2003 р. № 858-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
8. Про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://land.gov.ua/icat/polozhennya/>.
9. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF>.
10. Уряд затвердив Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245402199.
11. Про затвердження Положення про державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п>.
12. Рішення окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 826/11864/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71241596>.

СЕКЦІЯ ІІІ ПРАКТИКА МІЖНАРОДНИХ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ – ЗВ'ЯЗОК ДОВКІЛЛЯ І ПРАВ ЛЮДИНИ

Олександр Базов,

докторант,

Інститут міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

кандидат юридичних наук

ДЕЯКІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Розуміння системного характеру інституційних перетворень у зв'язку із процесами глобалізації та інтеграції впливає і на послідовність та ефективність вирішення питань судового контролю у сфері збереження навколишнього природного середовища, захисту екологічних прав та інтересів громадян та юридичних осіб. Характерним при цьому є розуміння того, що сучасна міжнародно-правова екологічна доктрина безпосередньо пов'язана з формуванням «екологізованої» моделі господарювання, в якій повинні гармонійно знаходити відображення економічні, соціальні, екологічні, безпосередньо безпекові інтереси кожного громадянина та суспільства в цілому. Це є об'єктивним явищем, оскільки виникнення нових видів економічної діяльності та підвищення її інтенсивності не може не утворювати високі екологічні ризики та загрози, що у свою чергу сприяє розвитку тенденцій обов'язкового відшкодування шкоди та збитків у сфері природокористування та екології, а також тенденцій «об'єктивізації відповідальності» за правопорушення в міжнародному публічному праві. Зокрема, С. Бастід ще в 60-х роках ХХ ст. зазначав, що процес, який характеризується «об'єктивізацією відповідальності – тобто відходу від поняття вини – взагалі є більш прийнятним для міжнародного права, ніж для національного права, оскільки у міжнародно-правовому визначенні вини вже присутній об'єктивний характер» [1].

Тому є не випадковим знаходження у центрі уваги діяльності провідних міжнародних організацій екологічних питань та питань охорони навко-

лишнього природного середовища, і передусім Організації Об'єднаних Націй. Підтвердженням даного факту являються положення Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 70/1 від 25 вересня 2015 року «Перетворення нашого світу. Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року», які знайшли відображення в Законі України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», що вводиться в дію з 1 січня 2020 року, та Указі Президента України № 722/2019 від 30 жовтня 2019 року «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». Аналізуючи ці документи, слід констатувати, що *концепція сталого розвитку* не може бути лише явищем політичним. Вона має чіткий правовий зміст, де питання економічного розвитку зумовлені збереженням та захистом навколишнього природного середовища та вирішення питань екології. При цьому, на наше переконання, питання екології та захисту навколишнього природного середовища не можуть бути питаннями вторинного характеру по відношенню до питань економічного розвитку. Саме сталість і витривалість екологічної системи та довілля є основою економічної безпеки держави і світу в цілому. Саме тому питання міжнародно-правової відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища та екології займають важливе місце в міжнародно-правовій доктрині та знайшли відображення в наукових працях таких провідних учених, як С. Бастід, Х. Барбоза, Д. Боклан, В. Буткевич, М. Буроменський, Е. Вилегжаніна, А. Кісс, Р. Лефебер, Д. Магроу, М. Медведєва, В. Мицик, Р. Саватьє, А. Спрінгер, Д. Шелтон та ін.

Незважаючи на те, що в міжнародному праві не існує універсального юридичного акту щодо міжнародно-правової відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища та екології, можна констатувати про існування в цій сфері правовідносин міжнародно-правового механізму відповідальності держав, а також юридичних і фізичних осіб як за правопорушення, так і за спричинення шкоди навколишньому природному середовищу та екології під час економічної діяльності. Міжнародно-правові норми і принципи щодо відповідальності у сфері міжнародного права навколишнього природного середовища та міжнародного екологічного права містяться як у багатосторонніх універсальних міжнародних договорах, так і в спеціальних договорах із цієї проблематики. До них слід віднести такі міжнародно-правові акти, як: Міжнародна конвенція про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 року (Протокол до цієї Конвенції 1984 року), Стокгольмська декларація з навколишнього

середовища 1972 року, Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані 1979 року, Всесвітня хартія природи 1982 року, Конвенція ООН з морського права 1982 року, Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку 1992 року, Рамкова конвенція ООН зі зміни клімату 1992 року, Конвенція про охорону біологічного різноманіття 1992 року, Конвенція Лугано 1993 року, Орхуська конвенція 1998 року, Додатковий протокол I 1977 року до Женевських конвенцій про захист жертв війни 1949 року, Римський статут Міжнародного кримінального суду, відповідні угоди Світової Організації Торгівлі (СОТ).

Аналіз зазначених міжнародно-правових актів засвідчує, що часто міжнародні угоди щодо охорони навколишнього природного середовища (міжнародні екологічні угоди) і міжнародні угоди, що укладені в межах СОТ, регулюють аналогічні правовідносини, зокрема і з питань відповідальності, що є предметом обговорення в міжнародно-правовій доктрині та робить актуальним процес кодифікації міжнародно-правових норм щодо міжнародно-правової відповідальності у сфері довкілля та екології і подальшого розвитку таких норм. Питанням, вирішення якого є дуже важливим для України, можна назвати необхідність запровадження універсального міжнародно-правового механізму у сфері використання природних парків і лісів, проблема збереження яких стала глобальною. Існування з 2000 року в межах ООН Форуму з лісів та напрацювання Принципів лісокористування (1994 р.), що мають характер «м'якого» права, остаточно не вирішують проблему міжнародно-правової відповідальності за хижацьке знищення лісів і природних парків.

Характерним для відповідальності у сфері довкілля та екології є наявність різних видів відповідальності, а саме як відповідальність за відповідні правопорушення проти навколишнього природного середовища та екологічних прав та інтересів осіб, так і відповідальність за шкоду, що була заподіяна довкіллю й екологічним правам та інтересам не забороненою міжнародним чи національним правом діяльністю. Ці види відповідальності у міжнародному праві розглядаються як різні види відповідальності, різні міжнародно-правові категорії, що, зокрема, визнається і Комісією міжнародного права ООН, яка для кожного із зазначених видів відповідальності розробила окремі положення, а також вони по-різному визначені в міжнародному праві. При цьому міжнародно-правова відповідальність за порушення обов'язку згідно з нормами міжнародного права визначається терміном «*responsibility*» [2], а відповідальність за шкідливі наслідки неправомірних дій, що спричинили шкоду, – терміном «*liability*» [3].

Міжнародно-правове визначення відповідальності «*responsibility*» знайшло, наприклад, відображення в Конвенції про охорону біологічного різноманіття 1992 року (ст. 3), Конвенції ООН з морського права 1982 року (ст. 194), Стокгольмській декларації з навколишнього середовища 1972 року (принципи 21, 22), Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку 1992 року (принципи 2, 7, 13), преамбулі Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату 1992 року тощо. Зазначений вид відповідальності пов'язаний з концепцією «належної обачливості» (*due diligence*), відповідно до якої держави повинні вживати всіх необхідних заходів з метою попередження шкоди екології та навколишньому природному середовищу як у межах власної юрисдикції, так і за її межами. Цілком справедливим у зв'язку з цим є твердження Рене Сават'є, що «колективне розуміння всіма людьми небезпек, що створює для них ритм сучасного життя, сприяє розвитку в публічному праві тенденції забезпечення відшкодування шкоди та збитків». Застосування міжнародно-правових норм за шкоду навколишньому природному середовищу, вчинену внаслідок економічної діяльності, засвідчує, що їх розгляд здійснюється такими міжнародними судовими установами, як Міжнародний Суд ООН, Міжнародний трибунал по морському праву, Орган щодо розв'язання спорів СОТ, Європейський суд з прав людини тощо.

Першим судовим рішенням, в якому було застосовано цей вид відповідальності, вважається рішення арбітражного трибуналу між США та Канадою у справі щодо забруднення атмосферного повітря плавильним заводом у м. Трейлі (Канада) 1941 року. У рішенні в цій справі суд зазначив, що «відповідно до принципів міжнародного права <...> жодна держава не має права використовувати свою територію таким чином, щоб дим чи інша забруднююча повітря речовина могли нанести шкоду території іншої держави» [4]. Зразком судового рішення у випадку настання відповідальності за шкоду, що була спричинена правомірною діяльністю, є рішення Палати лордів британського парламенту у справі «Рейландс проти Флетчера» (*Rylands v. Fletcher [1868]*), відповідно до якого відповідачі – власники земельної ділянки та розташованого на ній млину – понесли відповідальність за нанесену правомірною діяльністю шкоду (побудували на цій земельній ділянці великий резервуар для води, що стало в подальшому причиною затоплення старої шахти на сусідній земельній ділянці позивача, про існування якої відповідачі не знали), оскільки вони використовували земельну ділянку «неприродним (аномальним) чином» [5].

Слід звернути увагу на те, що питання щодо компенсації шкоди навколишньому природному середовищу в міжнародних судових інституціях розглядаються не часто, оскільки такі спори, як правило, вирішуються у досудовому порядку. Наприклад, шкода (на суму біля 100 млн швейцарських франків), яка була заподіяна у 1986 році державам унаслідок екологічної катастрофи, що сталася через пожежу та її гасіння на агрохімічному складі «Сандоз» у промисловому комплексі Швайцерхалле, Базель-Ланд, у Швейцарії, що в результаті призвело до розпилення в повітрі токсичних агрохімікатів та потрапляння до р. Рейн інсектицидів, була вирішена на міжурядовій конференції держав Рейнського басейну. Також, у січні–березні 2000 року внаслідок викиду ціаніду натрію на золотовидобувному підприємстві у м. Бая Маре в Румунії була спричинена шкода біологічному різноманіттю, екосистемам р. Тиса, р. Дунай, населенню Угорщини, України, Сербії та самої Румунії на загальну суму біля 150 млн дол. США. Оскільки румунський адміністративний суд у 2006 році постановив рішення, що компанія «Aurul SA» (правонаступник компанії «Transgold SA», яка у судовому порядку була визнана винною в аварії дамби) збанкрутувала, міждержавний спір було вирішено шляхом утворення міжнародного міжвідомчого органу за участі й України. Крім цього, з цієї проблеми 27 січня 2009 року Європейський суд з прав людини у справі «Татар проти Румунії» установив порушення Румунією ст. 8 Європейської конвенції з прав людини та ухвалив перше рішення, коли держава понесла відповідальність за порушення прав своїх громадян на чисте довкілля. Суд відзначив, що забруднення довкілля може безпосередньо зачіпати приватне і сімейне життя людини, оскільки воно шкодить її добробуту. Держава має обов'язок захищати життя своїх громадян у спосіб регулювання питань ліцензування та організації виробництва процесів, особливо тих, котрі становлять загрозу для людського життя і довкілля.

Що стосується відповідальності «*liability*», то його міжнародно-правове визначення знайшло, зокрема, відображення в Віденській конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 року (в редакції з урахуванням Протоколу 1997 року щодо внесення поправок до цієї Конвенції), Конвенції про міжнародну відповідальність за шкоду, спричинену космічними об'єктами, 1972 року, Протоколі 1984 року щодо зміни Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 року, Конвенції про додаткову компенсацію за ядерну шкоду 1997 року тощо. В окремих випадках питання щодо відповідальності держави за шкоду навколишньому природному середовищу та довкіллю вирішуються шляхом

прийняття відповідних резолюцій Ради Безпеки ООН, наприклад, питання щодо відповідальності Іраку за вторгнення до Кувейту в 1991 році були зазначені у Резолюції РБ ООН № 687 від 3 квітня 1991 року. При цьому зазначений вид відповідальності настає лише за «значну», «відчутну», «істотну», «суттєву» шкоду навколишньому природному середовищу інших держав або районів поза межами будь-якої національної юрисдикції. Прикладом судових прецедентів розгляду зазначеної категорії спорів можуть слугувати рішення Міжнародного Суду ООН за позовом Австралії та Нової Зеландії до Франції у справі про ядерні випробування (1974 та 1995 року), а також за позовом Угорщини до Словаччини у справі щодо проекту Габчикова-Надьмарош (1997 року).

Аналіз судових спорів у сфері навколишнього природного середовища та екології засвідчує, що фактично кожний міжнародно-правовий спір виникає не з одного, а з декількох видів міжнародних відносин, зокрема, і в більшості випадків відносин у сфері міжнародного екологічного права та міжнародного економічного права та іноді – міжнародного права навколишнього природного середовища та міжнародного кримінального права, що у свою чергу створює певні труднощі для відокремлення судових спорів у сфері охорони навколишнього природного середовища та екології від інших судових спорів та не сприяє формуванню відповідного міжнародно-правового інституційного механізму судового захисту прав та інтересів осіб та держав у цих сферах міжнародно-правових відносин. Окремі питання утворення такого механізму, а саме спеціалізованого міжнародного суду з розгляду зазначених спорів, знайшли відображення в міжнародно-правовій доктрині. Проте слід зазначити, що перша спроба діяльності подібного спеціалізованого суду, а саме Камери з екологічних питань Міжнародного Суду ООН, яка здійснювала свою діяльність із 1993 року по 2006 рік, не продемонструвала ефективність роботи, оскільки за час діяльності до цієї Камери для розв'язання екологічних спорів не звернулась ні одна з держав-членів ООН. Тому, як відомо, Міжнародним Судом ООН у 2006 році було прийнято рішення про зупинення діяльності зазначеної Камери та необрання до її складу відповідних суддів. Причиною припинення діяльності цієї судової інституції Голова Міжнародного Суду ООН Розалін Хіггінс визначила те, що «держави розглядають міжнародне екологічне право як частину міжнародного права, тому не має необхідності в окремій камері з екологічних питань».

Що стосується захисту навколишнього природного середовища під час війни чи іншого збройного конфлікту, то правові норми з цього питання

містяться як у звичаєвому міжнародному гуманітарному праві, так і в договірному, зокрема в Додатковому протоколі I до Женевських конвенцій 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, від 8 червня 1977 року (ст. ст. 35, 55), Конвенції про заборону воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище 1977 року (Конвенція ЕНМОД), Римському статуті Міжнародного кримінального суду тощо. При цьому важливим є те, що із тлумачень Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року про неможливість виконання та докорінну зміну обставин (ст. ст. 61, 62) випливає, що війна не є підставою для автоматичного припинення дії міжнародних договорів, у тому числі у сфері екології та охорони навколишнього природного середовища, сторонами яких учасники збройного конфлікту стали в мирний час. Цей висновок підтверджується і Комісією міжнародного права ООН – у Проекті статей щодо впливу збройних конфліктів на договори (2011 р.) стаття 7 містить посилання на орієнтовний список договорів, сам предмет яких передбачає те, що вони продовжують діяти під час збройного конфлікту, серед них – договори з міжнародної охорони навколишнього середовища. Зокрема, Конвенція ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини 1972 року передбачає створення Списку всесвітньої спадщини, що знаходиться під загрозою (ч. 4 ст. 11), при цьому серед загроз визначає небезпеку збройних конфліктів.

Питання притягнення до відповідальності за вчинення міжнародних злочинів у сфері, що досліджується, регулюються міжнародним гуманітарним правом і міжнародним кримінальним правом. Зокрема, звичаєве міжнародне гуманітарне право містить зобов'язання держав з охорони довкілля під час будь-якого збройного конфлікту (норми 43–45 дослідження МКЧХ «Звичаєве міжнародне гуманітарне право»). Крім цього, в міжнародному гуманітарному праві злочини у цій сфері правовідносин віднесено до серйозних порушень міжнародного гуманітарного права – згідно з Додатковим протоколом I до Женевських конвенцій щодо захисту жертв війни 1949 року заборонено застосовувати методи або засоби ведення воєнних дій, які мають на меті завдати або, як можна очікувати, завдадуть широкої, довгострокової і серйозної шкоди природному середовищу (ст. ст. 35, 55 цього Протоколу) [6]. У Римському статуті Міжнародного кримінального суду такі злочини віднесено до воєнних злочинів – самих серйозних міжнародних злочинів, які викликають стурбованість усієї міжнародної спільноти. Юрисдикція Міжнародного кримінального суду розповсюджу-

ється на злочини, серед яких «навмисне здійснення нападу, коли відомо, що такий напад стане причиною <...> шкоди цивільним об'єктам або широкої, довгострокової та серйозної шкоди навколишньому середовищу, який буде явно не співрозмірний з конкретно і безпосередньо очікуваною загальною військовою перевагою» (ст. 8.2.b.iv цього Статуту) [7]. На відміну від Римського статуту та Додаткового протоколу до Женевських конвенцій, Конвенція про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище 1977 року відносить до міжнародних злочинів вищезазначені дії за умови настання хоча б однієї із зазначених умов – *широкої, довгострокової та серйозної* шкоди навколишньому середовищу [8]. Слід звернути увагу на те, що наявність у міжнародному гуманітарному праві такої умови, як «воєнна необхідність», не сприяє ефективності міжнародного механізму притягнення до відповідальності за воєнні злочини, зокрема й у сфері, що досліджується. Так, Міжнародний кримінальний трибунал для колишньої Югославії виправдав дії НАТО у зв'язку з бомбардуванням Югославії на підставі того, що дії цієї військово-політичної організації, за рішенням Суду, базувались на принципі воєнної необхідності, а також не досягли відповідного порогового рівня, визначеного Додатковим протоколом I [9].

З урахуванням вказаного слід зазначити, що питання міжнародно-правової відповідальності у сфері навколишнього природного середовища та екології є актуальними та потребують подальших наукових досліджень.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Bastid S. Droit international public. Paris, 1966. 600 p.
2. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння» від 12 грудня 2001 р. № 56/589. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901941379>.
3. International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international (international liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities). *ILC Report*. Fifty-eighth session. № (2006)/A/61/10. P. 101.
4. Reports of International Arbitral Awards. Trail smelter case (United States, Canada). 16 April 1938 and 11 March 1941. URL: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf.
5. Halsbury's Laws of England, volume 78: "The rule in Rylands v. Fletcher". 5 ed. P. 148.
6. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) : міжнародний документ від 8 червня 1977 р. (ратифікований Законом України від 18 серпня 1989 р.) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_199.

7. Римський статут міжнародного кримінального суду : міжнародний документ ООН від 17 липня 1998 р. (набрав чинності 1 серпня 2002 р.) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588.
8. Конвенція про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище : міжнародний документ ООН від 18 травня 1977 р. (ратифікований Законом України від 16 травня 1978 р.) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_258.
9. Tara W. Prosecuting attacks that destroy the environment: Environmental crimes or humanitarian atrocities? *Georgetown International Environmental Law Review*. 2005. URL: https://findarticles.com/p/articles/mi_qa3970/is_200507/ai_n14684873/pg_4.

Галина Балюк,

професор, кафедра екологічного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент Національної академії правових наук України

ВПЛИВ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ НА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

Міжнародна спільнота, як відомо, щорічно 10 грудня відзначає День прав людини. Відзначення зазначеної події є принагідним приводом для звернення до проблем закріплення, забезпечення реалізації й захисту прав людини і громадянина в Україні.

Традиційно міжнародним стандартом у галузі прав людини вважається Загальна декларація прав людини 1948 року і міжнародні пакти про економічні, соціальні, культурні права і про громадянські, політичні права 1966 року. Однак у жодному з цих актів не йдеться про екологічні права. Щоправда, у Загальній декларації прав людини було виділено право на життя. Причини такого стану пов'язані з тим, що в середині ХХ століття проблеми охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки людини не стояли так гостро, як сьогодні. Ці проблеми світового співтовариства привернули увагу лише на початку 70-х років минулого століття.

Уперше на міжнародному рівні право на життя в сприятливому навколишньому середовищі було зафіксовано в Декларації про навколишнє середовище, прийнятій на конференції ООН у Стокгольмі в 1972 році [1]. Перший

принцип Стокгольмської декларації ООН проголосив, що людина має основне право на сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дає змогу вести гідне благополучне життя. У Декларації по навколишньому середовищу і розвитку, прийнятій на Конференції ООН, яка відбулася у 1992 році у Ріо-де-Жанейро [2], було закріплено право на здорове і плідне життя в гармонії з природою і були сформульовані права на доступ до інформації про стан довкілля, участь у прийнятті рішень, доступ до правосуддя у сфері довкілля.

Більш повно екологічні права людини відображені в Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, схвалений в м. Орхусі 25 червня 1998 року і ратифікований Верховною Радою України 6 липня 1999 року [3]. Конвенція проголосила права людини на: сприятливе навколишнє середовище; екологічну інформацію; участь у прийнятті екологічних рішень, розробленні екологічних програм, планів, політики, проєктів нормативних актів. Орхуська конвенція стала важливим механізмом розвитку демократії та прав людини. Преамбула конвенції пов'язує охорону навколишнього природного середовища з правами людини, піднімає екологічні права до рівня інших фундаментальних прав людини.

Нині одним з основних проблемних питань у міжнародному, європейському та національному праві є питання про закріплення, забезпечення реалізації та захисту екологічних прав людини і громадянина, адже воно тісно пов'язане з правом на саме життя та охорону здоров'я.

2. Гармонізація вітчизняного законодавства в зазначеній сфері суспільних відносин повинна здійснюватися з обов'язковим урахуванням положень і принципів як міжнародного, так і європейського права, зокрема екологічного. Зазначимо, що за роки незалежності в Україні було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на закріплення прав і свобод громадян. Насамперед це Конституція України, яка проголошує, що права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності всієї держави [4]. Утвердження і закріплення реалізації прав і свобод людини є її головним обов'язком. Ратифіковано кілька міжнародних конвенцій, зокрема Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [5]. До речі, її ратифікація стала визначальним чинником, з якого розпочалося перенесення на вітчизняне законодавче поле європейських правових цінностей.

Але, як би не було прикро, фактом є і те, що розвиток законодавчої бази та інституційних механізмів щодо закріплення, забезпечення реалізації і

захисту прав людини за стандартами міжнародного та європейського права помітно переважає показники України. Україна має не лише визнати таке відставання, але й дійти усвідомлення необхідності активізувати роботу з приведення вітчизняного законодавства в означеній сфері у повну відповідність до європейських та світових стандартів.

3. Водночас, незважаючи на викладене вище, загальноновизнаним у світі є і те, що в деяких галузях законодавства України планка закріплення прав людини і громадянина навіть перевищує міжнародні стандарти. Однією з таких галузей є екологічне законодавство України.

4. Одним з найважливіших у вітчизняній системі екологічних прав, закріплених у статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», є право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище [6]. У 1996 році право на безпечне для життя і здоров'я довкілля набуло конституційного закріплення в Основному законі держави [4]. Це право зафіксовано також у галузевих та спеціальних нормативно-правових актах. Зокрема, про право громадян на безпечне довкілля йдеться в розділі 4 Основ законодавства про охорону здоров'я [7]. Статтею 26 цього Закону передбачено, що держава забезпечує охорону навколишнього природного середовища як важливої передумови життя і здоров'я людини шляхом охорони живої і неживої природи, захисту людей від негативного екологічного впливу, шляхом досягнення гармонійної взаємодії особи, суспільства та природи, раціонального використання і відтворення природних ресурсів [7]. Стаття 293 Цивільного кодексу України містить перелік прав, серед яких і право вимагати припинення діяльності, що шкодить довкіллю; право на безпечність харчових продуктів та побутових предметів; право на безпечні умови існування в процесі навчання, праці, проживання [8].

5. Також екологічний характер мають права, закріплені такими законами: «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про відходи», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» та низка інших.

Умови забезпечення права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля деталізуються в численних підзаконних нормативно-правових актах, стандартах, нормативах, санітарно-гігієнічних правилах, будівельних та інших нормах і правилах. Саме у цих актах передбачені конкретні дії, які мають вчинятися для того, щоб мінімізувати вплив шкідливих факторів на навколишнє середовище.

Зокрема, вперше у вітчизняному законодавстві екологічні права громадян у сучасному їх розумінні були закріплені в статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року [6]. У преамбулі названого закону зазначається, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

6. На жаль, в Україні натепер немало закріплено конституційних прав, які не просто порушуються, а цинічно нехтуються. Проте, на нашу думку, потреба в забезпеченні екологічних прав громадян України є гострішою, ніж у багатьох інших сферах. Тому є ряд причин. Зокрема, одна з них – масове порушення цих прав протягом тривалого періоду часу. Екологічні права людини в Україні виступали та продовжують виступати свого роду заручниками складних процесів державотворення, об'єктом системних політичних спекуляцій з боку практично всіх політичних сил, що значною мірою нівелює в суспільній свідомості саму цінність екологічних прав людини.

7. Доводиться констатувати, що за роки незалежності України принципи реалізації та забезпечення захисту екологічних прав людини, закріплені в Конституції України, міжнародно-правових документах частіше за все залишаються вивіскою української держави, за якою приховано не зовсім пристойний фасад та «кухня» функціонування, перш за все державного апарату. Наведемо один із прикладів, який підтверджує викладене вище. Відомо, що серед перших законів екологічного спрямування нового покоління були Закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [9] та «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [10].

У ці закони неодноразово вносили зміни з різних причин, одна з яких – постійне намагання Кабінету Міністрів України скоротити витрати державного бюджету за рахунок «урізання» прав зазначених категорій осіб. До того ж, у числі причин – необхідність приймати спеціальні заходи щодо захисту екологічних прав уже не лише постраждалих осіб або їхніх дітей (народжених чи ще ненароджених у момент Чорнобильської катастрофи), але й нащадків наступних поколінь. А це означає, що велика кількість громадян України потребує захисту їхніх прав на безпечне довкілля і на відшкодування шкоди, завданої здоров'ю і майну порушенням вимог екологічного законодавства.

Відомо, що на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи України була змушена задіяти великі ресурси та зусилля, витрачено значні кошти, проте проблеми, пов'язані із захистом здоров'я всіх постраждалих, залишаються і поглиблюються через недостатній рівень фінансового, медичного та соціального забезпечення.

Упродовж останніх років в Україні склалася загрозлива ситуація стосовно виконання заходів радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Незважаючи на те, що існують прямі вимоги щодо здійснення цих заходів відповідно до ст. ст. 17 та 19 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [10], зазначені в цьому законі заходи зі зниження ризику захворюваності населення, до яких, зокрема, належать радіаційний моніторинг та медичний нагляд, не здійснюються. Передбачене законодавством цільове фінансування дослідження радіаційного стану, опромінення населення та продуктів харчування на територіях, постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи, не здійснюється, а заклади санітарно-епідеміологічної служби, як відомо, зруйновано.

Окрема важлива проблема – це питання про статус постраждалих унаслідок катастрофи на ЧАЕС щодо потерпілих, які проживають в зоні посиленого радіологічного контролю (категорія 4В). Відповідно до п. 4 Закону України від 28 грудня 2014 р. «Про внесення змін та визначення такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», 837 111 громадян України (станом на 1 січня 2015 р.), які зазнали впливу іонізуючого випромінювання внаслідок Чорнобильської катастрофи, були позбавлені медичного та соціального захисту через утрату статусу потерпілих унаслідок катастрофи на ЧАЕС. Станом на 1 січня 2018 року ця цифра скоротилася до 796 934 осіб. 17 липня 2018 року Конституційний суд України ухвалив рішення стосовно відновлення соціальних гарантій постраждалим унаслідок Чорнобильської катастрофи (в тому числі й потерпілим категорій 4В) [11]. Однак це питання дотепер залишається невирішеним і веде до зростання соціального напруження в суспільстві. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 року стосовно видачі посвідчень нового зразка постраждалим унаслідок Чорнобильської катастрофи не передбачає оновлення таких документів для потерпілих категорії 4В. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2018 року № 551 [12] не змінила цієї ситуації. А отже, є реальна загроза втрати статусу потерпілих унаслідок катастрофи на ЧАЕС для 796 934 громадян України з усіма соціальними, медичними наслідками тощо.

8. Ведучи мову про захист екологічних прав громадян, слід зазначити, що його передбачено в низці нормативних актів. Так, наприклад, у ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [6], вказано, що держава гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством.

Як свідчить практика, впродовж останнього десятиріччя Україна входить до першої п'ятірки держав за кількістю звернень до Європейського суду з прав людини. Така статистика певною мірою свідчить про їхню обізнаність із судовими і позасудовими міжнародними правозахисними механізмами, однак більшою мірою підкреслює актуальність захисту конституційних (у тому числі екологічних) прав громадян України.

Отже, як бачимо, на даний час, беручи до уваги певні соціальні, політичні та економічні чинники, вказані права – право громадян на екологічно безпечне довкілля та на відшкодування шкоди – реалізувати непросто. Проте необхідно відмітити й позитивні зрушення у сфері реалізації і захисту екологічних прав громадян, а саме суттєве збільшення судової практики, судових рішень щодо захисту екологічних прав, порівняно з попереднім періодом.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ:

1. Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды : международный документ от 16 июня 1972 г. / Верховный Совет Украины. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454.
2. Декларация Рио-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку : міжнародний документ від 14 червня 1992 р. / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455.
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV) / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2010. № 33. С. 12. Ст. 1191.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. (ратифікована Законом України від 17 липня 1997 р.) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
9. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 200.
10. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791а-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 198.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2–7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 17 липня 2018 р. № 6-р/2018. *Вісник Конституційного суду України*. 2018. № 4. С. 105.
12. Деякі питання видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та іншим категоріям громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 551 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-2018-p>.

Марина Медведєва,

професор, кафедра міжнародного права

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

доктор юридичних наук, професор

МІЖАМЕРИКАНСЬКА СИСТЕМА ЗАХИСТУ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Міжамериканська система захисту права на безпечне довкілля сьогодні є однією з найбільш прогресивних та динамічних. На відміну від загальноєвропейської системи, на договірному рівні закріплюється матеріальне право на сприятливе навколишнє середовище та відповідні зобов'язання держав з його забезпечення: Додатковий протокол до Американської конвенції з прав людини 1969 р. щодо економічних, соціальних і культурних прав 1988 р. (Сан-Сальвадорський протокол) передбачає в ст. 11, що кожна людина має право жити в здоровому довкіллі, а держави-учасниці повинні забезпечити його захист, охорону та покращення. Крім того, завдяки Консультативному висновку щодо навколишнього середовища та прав людини, винесе-

ному Міжамериканським судом з прав людини (далі – МАСПЛ або Суд) у 2017 році, фізичні особи отримали право посилатися на порушення права на безпечне довкілля, незважаючи на відсутність його закріплення в тексті Американської конвенції з прав людини.

Міжамериканська судова система захисту прав людини має свої особливості. Скарги індивідів, груп індивідів та організацій щодо порушення їхніх прав, гарантованих Американською декларацією прав і обов'язків людини 1948 р., Американською конвенцією з прав людини та іншими міжамериканськими договорами з прав людини, подаються до Міжамериканської комісії з прав людини (далі – МАКПЛ або Комісія). Індивіди не мають безпосереднього доступу до Суду: від їхнього імені діє Комісія, яка у випадку невиконання її рішення державою передає Суду справи, пов'язані із тлумаченням і застосуванням Американської конвенції та інших міжамериканських договорів із прав людини, а Суд приймає до розгляду ці справи за умови, якщо відповідна держава погодилась на його юрисдикцію. На відміну від індивідів, держави можуть подати справу на розгляд безпосередньо до МАСПЛ. У зв'язку з тим, що деякі держави Американського континенту не підписали або не ратифікували Американську конвенцію, справи, пов'язані з відповідальністю цих держав щодо захисту права індивідів на безпечне довкілля, розглядалися виключно Комісією на підставі Американської декларації, що значно зменшувало ефективність судового захисту цього права.

Іншою особливою рисою діяльності міжамериканської судової системи захисту права на безпечне довкілля є значна кількість справ, пов'язаних із захистом екологічних прав корінних народів. Забруднення навколишнього середовища і деградація екосистем у результаті економічного розвитку особливо негативно позначається на здоров'ї та житті корінного населення, що пояснюється насамперед існуванням тісного і тонкого зв'язку між побутом, культурою, віруваннями цих народів і територією, землями і всім навколишнім середовищем, де вони проживають із давніх часів [1, с. 156]. Одна з перших справ, розглянута МАКПЛ, – справа індіанців Яномамі проти Бразилії 1985 р., в якій позивачі скаржилися на порушення їхніх прав згідно з Американською декларацією прав і обов'язків людини у зв'язку з будівництвом швидкісного шосе, розробкою мінеральних копалин на землях індіанців, нездатністю уряду визначити межі охоронюваних земель, а також створити на цих землях заповідник. Комісія визнала порушення ст. 1, 8 та 11 Декларації і рекомендувала Бразилії вжити необхідних заходів [2]. У рішенні в цій справі МАКПЛ уперше визнала взаємозв'язок між культурними та екологічними правами корінних народів.

Незважаючи на те, що певна кількість скарг визнавалась Комісією неприйнятною, а розгляд деяких справ значно затягувався, її внесок у судовий захист екологічних прав людини не варто недооцінювати. Так, МАКПЛ відкидала аргументацію держав-відповідачів про те, що певні справи повинні розглядатися виключно в контексті земельних правовідносин, а не в контексті прав людини, та визнавала за корінними народами право на землі й природні ресурси на них незалежно від такого визнання за національним законодавством держав (*Mary and Carrie Dann v. United States* 2002 р., *Maya Indigenous Communities of the Toledo District v. Belize* 2004 р.). У деяких випадках Комісія ухвалювала заходи перестороги, які полягали, зокрема, в обов'язку держави здійснити оцінку впливу на довкілля (*San Mateo de Huanchor v. Peru* 2004 р.). У своїх рішеннях вона неодноразово наголошувала на необхідності дотримання з боку держави принципу консультацій з корінними народами перед ухваленням будь-якого рішення, яке може мати вплив на інтереси цих народів відносно користування землею та природними ресурсами (*Maya Indigenous Communities of the Toledo District v. Belize*). У справах, в яких держава не була стороною Американської конвенції (наприклад, Канада або США), Комісія неодноразово зазначала, що бере до уваги її положення під час тлумачення положень Американської декларації. Важливими є справи, які розглядалися Комісією в контексті зв'язку порушень прав людини та зміною клімату (справи Інуїтів проти США та Атабасків проти Канади).

Міжамериканський суд з прав людини у справі *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua* 2001 р. визнав, серед іншого, порушення державою ст. 21 Американської конвенції щодо права на власність, ухваливши, що: «... тісний зв'язок корінного народу із землею слід визнавати і розуміти як фундаментальну основу їхньої культури, духовного життя, гідності та економічного благополуччя. <...> стосунки із землею – це не просто відносини володіння та виробництва, а ще й матеріальний і духовний елемент таких відносин» [3, п. 149]. У своїх рішеннях МАСПЛ використовує практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), а також принцип еволютивного тлумачення. Так, визначаючи обсяг зобов'язань держави по відношенню до корінних народів щодо забезпечення права на власність, у рішенні в справі *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay* 2005 р. Суд послався на Конвенцію Міжнародної організації праці № 169 про корінні народи та народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах 1989 р. та ст. 11 Сан-Сальвадорського протоколу, відзначивши, що «тісні зв'язки корінних народів з їхніми традиційними територіями та природними ресурсами, пов'язаними з їхньою культурою, а також з похідними від них

компонентами, повинні бути захищені статтею 21 Американської конвенції» [4, п. 81]. Крім того, Суд тлумачить право індивіда на доступ до екологічної інформації, якою володіють органи державної влади, у світлі стандартів, закріплених принципом 10 Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку 1992 р. та Орхуською конвенцією 1998 р. (*Claude-Reyes v. Chile* 2006 р.). У визначенні дотримання балансу інтересів між правами корінних народів на землі, природні ресурси та сприятливі умови навколишнього середовища, з одного боку, та економічними інтересами держави, з другого (наприклад, лісозаготівля та видобуток корисних копалин), МАСПЛ спирається на такі принципи, як обов'язок держави консультуватися та отримати згоду корінних общин, розподіл вигоди від інвестиційних проєктів, здійснення оцінки впливу екологічних та соціальних наслідків проєктів з економічного розвитку на ці общини (*Saramaka People v. Suriname* 2007 р., *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador* 2012 р.) [5, п. 129, 133–134, 138; 6, п. 159, 177–211].

15 листопада 2017 року Міжамериканський суд з прав людини виніс Консультативний висновок щодо навколишнього середовища та прав людини на запит Колумбії, яка була занепокоєна негативним впливом на морське середовище Карибського регіону великих інфраструктурних проєктів (зокрема, спорудженням «Великого трансокеанського каналу» Нікарагуа). Висновок є важливим з декількох причин. По-перше, це перший офіційний документ, який інтегровано і системно визначає зв'язок між охороною довкілля та правами людини. На відміну від практики ЄСПЛ, який обмежений відповідними положеннями Конвенції 1950 р., МАСПЛ підходить до права на безпечне довкілля комплексно [7, с. 65]. Суд розширив географічну сферу питань, сформульованих у запиті Колумбії, наголосивши, що вони є важливими для всіх держав планети [8, п. 35]. Суд визнав існування автономного права на сприятливе довкілля в межах Американської конвенції з прав людини (а не Сан-Сальвадорського протоколу!), яка безпосередньо його не містить, завдяки тлумаченню статті 26 Конвенції [8, п. 62]. Зазначена стаття зобов'язує держави застосовувати заходи з метою здійснення прав, що витікають з економічних, соціальних, освітніх, наукових і культурних норм, іншими словами, дозволяє здійснювати еволютивне тлумачення, а значить, захист тих прав, які не були чітко передбачені в договорі. Суд означив низку прав людини, які можуть зазнавати найбільших порушень у випадку забруднення чи деградації довкілля (право на життя, особисту недоторканність, приватне життя, здоров'я, воду, їжу, житло, власність, участь у культурному житті тощо), а також найбільш вразливі категорії населення (наприклад, корінні народи та населення малих острівних держав) [8, п. 66–67].

По-друге, Суд допустив можливість екстратериторіального застосування Конвенції у випадку завдання транскордонної шкоди індивіду. Проаналізувавши поняття юрисдикції за ст. 1(1) Американської конвенції, а також пославшись на досвід ЄСПЛ у визначенні ефективного контролю та можливості здійснення екстериторіальної юрисдикції у випадку військової окупації, Суд визначив, що у зв'язку з існуванням обов'язку держави попереджати спричинення транскордонної екологічної шкоди, яка може порушувати права індивіда, закріплені в Американській конвенції, індивід має право вимагати відповідальності такої держави. Індивід у такому разі буде вважатись таким, що перебуває в межах юрисдикції держави походження забруднення та матиме право на звернення до суду цієї держави для захисту своїх прав нарівні з її громадянами [8, п. 72–102, 238]. Таким чином, забезпечуватиметься принцип недискримінації у здійсненні права на судовий захист за ознаками громадянства, постійного проживання чи місця спричинення шкоди [8, п. 239]. Суд визнав, що це може відбуватися у виняткових обставинах та за умови доведення причинно-наслідкового зв'язку між шкідливою діяльністю на території однієї держави та порушенням прав людини, що знаходиться на території іншої держави [8, п. 103].

По-третє, Суд означив зобов'язання держав з попередження транскордонної шкоди (так звані зобов'язання належної обачності) в аспекті забезпечення прав на життя та особисту недоторканність: обов'язок попередження екологічної шкоди, зокрема здійснення оцінки впливу на довкілля, обов'язок застосовувати принцип перестороги, обов'язок співпрацювати з іншими державами через механізми повідомлення, консультацій та обміну інформацією з екологічних питань, обов'язок забезпечувати процесуальні екологічні права [8, п. 127–241], які без прив'язки до екологічної сфери гарантуються в статтях 8, 13, 23 та 25 Американської конвенції.

Висновки і рекомендації. Міжамериканська судова система захисту екологічних прав є унікальною з огляду на особливості процедури подачі скарг та розгляду справ по суті. Але найбільш важливі наслідки має Консультативний висновок МАСПЛ, який хоч і не має юридично обов'язкової сили, проте може використовуватися в практиці Міжамериканської комісії та суду з прав людини. Завдяки тлумаченню Суду, фізичні особи отримали право посилаючись на порушення права на безпечне довкілля, незважаючи на відсутність його закріплення в тексті Американської конвенції з прав людини, яка разом із тим дозволяє здійснювати еволютивне тлумачення економічних, соціальних, освітніх, наукових і культурних прав. Суд допустив можливість екстратериторіального застосування Конвенції у випадку завдання транскордонної шкоди індивіду, а також підтвердив принцип недискримінації у здійсненні права на судовий захист за

ознаками громадянства, постійного проживання чи місця спричинення екологічної шкоди, але за умови доведення причинно-наслідкового зв'язку між шкідливою діяльністю на території однієї держави та порушенням прав людини, що знаходиться на території іншої держави. Такі діагональні відносини між індивідом та державою, яка порушила його права, але яка не є державою його громадянства чи постійного проживання, потребуватимуть суворого дотримання процедури кваліфікації (атрибуції) поведінки держави в контексті звичайних норм права міжнародної відповідальності, зокрема належного доведення здійснення контролю державою над діяльністю в межах її території, що спричинила транскордонну шкоду і порушила права індивідів за межами цієї території. З огляду на поступово зростаючу тенденцію до визнання принципу недискримінації в доступі індивідів до правосуддя у випадку транскордонної екологічної шкоди та передбачену Протоколом № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод можливість ЄСПЛ надавати консультативні висновки, Україна могла б ініціювати запит про навколишнє середовище та права людини за прикладом Колумбії.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Задорожній О.В., Медведева М.О. Міжнародне право навколишнього середовища : підручник для ВНЗ. Київ, 2010. 510 с.
2. Resolution of Inter-American Commission on human rights № 12/85, Case № 7615 (Brazil), of 5 March 1985. URL: http://www.wcl.american.edu/pub/humright/digest/Inter-American/english/annual/1984_85/res1285.html.
3. Case of Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua : Judgment of the Inter-American Court of human rights of 31 August 2001. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_ing.pdf.
4. Case of the Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay : Judgment of the Inter-American Court of human rights of 17 June 2005. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_ing.pdf.
5. Case of the Saramaka People v. Suriname : Judgment of the Inter-American Court of human rights of 28 November 2006. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf.
6. Case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador : Judgment of the Inter-American Court of human rights of 27 June 2012. URL: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_ing.pdf.
7. Feria-Tinta M., Milnes S.C. The Rise of Environmental Law in International Dispute Resolution: The Inter-American Court of Human Rights Issues a Landmark Advisory Opinion on the Environment and Human Rights. *Yearbook of International Environmental Law*. 2016. Vol. 27. № 1. P. 64–81.
8. Advisory Opinion OC-23/17 on Environment and Human Rights of 15 November 2017 / Inter-American Court of Human Rights. URL: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.

Олександр Поліводський,

науковий співробітник відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права, Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України, кандидат юридичних наук, доцент, адвокат, партнер Правничої фірми «Софія»

ПРИНЦИП ЛЕГІТИМНИХ ОЧІКУВАНЬ В ЕКОЛОГІЧНИХ І ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРАХ. ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА СУДІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ І ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

Принцип легітимних очікувань є новим для правової системи України, однак і в практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) він не має тривалої історії застосування.

Актуальність теми легітимних очікувань зумовлена декількома причинами. Так, цей принцип походить від принципу правової визначеності та корелюється з іншими принципами, такими як добросовісність, правова визначеність, належне урядування, пропорційність, передбачуваність тощо, які в умовах правової держави й верховенства права є важливими для подолання прогалин і суперечностей у праві, зокрема, під час вирішення спорів судами. Правильне співвідношення між цими принципами має забезпечити коректне застосування ідей і концепцій та правових норм.

Належне розуміння принципу легітимних очікувань потребує аналізу як літератури, світової практики його застосування, практики ЄСПЛ, так і практики Верховного Суду, яка вже має деякі напрацювання із цієї теми. Водночас безпосередня правозастосовна діяльність щодо цього принципу є не досить напрацьованою, а неналежне його застосування може призводити до спотвореного розуміння та зловживань.

У сфері екології та природних ресурсів, земельного права ця тема має особливе значення, оскільки стосується як інтересів та прав громадян, так і суспільного блага, що полягає у використанні й охороні природних ресурсів. Держава реєструє права на землю, відповідно до повноважень спільно з органами самоврядування надає права на використання природних ресурсів, управляє відносинами в цих сферах, контролює дотримання вимог із питань, що можуть входити в конфлікт з інтересами приватних осіб.

Принцип легітимних очікувань (*legitimate expectations*), як вважають дослідники, виник у Німеччині, надалі продовжив застосовуватися в Англії та набув поширення в Європі [1, с. 584]. На сьогодні в адміністративному праві Німеччини міститься положення, яке втілює цей принцип. Так, секція 48(2) Німецького адміністративного процесуального закону 1976 р. містить таку норму: «Незаконні адміністративні рішення, якими надається майнова вигода, не можуть бути скасовані, оскільки набувач покладався на рішення та його очікування, незважаючи на публічний інтерес у скасуванні такого рішення, його права підлягають захисту».

Як бачимо, законодавець Федеративної Республіки Німеччина пов'язує адміністративні рішення з майновими інтересами особи та вважає, що такі інтереси підлягають захисту навіть у разі дефекту зазначених рішень. Цей підхід демонструє взаємозв'язок принципу легітимних очікувань та принципу належного урядування. Останній, як відомо, зобов'язує державу вживати всіх заходів із метою координації, усунення суперечностей під час прийняття рішення та недопущення незаконних і суперечливих рішень. При цьому, як бачимо з наведеної норми законодавства Німеччини, недотримання принципу легітимних очікувань (незалежно від підстав) не може мати наслідком порушення прав та інтересів особи, щодо якої прийняте рішення.

Водночас варто зважати на те, що практика ЄСПЛ має дещо інше бачення майна, ніж традиційно це має місце в Україні. Так, цивільне законодавство України сьогодні оперує терміном «майно», до якого віднесено окрему річ, сукупність речей, а також майнові права й обов'язки (ст. 190 Цивільного кодексу України). Натомість визначення терміна «інтерес» не міститься в законодавстві України, хоча й згадується у праві, однак не охоплюється поняттям «майно» (див. ст. 15 Цивільного кодексу України).

Показовою у зв'язку із цим є позиція професора Єльського університету Чарльза Рейха (*Charles Reich*), який у роботі «Нова власність» висловлює думку про те, що є інституції, які є «охоронцями власності», вони перебувають на межі відносин між особою та державою, при цьому благополуччя дедалі більшої кількості людей залежить від держави [2, с. 733]. Учений зазначає, що держава створює такі форми багатства, як доходи та вигоди, робота, ліцензії на професію, франшиза, контракти, дозволи на використання природних ресурсів, державні послуги. Усе це споживається громадянами та є благом для них, що має враховуватися законодавством. Більше того, професор Ч. Рейх називає ці блага «ною власністю», яка підлягає захисту [2, с. 756].

«Нова власність» і необхідність її захисту, вочевидь, виникає у зв'язку з очікуваннями особи щодо продовження користування відповідними благами, що виключає невизначеність, свавільне позбавлення такого права чи інтересу.

Такий підхід ми можемо бачити не лише в ідеях і концепціях, що застосовуються у Сполучених Штатах Америки. Так, у справі ЄСПЛ «Стретч проти Сполученого Королівства» від 24 червня 2003 р. зазначено, що особа орендувала земельну ділянку та мала намір продовжити оренду на майбутнє після закінчення строку, оскільки законодавство передбачало таку можливість. Однак їй було відмовлено у продовженні договору. ЄСПЛ дійшов висновку, що у справі мало місце порушення ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, тобто порушення права на вільне володіння майном. Інакше кажучи, суд визнав правом особи очікування щодо продовження договору та користування правами на землю, тобто активом, що підлягає судовому захисту.

У цій справі в п. 32 ЄСПЛ зазначив: «Поняття «майно» (possessions) може означати «існуюче майно» (existing possessions) або активи, у тому числі права вимоги, стосовно яких заявник може стверджувати, що він має принаймні «законне сподівання» на отримання можливості ефективно здійснити майнове право». У п. 34 цього ж рішення зазначено, що заявник уклав орендний договір із муніципалітетом Дорчестера, розраховуючи на те, що він матиме можливість продовжити строк цієї оренди, а в п. 35 вказано на те, що заявника варто вважати особою, яка мала принаймні законне сподівання на реалізацію передбаченого договором права на продовження строку оренди, а тому в цілях ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод таке законне сподівання можна вважати додатковою частиною майнових прав, наданих йому муніципалітетом Дорчестера за орендним договором [4].

В іншій справі – «Пайн Велі Девелопментс ЛТД та інші проти Ірландії» від 29 листопада 1991 р. – ЄСПЛ вважає, що власністю в розумінні ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є законні сподівання на отримання на підставі закону майна для забезпечення своєї діяльності. Законними сподіваннями в цій справі суд вважав право вчиняти певні дії відповідно до виданого державними органами дозволу, зокрема, правомірні сподівання бути здатним здійснювати запланований розвиток території з огляду на чинний на той час дозвіл на промислове освоєння землі.

У справі ЄСПЛ у справі «Остапенко проти України» від 14 червня 2007 р. суд дійшов висновку про те, що органи державної влади повинні забезпечити заявникові виділення в натурі ділянки з фонду державних земель сільськогосподарського призначення та видати документ про право довгострокового користування. Відповідно, з моменту ухвалення рішення від 4 квітня 2000 р. заявник мав встановлене законне сподівання отримати таке майно, оскільки рішення було остаточним та було відкрите виконавче провадження.

Актуальним для України є рішення ЄСПЛ у справі «Зеленчук та Цицюра проти України» (заява № 846/16 та 1075/16 від 22 травня 2018 р.), яке містить також обґрунтування порушення ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки у власників землі виникло право сподіватися на прийняття законодавчих змін та скасування мораторію, адже про це було неодноразово зазначено в самому тексті закону, який приймала Україна (п. 15 Розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України).

Як бачимо, незважаючи на те що принцип легітимних очікувань походить з адміністративного права, він набув поширення також у сфері приватноправових відносин, зокрема, щодо погашення майнової заборгованості між приватними суб'єктами, що постає з наведеного вище.

Питання легітимних очікувань розглянуто в декількох рішеннях Верховного Суду. Так, у справі № 369/6516/16-ц розглядалося, що спадкоємець отримав пай, подав на оформлення земельну ділянку, однак йому було відмовлено з тієї причини, що земельну ділянку вже передано іншим особам. Верховний Суд вважає, що надання позивачу, який є спадкоємцем, органом державної влади розпорядження про дозвіл на розробку технічної документації створило для особи легітимне очікування. Відповідно, його права підлягають захисту.

Крім того, принцип легітимних очікувань став обґрунтуванням для винесення ухвали Верховного Суду від 3 квітня 2018 р. № 5023/4388/12, а також постанов від 3 жовтня 2018 р. № 352/1243/15-ц, від 10 травня 2018 р. № 904/3688/17, від 5 червня 2019 р. № Б8/142-12, у яких суд виходив із того, що легітимні очікування виникають за наявності таких ознак: 1) законності, яка зумовлена реалізацією особою належного їй права, у тому числі за ч. 2 ст. 19 Конституції України; 2) обґрунтованості, тобто раціонального сподівання. У цих справах ішлося про очікування кредитора на погашення заборгованості, про відшкодування в майбутньому понесених витрат на пальне

від Збройних Сил України, про отримання дозвільних документів або оформлення права власності на землю. Як бачимо, вони стосуються не тільки суто адміністративних вимог, а й майнових, тобто цивільно-правових за своїм змістом відносин.

З наведеного постає, що принцип легітимних очікувань упевнено увійшов у правозастосування як ЄСПЛ, так і Верховного Суду. Водночас таке застосування ще не стало традиційним та абсолютно безсумнівним для вітчизняної правової системи. Підтвердженням цього є позиція одного з найавторитетніших юристів України – О.А. Беянович, яка вважає, що застосування цього принципу «невиправдано обтяжуватиме та ускладнюватиме практику», воно «може використовуватися недобросовісними особами для індульгенції незаконних дій органів влади», за такими діями «може ховатися недобросовісність» [3, с. 44].

Варто частково погодитися з професором О.А. Беянович у її побоюваннях. При цьому, на нашу думку, відкинути цей принцип і не застосовувати на практиці вже неможливо. Вказані недоліки необхідно усувати шляхом роз'яснень та обґрунтувань, застосування інших принципів, що пов'язані з принципом легітимних очікувань. Так, одночасно з ним варто застосовувати принципи пропорційності, добросовісності, стабільності правового регулювання, передбачуваності, усунення конфлікту інтересів, навіть принципу недопущення суперечливої поведінки, який уже знаходить своє трактування в судовій практиці (див. справу № 145/2047/16-ц).

Іншим наслідком застосування аналізованого принципу може стати загострення проблеми підсудності земельних, екологічних та інших спорів, учасником яких є держава. Поєднання майнових прав та інтересів, що виникають з отримання дозволів і реєстрації прав, визнання концепції «нової власності» у разі виникнення спорів і надалі будуть розглядатися крізь призму дотримання ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що стосується права на мирне володіння майном. Відповідно, поєднання вимог до суду розмежувати повноваження адміністративного та загального чи господарського суду буде становити певну проблему. Вирішити її, на нашу думку, можна тільки через перегляд правил підсудності спорів. При цьому наведене стосується не лише земельних та екологічних спорів, а й інших, які містять поєднані вимоги та наразі мають таку ж нагальну проблему.

Інакше кажучи, застосування принципу правової визначеності потребує окремих компенсаторних заходів, якими мають бути застосування інших

усталених правових принципів і концепцій та прийняття деяких змін до законодавства України.

У результаті проведеного дослідження можемо зробити певні висновки. Так, принцип легітимних очікувань став важливим чинником правозастосування в судовій практиці як ЄСПЛ, так і Верховного Суду. Його застосування буде розширюватися, що є позитивним моментом в аспекті реалізації цінностей правової держави та забезпечення верховенства права.

Принцип легітимних очікувань має тенденцію до розширення застосування не тільки у сфері адміністративного права, а й щодо інших суспільних відносин, зокрема майнових спорів.

Під час застосування принципу легітимних очікувань необхідно зважати на тлумачення терміна «майно», здійснене у практиці ЄСПЛ, яким охоплюються права й інтереси, що пов'язані з діями та рішеннями органів державної влади й місцевого самоврядування та стосуються суб'єктів приватного права.

Принцип легітимних очікувань має застосовуватися в сукупності з іншими принципами та концепціями в праві, а саме з принципами належного урядування, пропорційності, добросовісності, стабільності правового регулювання, передбачуваності, усунення конфлікту інтересів, принципом недопущення суперечливої поведінки тощо.

Розширення застосування принципу легітимних очікувань може загострити проблему підсудності земельних, екологічних та інших спорів, що містять поєднані вимоги. Вирішити цю проблему можна через перегляд правил підсудності спорів, які містять поєднані вимоги.

Застосування принципу правової визначеності потребує окремих компенсаторних заходів, якими мають бути застосування інших усталених правових принципів і концепцій та прийняття окремих змін до законодавства України.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Barak-Erez D. The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests. *European public law*. 2005. Vol. 11. Issue 4. P. 583–601.
2. Reich Ch.A. The New Property. *Yale Law Journal*. 1964. Vol. 73. Issue 5. P. 733–787.
3. Беляневич О.А. Поняття легітимних очікувань та проблеми його застосування судами України. *Приватне право і підприємництво*. 2016. Вип. 16. С. 41–45.
4. Рішення ЄСПЛ. [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{"itemid":\["001-117564"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{).

НОТАТКИ

НОТАТКИ

Наукове видання

МІЖНАРОДНИЙ СУДОВИЙ ФОРУМ

«СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРИРОДНОГО ДОВКІЛЛЯ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ»

(м. Київ, 7 листопада 2019 року)

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ

Підписано до друку 03.12.2019 р. Гарнітура Muller.
Формат 60x84 1/16. Друк офсетний. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 11,16. Зам. № 1219-251
Наклад 200 примірників

Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефон 38 (0552) 399-580,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.