



Т. В. Грушкевич
старший викладач кафедри
трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права

УДК 349.6

ПИТАННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ У СПРАВАХ ПРО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ВНАСЛІДОК НЕГАТИВНОГО ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНє ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Стаття присвячена аналізу перешкод до правосуддя з питань відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище. Існування ряду світоглядних, інформаційних та матеріальних бар'єрів суттєво ускладнюють реалізацію права на відшкодування шкоди у даній сфері. На підставі дослідження визначено шляхи подолання окреслених проблем.

Статья посвящена анализу препятствий к правосудию в вопросах возмещения вреда, причиненного вследствие негативного воздействия на окружающую природную среду. Существование ряда мировоззренческих, информационных и материальных барьёров существенно усложняют реализацию права на возмещение вреда в данной сфере. На основании исследования определены пути преодоления очерёдных проблем.

The paper analyzes the obstacles to justice on damages caused by the negative impact on the environment. The existence of a number of outlooks, informational and material barriers significantly impede the realization of the right of damages compensation in this area. The study identified ways to overcome outlined problems.

Вільний доступ громадян до правосуддя є однією з найважливіших демократичних гарантій, яка закріплена як в загальновизнаних нормах міжнародного права, так і в українському законодавстві. Так, ст. 8 Загальної декларації прав людини наголошує: “Кожна людина має право на ефективне відновлення в правах компетентними національними судами у випадку порушення основних прав, наданих їй конституцією або законом” [1]. Міжнародний пакт про громадські і політичні права також покладає на кожну державу, яка бере участь у цьому пакті обов’язок забезпечити право на захист будь-якої особи судовими органами (п. 3 ст. 2) [2]. Ст. 55 Конституції України гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [3]. При цьому юрисдикція судів поширяється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124). Галузеве законодавство розвиває дане конституційне положення (ст. 3 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 1 Господарського процесуального кодексу України тощо).

Серед великої кількості проблем організації та функціонування судової влади в Україні чи не основне місце сьогодні займає проблема доступу до правосуддя, включаючи в себе безліч різних аспектів. Пошук найефективнішої моделі здійснення судочинства нерозривно пов’язаний з дослідженням і вирішенням питань подолання бар’єрів, що виникають у потенційного позивача на шляху до судової системи. Становлення громадянського суспільства неможливе без ефективного і справедливого правосуддя, яке не може вважатися таким, якщо не є доступним. Принцип доступності правосуддя



направлений на захист прав та законних інтересів людини та громадянина, оскільки відкрите, доступне і справедливе правосуддя — надійний гарант цих прав.

Проблеми доступу до правосуддя завжди залишалися в числі пріоритетних в сфері функціонування судової системи і тому вимагають особливої уваги з боку науковців.

Вперше принцип доступності правосуддя в радянський період розвитку науки цивільного процесуального права сформував і обґрунтував професор В. М. Семенов [4]. Пізніше даний принцип знайшов відображення в роботах багатьох інших радянських і сучасних вчених: М. Г. Авдюкова, М. А. Гурвича, Ю. К. Осипова, І. В. Решетникової, В. М. Семенова, В. М. Сидorenка, Є. А. Суханова, М. К. Треушникова, Д. М. Чечота, В. М. Шерстюка, К. С. Юдельсьона та інших.

До проблем судового захисту прав людини сьогодні особливо пильна увага як з боку наукових кіл, так і населення нашої держави. Адже рівень захищеності особи з боку судової влади визначає ступінь гуманності, зрілості та правої досконалості суспільства. Особливо актуальний та необхідний такий захист в сфері перетину громадських та екологічних інтересів. В умовах деградації навколошнього природного середовища, погіршення екологічних умов існування людини особливого значення набувають правові засоби забезпечення законності в екологічній сфері. Негативний антропогенний вплив на навколошнє природне середовище не лише має наслідком матеріальні збитки, а й спричиняє завдання шкоди життю і здоров'ю людей. У цьому зв'язку постає питання належного її відшкодування. Саме тому особливої ваги набуває інститут цивільно-правової відповідальності та його норми про відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище. Здебільшого вони реалізуються у судовому порядку і, одночасно, виступають юрисдикційною формою захисту екологічних прав.

Актуальність піднятих питань загострюється політичними, економічними, соціальними та екологічними змінами, що відбуваються в нашій державі. Конституційний принцип поділу державної влади на три відносно незалежні її гілки передбачає якісну зміну ролі, авторитету і впливу судів у сфері вирішення суспільних конфліктів, зокрема, їх у галузі довкілля. Можливість звернутися за захистом своїх екологічних прав та інтересів до суду має особливе значення, оскільки є гарантією їх дотримання органами інших гілок державної влади.

Практична цінність будь-якого права полягає у перетворенні можливостей, закладених у нього правовими нормами, у реальність. Правозастосовчі процеси в сфері відшкодування екологічної шкоди, на відміну від законодавчих, відбуваються досить повільно, оскільки реалізувати надані законодавством можливості пересічному громадянину досить важко.

Проблеми відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище багатогранні. Вони включають в себе не лише юридичні питання, але й також питання філософського, економічного і, навіть, психологічного характеру. Аналіз причин негативного стану реалізаційних правовідносин в даній сфері дозволив виділити та згрупувати ряд перешкод, що блокують реалізацію відповідних норм.

Першими з них є інформаційні перешкоди, які полягають в недостатній обізнаності громадян зі своїми правами, носіями яких вони є. Особливо ж складна ситуація в розумінні сутності та процесу реалізації прав, які існують у сфері взаємин людини та довкілля.

Першим питанням, з яким стикається пересічний громадянин при бажанні звернутися до суду з позовом про відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище є визначення підсудності його справи у зв'язку із поліструктурністю судової системи України. На сьогодні це питання актуальне для розмежування компетенції між господарськими, адміністративними судами та судами загальної юрисдикції.

Аналізуючи категорії справ, які підвідомчі адміністративним судам, згідно зі ст. 17 КАС України, очевидним стає, що значна частина з них ще донедавна вирішувалися загальними судами. Це, звичайно, зняло значну частину навантаження з судів загальної юрисдикції, але, в той же час, додало клопотів у застосуванні юрисдикційної форми захисту своїх прав звичайним громадянам.

На сьогодні, при вирішенні позивачем питання про визначення підвідомчості та підсудності його справи, недоречним є правило, що міститься у ст. 115 ЦПК України: “Якщо суддя, вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, встановить, що



справа не підсудна цьому суду, заява повертається позивачеві для подання до належного суду, про що постановляється ухвала. Ухвала суду разом із заявою та всіма додатками до неї надсилається позивачеві.” Зважаючи на існуючий судовий апарат та порядок його добору, вважаємо, що суди самі здатні направляти непідвідомчі їм справи до належних судових інстанцій з повідомленням про це позивачів. Адже працівники судових канцелярій обізнані з азами законодавства, що стосуються розмежування підвідомчості між судами, та ѹ, крім того, вони знають конкретну адресу всіх судових органів, а тому будь-яких перешкод для таких дій з їхнього боку бути не може. Існуючий на сьогодні порядок повернення заяви із документів та наступного його повторного подання за належністю, лише затягує розгляд та вирішення спору, а отже веде до звуження права громадян на доступ до правосуддя. Така норма є кроком назад у судово-процесуальній діяльності, в порівнянні, навіть, з ч. 3 ст. 7 Закону України “Про звернення громадян” [5], яка передбачає автоматичне пересилання звернення особи, яке подане за неналежною підвідомчістю.

З таким положенням пов’язана ще одна проблема, зумовлена оплатністю судових послуг. Державне мито перераховується до місцевого бюджету за територіальною юрисдикцією самого суду. Фактично, кожен суд має власний рахунок по сплаті державного мита. При поверненні заяви або скарги згідно з ст. 83 ЦПК України, сума судового збору (сьогодні — ще державне мито) повертається, але лише на підставі ухвали суду. Згідно із ч. 2 ст. 8 Декрету Кабінету Міністрів України “Про державне мито” [6], для винесення такої ухвали необхідно звернутися до суду з заявою, при тому лише протягом року з дня зарахування мита до бюджету. Оформлення заяви допустиме з точки зору необхідності подальшого звіту про використання коштів з рахунків бюджетних установ. Але необхідність розгляду цього питання в суді та постановлення з нього ухвали — вже є помилковим підходом з огляду хоча б на той факт, що держава не надала особі послуги, а тому повинна безперечно повернути безпідставно отримані кошти, не створюючи якогось зайвого та невідповідального дозвільного механізму (особливо через окреме судове рішення). Після цього особа повторно може звернутися вже у суд за правильно встановленою підсудністю. Звичайно, це не позбавляє її права паралельно вимагати повернення державного мита і звертатися до іншого суду. Але це не проблема в разі наявності достатніх коштів у особи, але ситуація ускладнюється якщо вони відсутні.

Використання можливості на розстрочення чи відстрочення судових витрат, яке передбачено ст. 82 Цивільного процесуального кодексу України, рідко підтримується судом, а це створює перешкоди особі для звернення до суду ще на деякий час. Для держави, в якій людина та її права проголошена найвищою цінністю, а їх захист — завданням держави, такі чисто бюрократичні та не об’єктивні перепони є неприпустимими.

Як можливий вихід, на нашу думку, слід вилучити подібні сформульованому у ст. 115 ЦПК України правила з процесуальних кодексів. В разі встановлення непідвідомчості справи, суди повинні самі пересилати їх разом із додатками по підвідомчості, про що попереджати позивачів. Для цього слід внести додатковий пункт у ст. 116 ЦПК України.

Також слід відзначити складність отримання необхідних даних для пред’явлення позову про відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище та доведення своїх вимог у суді. Особливо проблематичним є доведення причинно-наслідкового зв’язку між шкодою і джерелом її заподіяння та розміру відшкодування. Для цього можливим є застосування судової експертизи. Призначення екологічної експертизи в порядку збирання доказів може надати велику допомогу у з’ясуванні обставин, що мають значення для даної категорії справ під час підготовки їх до судового розгляду або у ході розгляду в судовому засіданні. Г. І. Давиденко наголошує з приводу цього: “За необхідності з’ясування розміру шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства (зокрема, коли для його обчислення за певні правопорушення немає такс або методики), чи інших обставин суддя може призначити відповідну судову експертизу” [7, с. 61]. По ряду судових справ необхідність призначення даної експертизи обумовлена недостатністю послідовності деяких правових приписів, зокрема, сам підрахунок збитків надмірно ускладнений [8, с. 16]. Однак висновок експерта для суду не має обов’язкової сили. У разі незгоди з ними, суд додатково мотивує своє рішення, оцінюючи докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтуються на всеобщому, повному і об’єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності, і керуючись законом.



У сучасних умовах на передній план виходять проблеми фінансових перешкод до правосуддя, оскільки матеріальний стан більшості позивачів є вкрай незадовільним.

Перша проблема, з якою стикається особа, яка хоче відшкодувати шкоду, завдану внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище, є необхідність сплатити державне мито (згідно з ЦПК України — судовий збір). Ціна позову у даній категорії справ визначається сумою, яка стягається (п. 1 ч. 1 ст. 80 ЦПК України), а її розмір, як правило, є значним.

Ст. 82 ЦПК України передбачено певні пільги по сплаті судових витрат, якими може скористатися й позивач, що має намір відшкодувати шкоду, завдану внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище. Зокрема, частиною першою даної статті закріплено можливість відсторочення або розстрочення судового збору та витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи на визначений строк, але не більше як до ухвалення судового рішення у справі. Умовою застосування даної норми є майновий стан сторони. “Закон не містить певних юридичних критеріїв встановлення майнового стану сторони у справі, тому суд повинен застосувати оціночний підхід до вирішення заявленого питання” [9, с. 307]. У відповідному клопотанні особа повинна навести обставини, які свідчать про складне матеріальне становище та подати суду відповідні докази. Ними можуть бути документи про рівень доходу позивача, про заборгованість перед іншими особами, наприклад за комунальні послуги; документи про наявність утриманців тощо.

Також вищезазначена стаття ЦПК України встановлює можливість з тих же підстав, що й відсторочення чи розстрочення, зменшити або взагалі звільнити від оплати, але лише судових витрат, пов’язаних з розглядом справи. Таким чином, суд, на відміну від положення ст. 68 ЦПК 1963 р., не вправі звільнити чи зменшувати сплату судового збору (державного мита).

Звільнення від сплати державного мита можливе у випадку застосування особою способу подачі позову через звернення до органів прокуратури із заявою про здійснення такого повноваження ними в її інтересах, оскільки відповідно до п. 30 ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України “Про державне мито” від його сплати звільняються “Генеральна Прокуратура України та її органи — за позовами, з якими вони звертаються до суду або господарського суду в інтересах громадян і держави”. Така можливість передбачена ст. 37 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [10], а також ст. 361 Закону України “Про прокуратуру” [11]. Однак в ньому передбачено, що підставою представництва у суді інтересів громадяніна є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, отже, знову зважується коло осіб, що можуть скористатися даним способом подачі позову.

Ще одна проблема витікає з положень ч. 1 ст. 12 Закону України “Про прокуратуру”, відповідно до якої “прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян і юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду”, а відповідно до Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод людини і громадяніна безпосередньо на підставі її норм гарантується (ст. 8). При аналізі даних нормативних положень вбачається їх колізія, а, отже, й низька юридична техніка чинних приписів. Оскільки Основний Закон не робить обмежень щодо захисту певних конституційних прав, а навпаки, гарантує захист їх в органах суду, то відповідно прокурори можуть відмовити у розгляді заяв і скарг, пов’язаних з відшкодуванням шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Тому вважається за доцільне якомога швидше спростовувати взаємовиключні висновки шляхом роз’яснення застосування зазначених норм Конституційним Судом або шляхом законодавчого уточнення вищенаведених правових конструкцій. З урахуванням потреб практики більш прогресивним слід відзначити перший підхід щодо вирішення цієї проблеми.

Проблема фінансових перешкод до правосуддя з екологічних питань піднімається в ст. 9 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) [12]. Ратифікація Україною даної Конвенції, викликала ряд змін у законодавство України. Однак всі вони стосуються регулювання двох перших груп правовідносин — доступ до інформації та участь громадськості в процесі прийняття



рішень і зовсім не торкаються сфери доступу до правосуддя з даних питань.

Низький рівень втілення в життя ст. 9 Орхуської конвенції підтверджується звітом щодо її впровадження, який була підготовлено Міністерством охорони навколошнього природного середовища [13].

З метою усунення вказаної прогалини, а також на виконання вимоги пункту третього ст. 9 Конвенції, де на Україну, як сторону даного документу, покладено зобов'язання по розгляду питань із створення відповідних механізмів надання допомоги для усунення або послаблення фінансових перешкод на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, нами розроблено проект Закону України “Про внесення доповнення до ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України “Про державне міто”, де передбачається звільнити від сплати державного мита громадян за позовами про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище.

Серед фінансових перешкод до правосуддя з питань відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище слід виділити й витрати на проведення судових експертіз, про які вже згадувалося як основу доказової бази по справі.

Наступну групу перешкод до правосуддя з питань відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище складають світоглядні бар'єри. Серед них чільне місце посідає низький рівень екологічної свідомості населення. Хоча її аналіз в колишніх соціалістичних країнах, зокрема в Україні, показує в цілому високу зацікавленість екологічними проблемами. Але доволі високий рівень екологічної свідомості не підкрілюється розвитком соціальної активності. Багато в чому таке положення зумовлено недостатнім рівнем інформованості населення про стан навколошнього середовища і незначними можливостями впливати на стан справ у цій сфері. У той же час на державному рівні питання захисту навколошнього середовища вирішуються недостатньо.

Також пасивність у реалізації права на відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище зумовлена недовірою громадян до судової влади.

З одного боку, погіршення економічних і соціальних умов життя громадян суттєво змінило їх погляди на цінність юрисдикційної форми захисту. Громадян часто прагнуть уникнути громіздких і довготриваючих судових процедур і не використовують їх для захисту своїх прав. З іншого боку, роль правосуддя в сучасних умовах значно зросла і в кількісному, і в якісному плані. Комpetенція судової влади постійно розширяється, але це розширення судової підвідомчості є однією із причин, яка привела до перевантаження судової системи, що, у свою чергу, негативно вплинуло на доступ до правосуддя.

Зміна характеру судочинства, а також самого процесу з слідчого на змагальній привело до появи нових проблем доступу до правосуддя. Сьогодні суттєво збільшилась потреба в отриманні кваліфікованої юридичної допомоги, яка є досить коштовною. А змагальність ідеальна лише у разі, коли в сторін рівні шанси бути представленими в суді належним чином. В іншому випадку рівність буде формальною.

У вирішенні даної проблеми варто запозичувати досвід інших держав. Так, у США “громадянин, який виявив порушення, що завдало шкоди довкіллю, одержує від держави до 10 тис. доларів, а у разі задоволення заявленим ним до суду позову на захист природи, одержує до 20 % суми позову” [14, с. 124]. До того ж, як зазначає С. М. Кравченко, “в США вражає кількість адвокатських фірм та індивідуально практикуючих юристів, які спеціалізуються в галузі охорони навколошнього середовища, консультиують громадські екологічні організації, окремих громадян, фірми та компанії, захищають їх інтереси в суді, беруть участь в процедурі оцінки впливу на навколошнє природне середовище, в публічних слуханнях тощо, то в Україні адвокатура, на жаль, захистом екологічних прав громадян не займається” [15, с. 35]. Поява юридичних фірм (хоча б однієї на область), які спеціалізуються у галузі захисту екологічних прав громадян, їх рекламна кампанія і результативність діяльності суттєво підвищили б правореалізаційні процеси в даній сфері. Однак, адвокати не поспішають здійснювати подібні заходи, побоюючись ризику залишитись без засобів існування. Особливо проблематичним є запровадження таких практик в периферії, де вузька спеціалізація є фінансово не вигідною.

Розгляд основних перешкод до правосуддя з питань відшкодування шкоди, завданої внаслідок негативного впливу на навколошнє природне середовище і шляхів їх



вирішення дозволяє дійти висновку, що доступ до судових інституцій буде відкритим для пересічного громадянина при умові створення найсприятливішого нормативного поля та злагоджених дій з боку відповідальних державних органів, адвокатури, зацікавленої громадськості та зміни світоглядних орієнтирів населення.

Список використаних джерел

1. Загальна декларація прав людини // ОВУ. — 2008. — № 93. — Стор. 89. — Ст. 3103.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. // Бюллетень законодавства і юридичної практики України. — 2005. — № 1.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Семенов В. М. Принципы советского гражданского процессуального права : автореферат дисс. на соиск. ученой степени докт. юрид. наук / В. М. Семенов. — Свердловск, 1965. — 23 с.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 47. — ст. 256.
6. Про державне міто : Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 13. — Ст. 113.
7. Давиденко Г. І. Цивільна відповідальність за шкоду, заподіяну природі / Г. І. Давиденко // Вісник Верховного Суду України (додаток до журналу). — 1999. — № 1. — С. 3-33.
8. Котелевець А. В. Актуальні питання правозастосовчої діяльності у галузі екології : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / А. В. Котелевець. — Х. , 2000. — 19 с.
9. Луспеник Д. Д. Настільна книга професійного судді при розгляді цивільних справ (складання судових процесуальних документів за новим ЦПК України) / Д. Д. Луспеник. — Х. : Харків юридичний, 2005. — 640 с.
10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
11. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
12. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 р. [Електронний ресурс] Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_015&p=1258032599455037.
13. Зведеній національний звіт 2007 року щодо впровадження Орхуської конвенції в Україні [Електронний ресурс] Офіційний сайт Міністерства охорони навколишнього природного середовища України — Режим доступу : [www.menr.gov.ua/documents/Zvit_07_Aarhus_K.doc](http://menr.gov.ua/documents/Zvit_07_Aarhus_K.doc).
14. Орлов М. Проблеми захисту природних прав людини і юридичних осіб у сфері екології / М. Орлов // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 2 (29). — С. 114-124.
15. Кравченко С. М. Захист екологічних прав громадян в Україні та США: порівняльний аналіз / С. М. Кравченко // Право України. — 1995. — № 5-6. — С. 33-36.

*Рекомендовано до друку кафедрою трудового, земельного,
екологічного, аграрного та господарського права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 2 від 12 жовтня 2009 року)*

Надійшла до редакції 12.11.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

