

С. Єдаменко,

суддя

Кіровського районного суду міста Дніпропетровська

ДОСВІД СТВОРЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ СУДІВ У ЧИЛІ

Протягом останніх десятиріч в Україні триває безперервна трансформація судової системи, і зараз відбувається підготовка до чергової фази реформування вітчизняної юстиції, отже, вкрай важливим є дослідження іноземного досвіду з таких перетворень. Зазвичай для порівняльних досліджень беруть європейські країни або США. Натомість вивчення судових систем латиноамериканських країн загалом і Республіки Чилі зокрема є дуже обмеженим. Це пов'язано здебільшого з територіальною віддаленістю Американського континенту. Водночас варто розуміти, що саме країни Південної Америки являють собою цікавий матеріал для вітчизняних дослідників, оскільки мають подібну до нашої країни соціальну структуру та переживають схожі політичні процеси.

Чилійський досвід у цьому контексті є особливим, адже ця країна, незважаючи на суперечливе минуле, є найбільш економічно розвиненою державою регіону зі значним рівнем інвестиційної привабливості та низьким рівнем корупції. Крім того, судова система Чилі користується найвищим рівнем підтримки серед країн Латинської Америки.

Одним з останніх етапів реформування системи судочинства Чилі є створення в цій країні систем екологічних судів. Це забезпечує додаткову зацікавленість для вітчизняних дослідників, оскільки дає змогу розглядати тему як у контексті порівняння судових систем, так і з точки зору охорони довкілля.

Дослідження цієї теми в Україні є дуже обмеженими і представ-

лені більшою мірою в розрізі екології, а не стосовно порівняльного судового права. Так, у роботі В.М. Завгородньої, Я.В. Кравець «Екологічні суди: зарубіжний досвід» робиться огляд наявних моделей екологічного правосуддя, де згадується республіка Чилі [1, с. 70]. Специалізоване дослідження екологічного правосуддя здійснено в роботі Я.В. Кравець «Екологічні суди: порівняльно-правовий аналіз», проте безпосередньо діяльність таких судів у Чилі автор не досліджує [2]. Праці з вивчення судової системи Республіки Чилі в українській науковій літературі взагалі відсутні, не говорячи вже про розгляд спеціалізованих судів цієї країни.

В англійській літературі тема створення екологічних судів в Чилі обмежено оглядалась у загальному контексті екологічного правосуддя. Так, у виданому під егідою програми ООН посібнику “Environmental Courts & Tribunals: A Guide for Policy Makers” згадуються чилійські екологічні суди, їхня структура та порядок формування [6, с. 28]. Лише з іспаномовної дослідницької літератури можна дізнатися про позицію науковців стосовно діяльності цих судових установ. Так, у публікації професора юридичного факультету Папського католицького університету Вальпараїсо Освальдо Уррутія Сильва «Національна юриспруденція, нові екологічні суди та міжнародне екологічне право» висвітлюється міжнародно-правовий аспект діяльності цих судів [10, с. 505–506]. Кароліна Рікелме Салазар у роботі «Екологічні суди в Чилі. Аванс для імплементації права на доступ до екологічного правосуддя» розмірковує над запровадженням



ефективного судочинства у сфері охорони довкілля [3].

Предметом цієї статті є дослідження досвіду Республіки Чилі щодо створення та діяльності спеціалізованих екологічних судів задля формування рекомендацій для вдосконалення системи судочинства та екологічного правосуддя в Україні.

Створення екологічних судів у Чилі розпочалось в жовтні 2009 року, коли президент Чилі Мішель Бачелет внесла до Національного конгресу (двопалатний парламент Чилі) відповідний законопроект. На думку чилійського дослідника Освальдо Уррутія Сильва, передумовою для започаткування діяльності цих судів була необхідність виконання міжнародних зобов'язань щодо забезпечення доступу до правосуддя у сфері довкілля [10, с. 505–506]. Марія Клауде Плумер Бодін розглядає створення екологічних судів у контексті загального реформування системи охорони довкілля та створення відповідних органів, насамперед Міністерства охорони довкілля [9].

Після тривалого законодавчого процесу 28 червня 2012 року Національний конгрес Чилі ухвалив Закон «Створення екологічних судів» № 20600 [4].

Таким чином, було запроваджено систему екологічних судів Чилі – іспанською “Tribunales Ambientales de Chile” (дослівно – «суди з навколишнього середовища Чилі»). Слід одразу зауважити, що в іспаномовній юридичній лексиці слово «трибунал» не має значення надзвичайного чи особливого суду. Зокрема, в Чилі цим словом називають суди, що розглядають справи колегіально, на відміну від судів з одноосібним розглядом справ, які називаються “juzgado”.

Відповідно до цього Закону було створено три таких суди, які мають порядкові номери. Так, Перший екологічний суд розпочав роботу в місті Антофагаста (порт на півночі Чилі). Його діяльність охоплює п'ять регіонів цієї країни. Другий екологічний суд діє в столиці Чилі Сантьяго. Під

його юрисдикцією перебувають чотири чилійські регіони. Третій екологічний суд діє у місті Вальдівія, що є морським портом на півдні Чилі. Він об'єднує під своєю юрисдикцією сім регіонів.

Склад усіх екологічних судів є однаковим і не залежить від місця їхнього розташування та навантаження суддів. Згідно зі ст. 2 Закону № 20600, кожен суд складається з трьох діючих членів, які називаються міністрами, та двох заступників міністрів [4]. Одразу треба зауважити, що посада «міністр» характерна для вищих судових органів багатьох латиноамериканських країн. В Чилі міністрами називаються члени апеляційних судів, спеціалізованих судів та Верховного суду країни.

Вимоги до складу суду також визначені Законом № 20600. Так, з трьох членів суду двоє мають бути адвокатами з професійним досвідом не менше 10 років, які провадили свою діяльність або мають академічну спеціальність у галузі адміністративного чи екологічного права. Третій міністр повинен мати вищу освіту (“licenciado en Ciencias”) [4].

Проте одразу слід зауважити, що йдеться не просто про наявність звичайної освіти. Вища освіта в Чилі має такі рівні: бакалавр, випускник університету та магістр. Науковим ступенем є доктор. Рівень “licenciado en Ciencias”, який необхідний для того, щоби претендувати на посаду судді чилійського екологічного суду, є рівнем випускника, який можна здобути лише в одному з 18 чилійських університетів. Таку освіту міністр має здобути у сфері охорони довкілля, крім того, претендент повинен мати досвід роботи за спеціальністю не менше 10 років [4].

Попри те, що сам Закон № 20600 [4] не висуває вимоги до членів екологічного суду, які не є адвокатами, та вимоги щодо наукового ступеня, фактично зараз усі призначені за цією квотою члени екологічних судів його мають.

Щодо вимог до двох заступників міністрів, що мають бути призна-



чені до кожного екологічного суду, то один із них також має бути адвокатом, а інший – мати освітній рівень “licenciado en Ciencias”, щоправда, на відміну від діючих членів суду, для них вимога щодо досвіду роботи за спеціальністю становить не 10, а 8 років [4].

Згідно із Законом № 20600, кандидатури для призначення на посаду членів екологічних судів Президент республіки вносить на затвердження Сенату (верхній палаті чилійського парламенту), при цьому він має обирати претендентів з п’яти кандидатур, запропонованих Верховним судом Чилі [4].

Початковий відбір претендентів на суддівські посади до екологічних судів здійснює Рада вищого державного управління (“Consejo de Alta Dirección Pública”) – спеціалізований державний орган для формування керівних кадрів у цій країні. Верховний суд Чилі має право відхиляти кандидатури, запропоновані йому Радою вищого державного управління, але не може запропонувати будь-кого іншого поза поданням цієї Ради [4].

Схвалення кандидатур членів екологічних судів потребує в сенаті не менше трьох п’ятих голосів senatorів [4].

Слід відзначити, що члени екологічних судів не мають гарантій незмінності, оскільки обираються на визначений строк, а саме шість років, щоправда, з можливістю переобрання на два послідовні терміни. Водночас Закон № 20600 містить вимогу щодо регулярного оновлення складу суддів [4]. З огляду на залучення до процесу призначення та перепризначення суддів політичних діячів (Президента країни, senatorів) є підстави вважати, що діяльність екологічних судів може зазнавати впливу політиків, а через них і впливових економічних кіл, зацікавлених у просуванні власних проєктів.

Голова кожного суду обирається зі складу цього суду на два роки. На цю посаду має бути обраний лише повноправний член суду, а не заступник. Особа, що обіймала посаду голови еко-

логічного суду, не може бути одразу переобрана на повторний термін [4].

Підставами для дострокового звільнення суддів екологічного суду є досягнення ними 75-річного віку, неможливість виконання обов’язків за станом здоров’я три місяці поспіль чи шість місяців на рік, відставка чи відсторонення Верховним судом Чилі [4].

Суворі вимоги до відбору членів екологічних судів та тривала процедура їхнього призначення за участю різних державних інституцій спричинили майже чотирирічну затримку початку діяльності цих судів після набуття чинності відповідним законом. Одна з провідних чилійських газет “La Tercera” пов’язувала таку затримку саме з необхідністю пошуку кандидатур, які б не мали перешкод для призначення і не викликали б заперечень [8].

Сам по собі статус екологічних судів у Чилі не є однозначним. Згідно із Законом № 20600, передбачається, що екологічні суди є спеціальними юрисдикційними органами, які організаційно, економічно та директивно підпорядковуються Верховному суду Чилі [4].

На думку доктора права Чилійського університету (м. Сантьяго) Есіо Коста Корделья, екологічні суди Чилі належать до спеціалізованих адміністративних трибуналів [7, с. 161–164].

Компетенція екологічних судів є досить широкою: оскарження актів, якими визначаються стандарти якості навколишнього середовища та норми викидів або статус територій з точки зору охорони навколишнього середовища, задоволення вимог про відновлення пошкодженого довкілля, оскарження рішень щодо нагляду за навколишнім середовищем, ухвалення позовів фізичних та юридичних осіб проти рішень уповноважених органів у сфері екологічної оцінки, а також інші питання, зазначені в законі [4].

Водночас можна погодитися з тим, що більшою мірою екологічні суди Чилі мають вирішувати питання, які частіше за все розглядаються



адміністративними судами в країнах, в яких вони утворені.

Процедура розгляду справ визначається загальними положеннями цивільного процесуального кодексу Чилі з урахуванням особливостей, визначених Законом № 20600 про створення екологічних судів [4]. Так, зазначається, що судові рішення має відповідати загальним вимогам, висунутим процесуальним законодавством, а також містити техніко-екологічне обґрунтування [4].

Власне, діяльність екологічних судів передбачає не просто ухвалення рішення про задоволення вимог чи відмову, а пошук екологічно доцільного вирішення питання, яке постало перед суддями. Можна сказати, що, згідно з ідеологією діяльності екологічних судів Чилі, одним з «учасників» судового процесу має бути безпечно довкілля, інтереси якого мають бути забезпечені за результатами розгляду справи.

Порядок оскарження рішень екологічних судів також має свої особливості: судові рішення з процедурних питань оскаржуються в апеляційних судах, на території діяльності яких функціонують відповідні екологічні суди, натомість рішення по суті справи може переглядати лише Верховний суд Чилі [4].

Так, у вересні 2019 року Третя палата Верховного суду Чилі частково задовольнила касаційні скарги на рішення Першого екологічного суду та направила справу до цього суду для продовження розгляду з необхідністю надати оцінку додатковим аргументам сторін. Верховний суд вважав за можливе, що переглянуте в касаційному порядку рішення має розглядатися тим самим судом, що його ухвалив, оскільки за першого розгляду не було допущено порушень, які б вимагали заміни суддів [11].

Такий підхід зумовлений, вочевидь, порівняно невеликою кількістю екологічних судів та суддів у них, що не дає змоги передавати одну й ту саму справу по декілька разів на судовий

розгляд в іншому складі. З іншого боку, Верховний суд Чилі як судова установа загальної компетенції нині не демонструє намірів суттєво втручатись у спеціалізовану діяльність екологічних судів.

Окремими аспектами новостворених судових установ Чилі є просвітницька діяльність та відкритість інформації. З огляду на процесуальні вимоги до підготовки та розгляду справ, а також медійну підтримку діяльності екологічних судів широке висвітлення питань, які перебувають у їхньому провадженні, є одним з пріоритетів роботи. Насамперед кожен суд має власну сторінку в мережі Інтернет, на якій розміщена вся інформація щодо суду та його розташування, складу (зазначений як поточний, так і всі попередні члени суду), декларації суддів, відомості про персонал суду [5]. Також у відкритому доступі є інформація щодо справ, які перебувають на розгляді, їхнього статусу, перелік призначених судових засідань, тексти ухвалених рішень. Кожен суд також має сторінку в соціальній мережі Facebook та розміщує повідомлення в мережі Twitter щодо важливих справ. Крім цього, матеріали справ друкуються у спеціальному виданні «Бюлетень судових рішень».

Незважаючи на те, що екологічні суди працюють не так давно, вже лунають заклики щодо удосконалення роботи цих установ. Так, істотною проблемою є дефіцит кадрів через тривалі перерви з призначенням суддів до екологічних судів. На момент написання статті у кожному екологічному суді працювало по два основних судді і по одному додатковому, тобто було відкрито шість вакансій.

Очевидно, що суворі вимоги до претендентів на посади та необхідність мати достатню кваліфікацію в питаннях охорони довкілля, яку має досить обмежена кількість практикуючих юристів, ускладнюють вирішення кадрових питань. Цьому сприяє також заборона призначення членами екологічних судів відповідних чиновників



з Міністерства екології та споріднених структур протягом двох років після припинення виконання ними своїх повноважень.

Закон дає змогу у певних випадках передавати справи на розгляд з одного екологічного суду до іншого за неможливості проведення засідань, проте ці норми не вирішують усіх проблем, тому вже зараз пропонується переглянути процедуру призначення членів екологічних судів та запровадити можливість призначення додаткових членів цих судів або їхньої взаємозаміни між різними судами [12].

Підсумовуючи досвід Республіки Чилі щодо створення спеціальних судів у галузі охорони довкілля, відзначаємо таке.

До переваг такої системи можна зарахувати такі:

- поглиблена спеціалізація суддів, які розуміються на особливостях природоохоронних справ як з точки зору права, так і в тому, що стосується безпосередньо екології;

- мотивування судових рішень не лише правовими нормами, але й посиланнями на технічні вимоги та регламенти, «екологізацію» судового процесу на противагу юридичному формалізму, який діє в загальних судах;

- участь суду у пошуку зваженого рішення, прийнятого для сторін і сприятливого для навколишнього середовища, фактичне залучення суду до медіації між сторонами, а не звичайне вирішення судового спору.

До недоліків такої системи можна зарахувати такі:

- висока централізація судових установ (усього три на всю країну), тоді як, наприклад, кількість загальних цивільних судів складає 224, сімейних судів – 60, судів з трудових спорів – 17;

- обмежена можливість оскарження судових рішень, ухвалених екологічними судами (з процедурних питань – до апеляційних судів, щодо рішень по суті – до Верховного суду), тоді як рішення звичайних судів можуть бути

оскаржені як в апеляційному, так і в касаційному порядку;

- обмежена кількість суддів, що істотно зменшує можливості заміни складу суду у разі відводів чи направлення справи на новий розгляд після скасування чи зміни попереднього рішення;

- висока політизація процесу формування суддівського корпусу в екологічних судах та їхньої діяльності з чинення правосуддя.

Окремо слід зауважити, що однією з причин створення самостійних екологічних судів в Чилі є така специфіка судової системи цієї країни, як відсутність у ній спеціалізованих адміністративних та господарських судів. Через це для Республіки Чилі характерне створення значної кількості спеціалізованих судів: це Виборчий кваліфікаційний суд та регіональні виборчі суди, податкові та митні суди, Суд із захисту вільної конкуренції, Суд із публічних закупівель, Суд із промислової власності тощо.

Застосування чилійського досвіду вирішення спорів з охорони довкілля в Україні та створення окремих екологічних судів на нинішньому етапі судової реформи видається явно передчасним. Водночас доцільно врахувати специфіку цих спорів та запровадження їхнього додаткового правового регулювання. Зокрема, можливим є виділення спеціальних розділів у процесуальних кодексах, які б визначали порядок розгляду спорів у сфері охорони довкілля, спеціальні заходи забезпечення позовних вимог, особливості збирання та подання доказів і додаткові вимоги до судового рішення у справах цієї категорії.

Задля подальшого опрацювання пропозицій до вітчизняного законодавства доцільним є подальше вивчення досвіду функціонування чилійських екологічних судів, практики їхньої діяльності та можливих заходів з удосконалення їхньої роботи, які є вірогідними, з огляду на порівняно невеликий час із моменту створення цієї



судової ланки. Важливим питанням для дослідників також буде доля екологічних судів у Чилі в ході конституційної реформи, яка нині триває у цій латиноамериканській країні.

У статті висвітлено досвід Республіки Чилі щодо створення спеціалізованих екологічних судів. Цікавість процесу формування системи екологічних судів у Чилі для вітчизняної науки обумовлена як порівняно невеликим обсягом досліджень самого явища екологічного правосуддя на прикладі різних країн, так і незначним висвітленням юридичної системи Чилі, що є однією з найбільш розвинених країн Латинської Америки.

Екологічні суди було створено лише 2012 року, і досі в чилійській юридичній науці точиться дискусія щодо їхнього місця в судовій системі країни. Створення самостійних екологічних судів у цій країні пов'язано з відсутністю єдиної системи адміністративних та господарських судів і відповідає загальній для Чилі тенденції до створення спеціалізованих судів. У ході реформи було створено три екологічних суди, юрисдикція кожного з яких поширюється на певну частину країни. Кожен суд має п'ять членів, троє з яких мають бути адвокатами, а двоє – фахівцями у галузі охорони довкілля. При цьому судді призначаються Президентом за згодою Сенату. Керівну позицію щодо екологічних судів обіймає Верховний суд Чилі, який є вищою інстанцією для оскарження їхніх рішень по суті. Натомість щодо процесуальних питань розгляду справ рішення цих судів оскаржуються у відповідних апеляційних судах за місцем розташування кожного екологічного суду. Таким чином, екологічні суди в Чилі децю подібні до звичайних судів першої інстанції, водночас мають окремий від них статус.

Перевагами діяльності екологічних судів є поглиблена спеціаліза-

ція суддів, залучення їх до пошуку найбільш прийнятних для довкілля рішень, що ґрунтується не лише на правових нормах, але й на технічних регламентах. Серед недоліків цієї системи слід назвати високу централізацію судових установ, порівняно невелику кількість суддів, обмежені можливості оскарження судових рішень. За підсумками дослідження зроблено висновок про недоцільність впровадження подібної системи в Україні, а також про необхідність подальшого удосконалення порядку розгляду спорів у сфері охорони довкілля.

Ключові слова: екологічне право, судова система, екологічне правосуддя, екологічні суди, судова система Чилі.

Yedamenko S. Experience of establishing environmental courts in Chile

The article reviews the experience of the Republic of Chile in the specialized environmental courts implementation. The interest in this topic regarding the system of environmental courts formation in Chile for national science is due to the relatively insignificant amount of research about the phenomenon of environmental law, examples in foreign countries and small coverage of the legal system of Chile, which is one of the most developed Latin American countries.

Environmental courts were implemented only in 2012, and Chilean jurisprudence continues to debate their place in the country's judicial system. The creation of independent environmental courts in this country is linked with the lack of a unified system of administrative and commercial courts and according to the general trend towards building highly specialized courts. In the course of the reform, three environmental courts were created and jurisdiction of each has to cover a certain segment of the state. Each court consists of five members, three of whom must



be lawyers and the other two must be professionals in environmental protection. The President with the consent of the Senate appoints all members of the environmental courts. The Supreme Court of Chile, which is the highest court in appealing against decisions on the merits, performs a crucial role for environmental courts. Instead, the decisions of these courts on procedural issues are appealed to the relevant appellate courts according to the location of each environmental court. Thus, the environmental courts in Chile are similar to ordinary courts of first instance, while showing a separate status.

Environmental courts activity has benefits that are explicit in profound specialization of judges, their involvement in the most environmentally friendly solution development, which is based not only on legal rules, but also on technical regulations. Among the drawbacks of this system is the high centralization of judicial institutions, a relatively small number of judges and limited opportunities to appeal the court decisions. Based on the results of the study, a conclusion was made about the inexpediency of introducing such system in Ukraine, however further procedure improvement in resolving disputes in the field of environmental protection is necessary.

Key words: environmental law, judicial system, environmental justice, environmental courts, judicial system of Chile.

Література

1. Завгородня В.М., Кравець Я.В. Екологічні суди: зарубіжний досвід. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. № 4. С. 70–74.
 2. Кравець Я.В. Екологічні суди: порівняльно-правовий аналіз. Одеса, 2018. 30 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9756>.
 3. Carolina Riquelme Salazar. Los tribunales ambientales en Chile. *un avance*

hacia la implementaciyn del derecho de acceso a la justicia ambiental? Revista Catalana de dret ambiental vol. IV нѳм. 1. 2013. P. 1–43.

4. Crea los Tribunales Ambientales: Ley № 20600 del 28 de Junio de 2012. URL: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041361>.

5. El Tercer Tribunal Ambiental de Chile. URL: <https://3ta.cl/tercer-tribunal-ambiental/conozca-al-tribunal>.

6. 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>.

7. Ezio Costa Cordella. Los Tribunales Administrativos especiales en Chile. 2014 Revista de Derecho. Vol. XXVII № 1. P. 151–167.

8. González G.F. Queda constituido el Tribunal Ambiental que zanjara futuro de Dominga. La Tercera. 29 de Junio de 2017. URL: <https://www.latercera.com/noticia/queda-constituido-tribunal-ambiental-zanjaria-futuro-dominga>.

9. Marie Claude Plumer Bodin. Los Tribunales ambientales: se completa la reforma a la institucionalidad ambiental. Anuario de derecho público UDP. ed. Javier Couso. Santiago. 2013. P. 298–315.

10. Osvaldo Urrutia Silva. Jurisprudencia nacional, nuevos Tribunales Ambientales y derecho internacional del medio ambiente. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Catylica de Valparaíso XL. Chile. Valparaíso. 2013. 1er Semestre. P. 475–507.

11. Suprema desestima denuncias de Dominga pero ordena resolver a Tribunal Ambiental de Antofagasta. Nortevisión. 26 de Septiembre de 2019. URL: <http://nortevisión.cl/2019/09/26/suprema-falla-en-favor-de-dominga-y-ordena-resolver-a-tribunal-ambiental-de-antofagasta>.

12. Tribunales ambientales: ministro plantea la necesidad de agilizar los nombramientos. Pauta FM. 2 de Agosto de 2019. URL: <https://www.pauta.cl/economia/bloomberg/tribunales-ambientales-ministro-plantea-la-necesidad-de-agilizar-los>.