

Трибуна Молодого Вченого

УДК 349.6(477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2021.3.42>

Зарубіжний досвід організації та функціонування екологічних судів

Бузунко Олена Анатоліївна,

аспірантка

Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті, з огляду на складність екологічної ситуації в Україні, аналізується зарубіжний досвід організації та функціонування екологічних судів та інших уповноважених органів, що покликані вирішувати спори, пов'язані з порушенням норм природоохоронного законодавства. Звертається увага, що за індексом екологічної ефективності, який є комплексним порівняльним показником успішності екологічної політики країн в усьому світі, Україна серед 180 країн світу посідає 44 місце, що свідчить про несприятливе навколишнє природне середовище.

На підставі здійсненого дослідження діяльності екологічних органів у країнах Азії, Європи, Північної та Південної Америки встановлено, що в різних країнах світу функціонують різноманітні адміністративні органи й суди, що покликані забезпечити захист екологічних прав громадян, суспільства, держави. Акцентується увага, що сьогодні в більшості країн світу захист екологічних прав здійснюється судами загальної юрисдикції, водночас спостерігається тенденція збільшення кількості створення спеціальних екологічних структур, які в межах діяльності судів загальної юрисдикції розглядають екологічні спори. До таких країн варто віднести країни, що керуються романо-германською правовою системою. Ними є Данія, Німеччина, Норвегія, Чехія, Фінляндія. У Данії діють спеціалізовані адміністративні апеляційні трибунали, у Фінляндії – Вищий адміністративний суд, що спеціалізується на екологічних і водних питаннях. У Швеції в рамках загальної судової системи діють п'ять екологічних судів та Екологічний апеляційний суд, які займаються широким спектром захисту екологічних прав. У Новій Зеландії та окремих регіонах Чилі діють спеціалізовані екологічні суди, в Австралії (штат Новий Південний Уельс), США (штат Вермонт) діють екологічні суди, тоді як в окремих штатах Бразилії діють як екологічні, так і напівспеціалізовані екологічні суди.

Зроблено висновок, що в діяльності вітчизняних судів існують проблемні питання, що позначається на захисті екологічних прав, тому доцільно в системі судоустрою запровадити спеціалізацію суддів апеляційних судів, які, ґрунтуючись на положеннях, гарантованих Конституцією й законами України, спеціальним і міжнародним законодавством спроможні більш дієво забезпечити захист екологічних прав.

Ключові слова: зарубіжний досвід, судова система, захист екологічних прав, екологічний суд, діяльність екологічних структур

Buzunko Olena. Foreign experience in the organization and operation of environmental courts

Given the complexity of the environmental situation in Ukraine, the article analyzes the foreign experience of the organization and operation of environmental courts and other authorized bodies to resolve disputes related to violations of environmental legislation. It is noted that according to the index of environmental efficiency, which is a comprehensive comparative indicator of the success of environmental policy around the world, Ukraine ranks 44th among 180 countries, which indicates an unfavorable environment.

Based on a study of environmental authorities in Asia, Europe, North and South America, it is established that in different countries there are various administrative bodies and courts to ensure the protection of environmental rights of citizens, society and the state. It is emphasized that today in most countries the protection of environmental rights is carried out by courts

of general jurisdiction, at the same time there is a tendency to increase the number of special environmental structures that consider environmental disputes within the courts of general jurisdiction. Such countries include countries governed by the Romano-Germanic legal system. They are Denmark, Germany, Norway, the Czech Republic, Finland. There are specialized administrative appellate tribunals in Denmark and the Supreme Administrative Court in Finland, which specializes in environmental and water issues. In Sweden, there are five environmental courts and an Environmental Court of Appeal within the general judicial system, which deals with a wide range of environmental rights protection. In New Zealand and some regions of Chile there are specialized environmental courts, in Australia (New South Wales), the United States (Vermont) there are environmental courts, while in some Brazilian states there are both environmental and semi-specialized environmental courts.

It is concluded that in the activities of domestic courts there are problematic issues that affect the protection of environmental rights, so it is advisable in the judicial system to introduce specialization of judges of appellate courts, which based on the provisions of the Constitution and laws of Ukraine, special and international legislation right.

Key words: *foreign experience, judicial system, protection of ecological rights, ecological court, activity of ecological structures.*

Світове співтовариство з кожним роком виявляє все більшу зацікавленість в охороні довкілля, забезпечення сталого розвитку країн і регіонів, захисту інтересів майбутніх поколінь. Наближення екологічної кризи вперше відчувли промислово розвинуті країни ще в 70-х роках ХХ століття й почали розробляти природоохоронні заходи як законодавчого, так і нормативного характеру, виробили й почали інтенсивно впроваджувати певну стратегію управління навколишнім середовищем. Для реалізації наміченої стратегії почали розроблятися спеціальні національні стандарти, які визначали єдину методологію її проведення. Міжнародні організації зі стандартизації головну увагу почали звертати не тільки на розроблення стандартів на методи контролю (визначення) компонентів навколишнього середовища (повітря, вода, ґрунти), а й на розроблення комплексу стандартів системи управлінням навколишнім середовищем [1, с. 5].

Варто звернути увагу й на той факт, що серед 180 країн за індексом екологічної ефективності за 2016 рік, який є комплексним порівняльним показником успішності екологічної політики країн у всьому світі, Україна посідає 44 місце. Використовувалися 19 показників, розподілені в дев'яти «політичних категоріях». Категорії об'єднані у дві великі групи: життєздатність екосистеми (оцінка рівня захисту екосистем та ефективності управління природними ресурсами) й екологічне здоров'я, що оцінює рівень захисту здоров'я людей від несприятливих чин-

ників навколишнього середовища. Серед пострадянських країн після нашої держави – Молдова, Киргизія, Таджикистан, Казахстан, Туркменія, Грузія, Узбекистан. В десятку кращих входять Фінляндія, Ісландія, Швеція, Данія, Словенія, Іспанія, Португалія, Естонія, Франція [2].

Протягом тривалого часу серед учених екологів існують різні погляди щодо розвитку науки екологічного права, розвиток якого неможливий без урахування інтересів громадян, суспільства, держави. Оскільки питання захисту екологічних прав неможливе без здійснення правосуддя, ідеї організації та функціонування екологічних судів і їх можливість запровадження в судовій системі України привертають увагу дослідників. Посилаючись на зарубіжний досвід діяльності екологічних судів, усе більше науковців пропонують різноманітні форми діяльності екологічних судів в Україні.

Питання організації та діяльності екологічних судів і можливості їх створення в Україні досліджувала в працях низка вітчизняних дослідників, зокрема С. Єдаменко, В. Завгородня, О. Колбасов, Я. Кравець, Ю. Краснова, А. Чікільдіна, О. Шуміло та ін.

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду організації та функціонування екологічних судів та інших структурних підрозділів, покликаних здійснювати розгляд екологічних справ, з метою запозичення позитивного досвіду для України.

З огляду на специфіку екологічних справ, у різних країнах світу існують різ-

номанітні форми й моделі вирішення таких спорів. Здійснюючи правовий аналіз екологічних судів, науковці виділяють три типи систем здійснення екологічного правосуддя: системи, що передають екологічні справи судам загальної юрисдикції; системи, що спираються на внутрішню спеціалізацію судових органів (створення *green benches*, так званих «зелених лавок», або зелені судді без формальної зміни судової структури); системи, у яких створені інноваційні екологічні суди або трибунали. Перша система поширена в західних країнах, особливо в європейських країнах романо-германської правової сім'ї, де окремі суди, що займаються питаннями навколишнього середовища, є, скоріше, винятком. Як правило, екологічне правосуддя здійснюється в традиційних судах. Екологічні справи окремо не виділяються, для них не існує окремої процесуальної форми. Залежно від особливостей конкретної справи їх розглядають, відповідно, цивільні, кримінальні, адміністративні або конституційні суди [3, с. 8].

Аналогічна практика має місце й в Україні. Залежно від специфіки, пов'язаної з її правовими нормами, системи, історії й місця, відведеного охороні навколишнього середовища, кожна країна визначає відповідну систему охорони довкілля. На його думку, щоб спростити відповідну систему охорони довкілля, потрібно класифікувати їх на три категорії: системи, що передають питання навколишнього середовища судам загальним юрисдикції; системи, що спираються на «внутрішню спеціалізацію» судових органів (створюючи зелений судді або зелених судді без офіційної зміни судової структури), створення систем інноваційних «екологічних судів чи трибуналів». Перша система широко поширена в західних країнах, особливо в Європі та США, де суди, присвячені охороні навколишнього середовища, є винятком, а екологічні судові спори зазвичай охоплюються традиційними судами, дотримуючись схеми розподілу екологічних справ по різних судових органах (цивільний, кримінальний, адміністративний або конституційний суди) залежно від конкретної справи [4, с. 3].

Зокрема, у штаті Вермонт із 1990 року функціонує Відділ з навколишнього серед-

овища – це суд штату, що займається екологічним правом, до якого прикріплені два судді, котрі займаються питанням охорони навколишнього середовища, у тому числі розглядають апеляції й заходи впливу, у тому числі звернення муніципальних комісій; апеляції на рішення згідно із законом; звернення Управління природних ресурсів; муніципальні правозастосовні заходи; правозастосовні заходи Агентства природних ресурсів. Головна місія судової влади штату Вермонт – забезпечити рівний доступ до правосуддя, захистити права людей, справедливо і своєчасно вирішити юридичні суперечки [5].

Зважаючи на проблемність екологічних питань, в Індії протягом тривалого часу владні коаліції створили національні органи, призначені для забезпечення екологічного законодавства, Національний екологічний трибунал (1995 рік) і Національний апеляційний орган з питань навколишнього середовища (1997 рік). Проте висловлені зауваження Верховного суду Індії щодо діяльності таких судів фактично поставили під сумнів їхню діяльність, оскільки існує нагальна потреба внести відповідні поправки в законодавство, щоб забезпечити їхню діяльність. Водночас Верховний Суд у рішенні вказує, що доцільно використовувати модель, визначену в Суді з питань довкілля в Новому Південному Уельсі (Австралія), оскільки його юрисдикція поєднує в собі апеляційну, судову та виконавчу функції [4, с. 13].

Після довгих років обговорення у 2010 році в Індії прийнято Закон про Національний зелений трибунал, який відкрив новий вимір для винесення судових рішень щодо навколишнього середовища за рахунок скорочення затримок і додання об'єктивності. Трибунал, ураховуючи його склад (суддя Верховного суду Індії або голова Верховного суду мають право бути головою або судовим членом Трибуналу. Голова призначається центральним урядом за погодженням із головним суддею Індії. Члени судів та експерти Трибуналу призначаються за рекомендацією відбіркової комісії) і юрисдикцію, включаючи широкі повноваження щодо врегулювання екологічних суперечок і надання допомоги, компенсації, реституцію навколишнього середовища, повинен стати спеціа-

лізованим екологічним судовим органом, який має як початкову, так й апеляційну юрисдикцію [6].

Законом від 28.06.2012 в Чилі запроваджено систему екологічних судів Чилі – «Tribunales Ambientales de Chile» (дослівно – «Суди з навколишнього середовища Чилі»). Відповідно до цього Закону, створено три такі суди, які мають порядкові номери. Так, Перший екологічний суд розпочав роботу в місті Антофагасті, його діяльність охоплює п'ять регіонів цієї країни. Другий екологічний суд діє в столиці Чилі Сантьяго. Під його юрисдикцією перебувають чотири регіони. Третій екологічний суд діє в місті Вальдивія, об'єднує під своєю юрисдикцією сім регіонів [7, с. 273].

На відміну від Чилі, з 1996 року в Бразилії діють екологічні суди штатів Мато-Гроссо, Амазонас, Пантанал. Екологічні суди також діють у містах Мату-Гросу, Куябі та столиці (1999 рік). У місті Порто-Алегрі, штат Ріо-Гранде-ду-Сул, існує напівспеціалізація екологічних судів. У Бразилії Федеральні суди Правосуддя поділені на округи. Федеральний суд є відповідальним за адміністрацію 1-ї інстанції Федерального суду Правосуддя в 4-му окрузі, де працюють приблизно 300 суддів і 4000 службовців. В Апеляційному суді працює 27 суддів і близько 1200 державних службовців. Знання екологічного законодавства є обов'язковим при вступних іспитах суддів. Кількість кандидатів становить близько 6000, із яких приблизно 50 стають суддями. Бразильські судді відіграють активну роль у захисті навколишнього середовища, постійно беруть участь в екологічних заходах, підвищують свою обізнаність і рівень [8, с. 63–64].

Прикладом успішності діяльності екологічних судів є Швеція, де створення спеціальних екологічних судів сталося в рамках загальної судової системи, де діє п'ять екологічних судів, які займається широким спектром екологічних справ, та один Екологічний апеляційний суд. Шведські екологічні суди також розглядають скарги з адміністративних рішень, досліджуючи як законність, так і суть справи. До складу екологічного суду Швеції входить юридично кваліфікований суддя окружного суду, екологічний радник і два експерти. Екологічний радник повинен мати технічну

або наукову підготовку та досвід із вирішення екологічних проблем. Один експерт повинен мати досвід щодо охорони навколишнього середовища, а інший експерт – бути фахівцем у галузі промисловості або місцевого самоврядування. На відміну від Швеції, Норвегія не має спеціалізованих екологічних судів. Екологічні рішення в Норвегії приймають адміністративні органи та загальні суди [9, с. 112–116].

У Данії діє два спеціалізовані адміністративні апеляційні трибунали – Апеляційна комісія з охорони природи та Колегія з охорони навколишнього природного середовища. Склад першого Трибуналу очолює юридично підготовлений голова, двоє суддів Верховного Суду й політичні призначенці. Інший – включає одну офіційно призначену особу та від двох до чотирьох призначених експертів. У Фінляндії діє один адміністративний суд – Вищий адміністративний суд, що спеціалізується на екологічних і водних питаннях, 65% рішень цього суду стосуються екологічних питань [9, с. 114–118].

З метою охорони навколишнього середовища важливу увагу питанню забезпечення доступу до суду приділяє Німеччина. Прийнятий 07.12.2006 Закон про екологічні апеляції, як і німецька система правосуддя, акцентовані на захисті прав особи. Закон про екологічні апеляції дозволяє німецьким або іноземним екологічним організаціям уживати заходи в адміністративних судах щодо захисту навколишнього середовища та прав людей. Відповідно до ст. 19.4 Конституції Німеччини, кожен має право шукати справедливості, якщо його права порушують. Згідно з німецьким адміністративним законодавством, судовий процес може бути розпочатий лише в разі утисків особи, яка зазнає несправедливості [10, с. 9–10].

У Чехії також немає спеціалізованих судів та органів, що розглядають екологічні справи. Як зазначає Йозеф Сушоп, керуючись положенням Орхуської конвенції, країна дотримується норм міжнародного права й договірних зобов'язань, надає доступ до правосуддя. Сюди входять адміністративні процедури, адміністративні та цивільно-правові позови й кримінальне переслідування. Однак перед тим як звернутися до судового перегляду,

чеське законодавство вимагає від позивача вичерпання всіх адміністративних засобів захисту [11, с. 12].

Варто підкреслити, що для романо-германської правової системи характерні нормативність права, верховенство закону, високий рівень кодифікації, крім цього, система права складається з двох систем – публічного і приватного права, тоді як англо-американська система базується в основному на судовому прецеденті, у ній відсутні класифікація галузей, поділ норм права на імперативні та диспозитивні. На відміну від англо-американської, у романо-германській правовій системі судова практика є допоміжним джерелом права, вона здійснюється лише в рамках, установлених законодавцем. Формування принципів права в цих правових системах відбувалося під впливом різних факторів, у романо-германській – під впливом теорії права, а в англо-американській поняття загальних принципів права історично взагалі не склалося, але пізніше судді виробили принцип «правової справедливості» [12, с. 552].

У Кенії діє Національний трибунал з охорони навколишнього середовища (NET). Його головна функція полягає у вирішенні апеляцій на рішення Національного екологічного агентства (ELC) про видачу, відмову або скасування ліцензії на основні розробки (такі як дороги, промисловість, житлові об'єкти, небезпечні відходи, туристичні об'єкти й морська діяльність). NET, як й агентство з охорони навколишнього середовища, підпорядковується Міністерству навколишнього середовища [13, с. 32–33].

У Японії діє Комісія з координації екологічних суперечок (EDCC), яка є незалежним зовнішнім агентством прем'єр-міністра. В EDCC є його субнаціональні або провінційні версії, які називаються експертизою забруднення префектури Комісії (PPEC). EDCC, префектура та місцеві одиниці не мають повноважень переглядати або скасовувати рішення державних органів. Головна їх роль полягає у відшкодуванні фізичним особам шкоди, заподіяної забрудненням промисловістю [13, с. 33–34].

Отже, здійснене дослідження зарубіжного досвіду організації та функціонування

екологічних судів дає підстави виділити декілька форм і моделей захисту екологічних прав. Нині як в Україні, так і більшості країн світу захисту екологічних прав здійснюється судами загальної юрисдикції. До таких країн варто віднести країни, що керуються романо-германською правовою системою, зокрема Данію, Німеччину, Норвегію, Чехію, Фінляндію. У Данії діють спеціалізовані адміністративні апеляційні трибунали – Апеляційна комісія з охорони природи та Колегія з охорони навколишнього природного середовища, окрім того, у цій країні діє спеціалізована система адміністративного оскарження з питань охорони довкілля, тоді як у Фінляндії – Вищий адміністративний суд, що спеціалізується на екологічних і водних питаннях.

На відміну від вищевказаних країн, у Швеції в рамках загальної судової системи діє п'ять екологічних судів та Екологічний апеляційний суд, які займаються широким спектром захисту екологічних прав. У Новій Зеландії та окремих регіонах Чилі діють спеціалізовані екологічні суди, тоді як в Австралії (штат Новий Південний Уельс), США (штат Вермонт) – екологічні суди, а в окремих штатах Бразилії діють як екологічні, так і напівспеціалізовані екологічні суди. В Індії діє Національний зелений трибунал, який має широкі повноваження щодо врегулювання екологічних суперечок і в подальшому повинен стати спеціалізованим екологічним судом, на відміну Кенії, у якій діє Національний трибунал з охорони навколишнього середовища, та Японії – діє Комісія з координації екологічних суперечок, які мають обмежені юрисдикційні повноваження.

Складність екологічної ситуації в Україні, зокрема в її регіонах, спонукає місцеві органи влади вживати додаткові заходи щодо забезпечення дотримання громадянами та юридичними особами екологічного законодавства. Так, 21.03.2021 депутати Львівської міської ради звернулися до Комітету з питань екологічної політики та природокористування Верховної Ради України щодо можливості проведення реформи Національної поліції України з метою створення Екологічної поліції як центрального органу державної влади задля забезпечення дотримання норм природоохоронного законодавства або

надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування [14].

Висновки. Таким чином, здійснене нами дослідження засвідчує, що вагому роль в охороні довкілля та захисті екологічних прав відіграють різні форми й моделі розгляду екологічних справ. Специфічність екологічних правовідносин полягає в тому, що кожна країна обирає притаманний їй історичним, культурним, соціальним, економічним правовим умовам ефективність охорони довкілля та захисту екологічних прав.

У більшості країн світу такий розгляд справ здійснюють суди загальної юрисдикції, а також спеціалізовані адміністративні апеляційні трибунали (Національні трибунали); екологічні комісії; адміністративні суди; спеціалізовані екологічні суди.

Ураховуючи, що в діяльності вітчизняних судів існують проблемні питання вирішення екологічних справ, необхідно здійснити пошук найбільш оптимальної судової моделі, спроможної найбільш ефективно забезпечити охорону довкілля та захист екологічних прав громадян.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека та охорона довкілля : монографія. Київ : Основа, 2012. 514 с.
2. Список стран по индексу экологической эффективности. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення: 23.05. 2021).
3. Кравець Я.В. Екологічні суди: порівняльно-правовий аналіз. Одеса, 2018. 30 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9756> (дата звернення: 17.05.2021).
4. Domenico Amirante. Environmental Courts in comparative perspective: preliminary reflections on the National Green Tribunal of India. URL: https://law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/Environmental_Courts_in_comparative_perspective-preliminary_reflections-National_Green_Tribunal_of_India.pdf (дата звернення: 21.05.2021).
5. Environmental Division | Vermont Judiciary. URL: vermontjudiciary.org/GTC/Environmental/default.aspx (дата звернення 21.05.2021).
6. Национальный экологический трибунал: новое начало для экологических дел? URL: <https://www.cseindia.org/national-green-tribunal--a-new-beginning-for-environmental-cases> (дата звернення: 23.05.2021).
7. Єдаменко С. Досвід створення екологічних судів у Чилі. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 271–277.
8. Vladimir Passos de Freitas, Chief Justice of Federal Court of Appeal, 4th Region, Brazil. Judges and the Rule of Law Creating the Links: Environment, Human Rights and Poverty. URL: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-060.pdf> (дата звернення: 23.05.2021).
9. Helle Tegner Anker, Annika Nilsson. The role of courts in environmental law – Nordic perspectives. URL: https://law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/jciAnker-Nilsson_1JB%202-16_cropped.pdf. P. 112–120 (дата звернення: 26.05.2021).
10. Peter Hart. How the Convention is being implemented in Germany. URL: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/conference_summary.pdf (дата звернення: 23.05.2021).
11. Josef Souchop. How are the access to justice provisions implemented in Czech national law? URL: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/conference_summary.pdf (дата звернення: 23.05.2021).
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. 656 с.
13. Environmental Courts & Tribunals: A Guide for Policy Makers. United Nations Environment Programme, 2016. URL: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courtstribunals.pdf?sequence=1> (дата звернення: 04.06.2021).
14. Звернення Львівської міської ради. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/docs-appeal> (дата звернення: 17.05.2021).