

ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

CONSIDERING THE ISSUES OF ACCESS TO JUSTICE IN THE SCOPE OF PROTECTING ENVIRONMENT

Шуміло О.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри
правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена вивченню питання доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля як елементу міжнародно-правових норм у справі досягнення цілей сталого розвитку. Здійснено аналіз нинішнього стану доступу до правосуддя, його регламентацію та окреслено конституційні засади цього інституту. Автором зроблено висновок щодо необхідності розгляду доступу до правосуддя як комплексного правового інституту.

Ключові слова: доступ до правосуддя, екологічні права громадян, Орхуська конвенція, система екологічного права, екологічний правопорядок, конституційні засади доступу до правосуддя.

Стаття посвящена изучению вопроса доступа к правосудию в области охраны окружающей природной среды как элемента международно-правовых норм в деле достижения целей устойчивого развития. Осуществлены анализ нынешнего состояния доступа к правосудию, его регламентация и очерчены конституционные основы этого института. Автором сделан вывод о необходимости рассмотрения доступа к правосудию как комплексного правового института.

Ключевые слова: доступ к правосудию, экологические права граждан, Орхусская конвенция, система экологического права, экологический правопорядок, конституционные принципы доступа к правосудию.

The article is devoted to examining the issues of access to justice in the scope of protecting environment as an element of international legal rules in the framework of achieving the goals of sustainable development. The modern stage of access to justice, its regulation and constitutional grounds have been analyzed. The author has made a conclusion on the necessity of considering the access to justice as a complex legal institute.

Key words: access to justice, environmental citizen rights, Aarhus convention, environmental law system, environmental legal order, constitutional grounds for access to justice.

Постановка проблеми. Наукове дослідження теоретико-практичних проблем доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля вимагає з'ясування місця правових норм, якими регулюються відповідні відносини, в системі екологічного права України.

Стан дослідження. Проблеми права доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля в Україні ставали предметом наукових досліджень таких учених, як: А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, С.М. Кравченко, М.М. Ясинюк та ін.

Однак зазначене питання у науковій літературі не розглядалося з позиції системності екологічного права і місця норм доступу до правосуддя у цій системі. Саме тому метою статті є вивчення юридичних особливостей доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля в Україні, а також визначення місця норм, що регулюють відповідні відносини, в системі екологічного права України.

Вклад основного матеріалу. Інститут доступу до правосуддя не регулюється якимось окремим законодавчим актом, оскільки це поняття є не лише правовим, а і соціальним. Таким чином, кожен законодавчий акт, який тією чи іншою мірою стосується правосуддя, ким би він не був прийнятий, повинен виходити з того, що доступ до правосуддя є природним правом людини, а тому на це її право ніхто не може спокушатись, якими б добрими намірами це не мотивувалося. У цьому розумінні доступ до правосуддя є синтезом закону і моралі, гуманізму і справедливості [1, с. 79-80].

Поширеною є точка зору щодо інституту доступу до правосуддя як складової чотирьох елементів, необхідних для надання універсального доступу до правосуддя:

1) усі і кожен індивід у суспільстві (громадянин чи ні) повинні знати свої юридичні права і розуміти, що вони мають абсолютне право використовувати судову владу для захисту своїх прав;

2) індивід повинен вірити, що участь у юридичному процесі забезпечить захист прав і заходи проти несправедливості. Цей другий елемент є критичним, бо коли громадяни переконані, що права і доступ до правосуддя існують лише для багатих і впливових, вони не будуть користуватися судовим захистом;

3) суди й судові процеси мусять бути, говорячи комп'ютерною мовою, «доброзичливі до споживачів». Це означає, що кожен аспект судового звернення повинен бути простим і допомагати участі в ньому. Починаючи з першої розмови в офісі адвоката або в суді до судових слухань та остаточної ухвали, всі документи і процедури повинні давати можливість позивачеві розуміти, що для нього існує право вибору і наслідки кожного вибору;

4) національна правова система надає кожній стороні – незалежно від рівня доходів, етнічної приналежності чи статі – справедливі слухання перед незалежним і нейтральним суддею, який забезпечує правову процедуру у відкритому і гласному судовому процесі, і що кожна людина, яка потребує

послуг адвоката, отримує компетентні юридичні послуги [2].

Ефективне управління в інтересах сталого розвитку вимагає, щоб основу функціонування державних установ у всіх країнах і на всіх рівнях становили принципи інклюзивності, участі та відповідальності перед населенням. Закони, правові та державні інститути покликані захищати права людини та основні свободи. Кожна людина, без якої б то не було дискримінації, має право на життя, вільне від страху і насильства. Заснована на участі демократія і вільні, безпечні та мирні умови життя людей є водночас і двигуном, і результатом сталого розвитку.

Невід'ємною складовою сталого розвитку є побудова справедливих систем правосуддя та підзвітних демократично керованих інститутів. Керуючись принципом верховенства права, необхідно створювати сприятливі умови для вільної, активної і реальної участі в цих процесах громадянського суспільства. Двигуни сталого розвитку включають свободу думки і доступ до інформації, свободу вираження, зборів і асоціацій. Необхідно зміцнювати верховенство права на національному та міжнародному рівнях з метою забезпечення справедливості для всіх [3].

Таким чином, серед основних цілей у галузі сталого розвитку ООН розглядає сприяння побудові миролюбних і відкритих товариств в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та основаних на широкій участі державних установ на всіх рівнях.

Доступ до правосуддя в галузі охорони довкілля розкривається в основному у Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) [4].

Після ратифікації Оргуської конвенції в Україні було ухвалено низку документів, які мали впровадити положення цієї Конвенції в національне законодавство, було внесено відповідні зміни до нормативно-правових актів. Але ці зміни й доповнення виявилися недостатніми.

Тільки з ухваленням ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [5] та нової редакції ЗУ «Про інформацію» [6] поліпшилася ситуація з доступом до екологічної інформації. Водночас ухвалення ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [7] скасувало інститут екологічної експертизи проектів екологічно небезпечної діяльності та об'єктів, у процесі здійснення якої передбачалося залучення громадськості.

Пунктом 1(с) Рішення II/5b Наради сторін Оргуської конвенції, що відбулася 25–27 травня 2005 р., констатовано нечіткість вимог законодавства України щодо порядку проведення громадських слухань під час процедури оцінки впливу на навколишнє середовище та у процесі прийняття рішень із питань, що стосуються довкілля. Це, зокрема, такі як відсутність:

- чітко визначених часових меж і способів процесу публічних консультацій;
- чітких вимог щодо обов'язку врахування думки громадськості та стосовно оприлюднення інформації відповідно до ст. 6 Оргуської конвенції [8].

Така ситуація означає порушення Україною міжнародно-правових зобов'язань, передбачених ч. 1 ст. 3 Конвенції. Варто зазначити, що Україну ще тричі було визнано такою, що не дотримується Оргуської конвенції: у 2008, 2011 і 2014 роках.

На теперішній час на розгляді Комітету з дотримання Оргуської конвенції перебуває справа, яка стосується України і пов'язана вона із порушення вимог, у тому числі і ст. 9 Оргуської конвенції, щодо доступу до правосуддя в ході проведення переговорів та набрання чинності угоди про розподіл продукції у 2013 році [9].

Одним із зобов'язань України відповідно до ст. ст. 360–363, 365, 366, додатка ХХХ в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [10], є імплементація Україною деяких актів законодавства ЄС. Такими актами, що мають бути імплементованими через спеціальні нормативно-правові акти, є: Директива 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації; Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.05.2003 р. про забезпечення участі громадськості у розробленні окремих планів та програм, що стосуються навколишнього природного середовища; Директива 85/337/ЄС і 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя з питань охорони довкілля [11].

Вимоги ст. 9 Оргуської конвенції, де розкриваються положення про доступ до правосуддя, є дуже близькими до диспозицій ст. 6 Директиви 2003/4/ЄС, ст. 11 Директиви 2011/92/ЄС, ст. 25 Директиви 2010/75/ЄС. Тому апроксимація до вимог директив ЄС сприятиме реалізації положень ст. 9 Оргуської конвенції.

У Програмі діяльності КМ України на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, визначено основні цілі діяльності Уряду України, серед яких і нова система правосуддя:

- створення правової основи для реформування судової системи шляхом сприяння прийняттю у новій редакції ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»;
- забезпечення доступу до правосуддя – спрощений порядок розгляду цивільних та господарських справ;
- ініціювання внесення змін до Конституції України щодо завершення судової реформи (запровадження трирівневої системи судів тощо).

Тобто після апроксимації Оргуської конвенції будуть спрощені доступ до правової допомоги та процесуальне законодавство, а також має бути встановлений доступний судовий збір.

Аналізуючи нинішній стан доступу до правосуддя, необхідно зазначити, що Указом Президента України схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [12]. У ній зазначено, що Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [13] визначи-

ла мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та стратегічні індикатори оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Серед першочергових реформ, які необхідно впровадити, особлива увага приділяється судовій реформі, метою якої є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їхнього порушення – справедливого їхнього відновлення в розумні строки.

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.

Водночас на сьогодні система правосуддя не виконує поставлені перед нею завдання на належному рівні. Це стосується і доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля. Серед основних чинників такої ситуації потрібно зазначити: низький рівень правової культури та правової свідомості суспільства; розповсюдженість корупційних явищ у сфері правосуддя; низький рівень публічності сфери правосуддя та довіри до судової системи взагалі і до суддів зокрема та ін.

Наявні системи правової допомоги також засвідчили свою недостатню функціональну спроможність, зокрема недостатній рівень професійної підготовки адвокатів, у тому числі екологічних адвокатів, відсутність комплексного підходу і збалансованості у розподілі повноважень у системі надання безоплатної правової допомоги.

У рамках проекту ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні секторальної бюджетної підтримки» була підготовлена Аналітична записка щодо стану виконання Україною положень Оргуської конвенції та Конвенції Еспо [14, с. 21]. В ній наголошується, що за останні п'ять років не було прийнято нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення доступу до правосуддя, хоча звертається увага на те, що в Україні створено процедури судового захисту прав людини. Окремі недоліки судового розгляду обумовлені проблемами функціонування судової системи в цілому, про що зазначалося раніше.

В Аналітичній записці зазначено, що потрібно звернути увагу на помилкове застосування судами принципу процесуальної заінтересованості в екологічних справах. Наприклад, у справі за позовом ГО «Спілка порятунку Голосієва» (zareєстрована у 1982 році) до В.І. Якименка та інших відповідачі самовільно зайняли земельні ділянки на території, яку п. 2 табл. 2 п. 2.1 Програми розвитку зеленої зони м. Києва до 2010 року та концепції формування земельних насаджень у центральній частині міста, було віднесено до території парку «На схилах Мишоловського Яру». Рішенням Голосієвського районного суду міста Києва від 13.09.2010 р. було відмовлено у задоволенні позову [15]. Однією із підстав для відмови у задоволенні

позову було те, що позивачем не було порушено прав ГО «Спілка порятунку Голосієва», оскільки «позивач не є власником спірної земельної ділянки, а Київська міська рада не уповноважувала ГО звертатись з позовами до суду». Таке рішення було винесено, незважаючи на те, що і у позовній заяві, і у письмових поясненнях представник позивача наголошував на тому, що ч. 3 ст. 9 Оргуської конвенції дає право ГО, що відповідають вимогам законодавства, на «доступ до адміністративних або судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і державних органів, котрі порушують положення національного законодавства, що стосується довкілля».

Основні засади правосуддя на національному рівні розкриваються у Розд. VIII Конституції України. Відповідно до ст. 124 Основного Закону України, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Тим більше, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі (ч. 2 ст. 124). Право на доступ до правосуддя прямо не закріплено в Основному Законі України [16] у буквальному розумінні, але воно гарантоване як конституційне право у контексті складового елемента права на судовий захист. Права щодо правосуддя передбачаються такими нормами Конституції України: ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 22, ч. ч. 1-5 ст. 55.

Аналізуючи судову практику, у тому числі Конституційного Суду України, можна дійти висновку, що суб'єкти права на конституційне звернення вбачають порушення їх права на доступ до правосуддя, закріпленого у ч. ч. 1-2 ст. 55 Конституції України [17].

Процедура участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень є гарантією прав людини. Відповідно до ст. 92 Конституції України права та свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина визначаються виключно законами України. Отже, згадана проблема може бути вирішена виключно шляхом ухвалення відповідного закону України чи внесення змін і доповнень до чинного законодавства [18].

Право на доступ до суду через його складові, розглянуті вище, існує не окремо, а у взаємозв'язку з іншими конституційними правами, які викладені в нормах Конституції України. Зокрема, такі права тісно взаємодіють із галузевими – екологічними, крізь призму положень Оргуської конвенції та ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [19]. Він передбачає право громадян на доступ до правосуддя через подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище (п. з ч. 1 ст. 9), та 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 (п. і ч. 1 ст. 9). Природоохо-

ронні організації громадянського суспільства відповідно до п. ж ч. 1 ст. 21 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [19] мають право подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських природоохоронних організацій.

Таким чином, доступ до правосуддя в галузі охорони довкілля – міжгалузевий (комплексний) правовий інститут, оскільки він регулюється нормами, що охоплюють процес від звернення до суду чи адміністративного органу до виконання судового рішення. Доступ до правосуддя в галузі охорони довкілля – це створені державою такі юридично-правові умови, за яких кожна зацікавлена особа, яка вважає, що якщо її

екологічні права чи інтереси порушені, має реальну можливість захисту судом чи адміністративним органом у визначений термін, з обов'язковим виконанням винесеного рішення.

Зазначена дефініція доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля передбачає: можливість кожної зацікавленої особи звернутися до суду чи адміністративного органу; судовий чи адміністративний розгляд у визначений законодавством термін; обов'язковість виконання рішення у відведений законом строк.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що сукупність норм, які регулюють відносини доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля, становлять міжгалузевий (комплексний) інститут екологічного права України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ясинюк М.М. Доступ до правосуддя як важлива гарантія демократичного суспільства / М.М. Ясинюк // Університетські наукові записки. – 2013. – № 1(45). – С. 79-85.
2. Роздуми про доступ до правосуддя. Катріна Фанесток, програмний директор, Counter Point (США), за матеріалами Другої міжрегіональної конференції «Доступ до правосуддя», м. Кременчук, березень 2001 року. Сайт Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khrg.org/index.php?id=1008954601>.
3. Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты [Електронний ресурс] : Обобщающий доклад Генерального секретаря по повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 года. Шестидесят девятая сессия : пункты 13(а) и 115 повестки дня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/670/03/PDF/N1467003.pdf?OpenElement>.
4. Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Конвенція ООН від 25.06.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33(14.05.2010). – Ст. 1191.
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. за № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32(12.08.2011). – Ст. 314.
6. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13.01.2011 р. за № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32(12.08.2011). – Ст. 313.
7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. за № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34(26.08.2011). – Ст. 343.
8. Дотримання Україною своїх зобов'язань за Оргуською конвенцією [Електронний ресурс] : Рішення Наради Сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля за № II/5b від 25–27.05.2005 р. – Режим доступу : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.8.e.pdf>.
9. Про недотримання Україною зобов'язань за Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Електронний ресурс] : Комюніке МБО «Екологія-Право-Людина» за № ACCC/C/2014/118 від 18.11.2014 р. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/Pre-admissibility_communications/PRE-ACCC-C-2015-118_Ukraine/Communication_Ukraine_EPL_18.11.2014.pdf.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : від 27.06.2014 р. // Ліга : Закон. – 1 файл. – MU14097.LHT. – Назва з екрана.
11. Офіційний вісник ЄС, L 156, 25.06.2003 р., с. 17-25.
12. Про Стратегію реформування судострою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 р. за № 276/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 05. – 26.05.2015. – № 92.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. за № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4 (23.01.2015). – Ст. 67.
14. Аналітична записка щодо стану виконання Україною положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) та Конвенції про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) : Проект ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки». – березень 2015 року. – С. 56.
15. Рішення Голосіївського районного суду міста Києва від 13.09.2010 року // Архів Голосіївського районного суду міста Києва за 2010 рік. – Справа № 2-367/10.
16. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. за № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30(23.07.96). – Ст. 141.
17. Про припинення конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Сидоренко Олени Сергіївни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 155 Кодексу адміністративного судочинства України у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України та положень статті 158, частини другої статті 171-2, частини другої статті 185 цього кодексу [Електронний ресурс] : Ухвала Конституційного Суду України від 15.04.2015 р. за № 2-уп/2015. // Ліга : Закон. – 1 файл. – KS15017.LHT. – Назва з екрана.
18. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році (Продовження) [Електронний ресурс] : Послання Президента України від 06.06.2013 р. // Ліга : Закон. – 1 файл. – u01a_13.LHT. – Назва з екрана.
19. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. за № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41(08.10.91). – Ст. 546.