

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**КОВАЛЕНКО В'ЯЧЕСЛАВ ВАСИЛЬОВИЧ**

УДК 342.95

**ЗАХИСТ ПРИРОДНОГО ДОВКІЛЛЯ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ  
СУДАМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

**Київ – 2020**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

**Науковий керівник**

доктор юридичних наук, професор

**Кобзар Олександр Федорович,**

Національна академія Національної гвардії України,

начальник кафедри забезпечення державної безпеки Київського факультету

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, доцент

**Дрозд Олексій Юрійович,**

Національна академія внутрішніх справ,

начальник відділу докторантури та ад'юнктури

кандидат юридичних наук

**Гончарова Ірина Анатоліївна,**

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду,

суддя

Захист відбудеться «16» грудня 2020 р. о 9<sup>00</sup> на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «16» листопада 2020 р.

Учений секретар

спеціалізованої вченої ради

К.М. Куркова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Адміністративно-правове забезпечення охорони довкілля, забезпечення раціонального використання природних ресурсів, а також вирішення інших екологічних проблем є напрямом здійснення державної внутрішньонаціональної політики, визначеної положеннями Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом, підписаної у 2014 році, реалізація якої розраховано строком до 2022 року. При цьому система публічного управління у сфері використання природних ресурсів в Україні характеризується надмірним рівнем розгалуженості суб'єктів владних повноважень, що сприяє підвищеному рівню бюрократизації процесу прийняття відповідних управлінських рішень у сфері надання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів, здійснення контролю та нагляду за дотриманням встановлених законодавством обмежень у досліджуваній сфері. Одним із негативних наслідків функціонування такого адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів є задоволення корпоративних інтересів суб'єктів господарювання, при цьому публічні потреби в забезпеченні сталого розвитку, що мають базуватися на впровадженні принципів екологізації виробництва, збереженні та відновленні природних ресурсів, залишаються не задоволеними.

Одним із шляхів вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища є оптимізація системи розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля. Чинне адміністративно-процесуальне законодавство України, в тому числі з питань розгляду юридичних конфліктів, що виникають у сфері використання природних ресурсів, не може бути охарактеризовано як законодавство, що відповідає практичним потребам. Адміністративна юстиція має можливість перевести юридичну нерівність сторін, яка існує в матеріальному адміністративному праві, у процесуальну рівність, забезпечуючи реалізацію публічного інтересу, який має домінувати у правовому регулюванні суспільних відносин з використання природних ресурсів, що визначається положеннями статті 13 Конституції України. Враховуючи унікальні повноваження, реалізація яких пов'язується з функціонуванням адміністративних судів, особливої актуальності набуває здійснення наукового дослідження, присвяченого проблемам розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів в Україні.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Важливими в науковому аспекті для автора під час роботи над вибором теми дисертації, розгляду форм захисту екологічних прав громадян, порядку їх реалізації були теоретичні висновки провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців у сфері екологічного права: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, В.Л. Бредіхіна, М.М. Бринчук, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, Н.Р. Кобецька, О.С. Колбасов, М.В. Краснова, В.Л. Мунтян, Л.П. Решетник, Ю.С. Шемшученко, О.М. Шуміло та інші.

В межах науки адміністративного права питання оптимізації захисту екологічних прав розглядалися у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, Л.Р. Біла-Тіунової, М.Ю. Віхляєва, В.В. Галунька,

В.М. Гаращука, Ю.В. Гаруста, Є.В. Гетьмана, О.В. Джафарової, Т.Е. Кагановської, С.В. Ківалова, О.Ф. Кобзаря, В.В. Ковальської, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.В. Курінного, Ю.О. Легези, П.В. Макушева, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.О Селіванова, О.В. Тильчик, Р.В. Шаповала, Н.В. Янюк та інших авторів.

Разом з тим, незважаючи на існуюче розмаїття досліджень вчених й не применшуючи їх здобутки, варто зазначити, що комплексного наукового дослідження проблематики національного та міжнародного захисту екологічних прав в адміністративному судочинстві не здійснювалося, що і зумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження та потребує ґрунтовного аналізу.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертація спрямована на досягнення цілей Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015; Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 797-р., а також Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає у здійсненні комплексної характеристики наукових публікацій, чинних та новаційних нормативно-правових джерел задля визначення концептуальних підходів до реалізації захисту громадськістю, фізичними й юридичними особами своїх екологічних прав, що було порушено, в межах адміністративного судочинства України, його покращення із врахуванням європейського й позитивного вітчизняного практичного досвіду.

Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання ряду дослідницьких завдань, серед яких зокрема:

- з'ясувати сутність права на безпечне природне довкілля як об'єкта захисту у порядку адміністративного судочинства;
- охарактеризувати міжнародні та європейські стандарти забезпечення врегулювання спорів у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав;
- розкрити особливості розгляду та вирішення спорів, що виникають у правовідносинах в галузі охорони атмосферного повітря;
- охарактеризувати судову практику у справах зі спорів, що виникають у відносинах із збереження, використання та відтворення водних ресурсів;
- визначити особливості та результати судової практики у справах у спорах, що виникають в сфері забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання лісових ресурсів та рослинного світу;
- надати характеристику судової практики у справах зі спорів, що виникають у відносинах, пов'язаних з утворенням, сортуванням, перевезенням, зберіганням, утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів;

- розглянути результати судової практики у справах зі спорів, що виникають у відносинах в сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу;
- охарактеризувати практику Європейського суду з прав людини – зв'язок довкілля і прав людини;
- визначити напрями оптимізації забезпечення захисту права на безпечне природне довкілля у порядку адміністративного судочинства.

*Об'єкт дослідження* – суспільні правовідносини у сфері охорони природного довкілля та екологічних права особи в Україні.

*Предмет дослідження* – захист природного довкілля та екологічних прав судами адміністративної юрисдикції.

**Методи дослідження.** Методологічним базисом здійсненого дослідження визначається система загальнонаукових та спеціальних засобів, прийомів пізнання, застосування яких у їх складній сукупності дозволило реалізувати поставлену мету, що сприяло забезпеченню обґрунтованості, повноти, комплексності характеристики визначеного предмету дисертації і стало основою для надання науково достовірних і переконливих висновків та пропозицій. В основу методології дослідження покладені сукупність філософських, загальнонаукових, приватно-наукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Завдяки *формально-догматичному* та *логіко-семантичному* методам здійснювалося дослідження сутності, особливості різних природних об'єктів, характерних для українського довкілля (підрозділи 2.1 – 2.5), а також було здійснено зовнішню наукову обробку емпіричного матеріалу. *Логіко-юридичний* метод став основою формулювання авторського розуміння таких правових категорій, як «екологічний спір» (підрозділ 2.1), «екологічна короткозорість» (підрозділ 2.2). Використання *історико-правового* методу сприяло дослідженню ставлення та думок світових експертів та правників (що втілювалися в певні міжнародні акти) по питанню надання ширших можливостей для реалізації та захисту власних екологічних прав, та і взагалі їх наявності (підрозділи 1.1, 1.2, 3.2), а також аналізу питання становлення та розвитку принципів адміністративного права Європейського Союзу, зокрема принципу захисту легітимних очікувань та правової визначеності (підрозділ 3.2). *Діалектичний* метод та метод *абстрагування* застосовані у процесі пізнання сутності та змісту норм права щодо охорони окремих елементів довкілля (підрозділи 1.1, 2.1 – 2.5). *Системно-структурний* метод дозволив визначити взаємозалежність всіх елементів навколишнього природного середовища між собою, а також інстанційну ієрархію оскарження судових рішень в українському адміністративному судочинстві (підрозділи 1.2, 2.1 – 2.5). Застосування *філософського*, *логіко-семантичного* та *формально-логічного* методів сприяло поглибленню понятійного апарату, визначенню особливостей досліджуваних юридичних категорій (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1 – 2.5, 3.2). Використання *порівняльно-правового* методу дозволило здійснити порівняльний аналіз національного та зарубіжного законодавства в сфері захисту природного довкілля та екологічних прав громадян у публічно-правових відносинах та оцінити можливості застосування зарубіжного досвіду у вітчизняних реаліях (підрозділи 1.1, 3.1).

*Нормативною базою дисертації* є національне законодавство, що регулює питання інституту захисту довкілля та екологічних прав в адміністративному

судочинстві, зокрема це норми Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про відходи», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про мисливське господарство та полювання», «Про надра», «Про охорону атмосферного повітря», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», «Про рослинний світ», «Про тваринний світ», інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України, а також міжнародного законодавства, наприклад Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції) 1998 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі 1979 р., Директиви про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики від 2000 р.

*Емпіричною базою дисертації* є інформація Єдиного державного реєстру судових рішень України, рішення Європейського суду з прав людини, практика здійснення судочинства в адміністративних справах Верховного Суду.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісних комплексних досліджень, в якому із врахуванням останніх істотних змін адміністративного процесу, передового досвіду країн ЄС запропоновано комплекс сучасних знань стосовно захисту порушених в публічно-правових відносинах екологічних прав громадськості чи окремих фізичних/юридичних осіб в межах адміністративного судочинства України. В результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

*уперше:*

– обґрунтовано доцільність наділення належним обсягом адміністративної процесуальної правосуб'єктності такого учасника публічно-правового спору у сфері захисту права людини на безпечне довкілля як зацікавлена громадськість у розумінні соціальної спільноти, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість в цьому процесі;

– визначено необхідність переосмислення розуміння предмету позовних вимог у адміністративних спорах шляхом нормативного закріплення в українському законодавстві категорії «легітимні очікування», що визначається складовою реалізації права особи на безпечне природне довкілля;

*удосконалено:*

- наукові підходи до визначення категорії «природне довкілля» як сукупності природних об'єктів та ресурсів загальнонаціонального та місцевого значення, безпека використання яких є визначальною характеристикою належності реалізації та захисту екологічних прав особи;

- науково-практичні підходи до визначення особливостей врегулювання спірних відносин із використання водних ресурсів шляхом визначення у резолютивній

частині рішення суду механізму забезпечення реалізації публічного інтересу в процесі погодження містобудівної документації на території розташування водного об'єкту;

- обґрунтування доцільності внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, де визначити особливості розгляду та вирішення спорів у сфері захисту права особи на безпечне природне довкілля шляхом його доповнення статтею 289-2;

*дістали подальшого розвитку:*

- критерії класифікації спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля шляхом виокремлення таких категорій, як предмет позовних вимог, суб'єктний склад спору, зміст позовних вимог, строки звернення тощо;

- обґрунтування доцільності уніфікації законодавства у сфері поводження з відходами у частині прийняття та розробки належного нормативно-правового базису регулювання діяльності із утворенням, сортуванням, перевезенням, зберіганням, утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів, зокрема, розробки та прийняття законів України «Про побутові відходи», «Про відходи промислового виробництва»;

- аргументація доцільності застосування узагальненого правозастосовчого підходу до віднесення права на безпечне довкілля до сфери законних інтересів особи;

- пропозиції внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо визначення переліку інформації щодо стану довкілля, що має систематично та оперативно оприлюднюватися, а також опису механізму систематичного інформування громадян про стан довкілля, особливо щодо інформації, якою розпоряджаються господарюючі суб'єкти.

**Практичне значення отриманих результатів.** Результатом практичного впровадження положень дисертації є те, що її висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення теоретико-правових проблем та наукового дослідження проблем здійснення адміністративного судочинства в Україні, шляхів і способів ефективного захисту в ньому екологічних прав фізичних та юридичних осіб, зацікавленої громадськості та її представників (акт впровадження Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»);

- *правотворчій діяльності* – для розробки, вдосконалення та уточнення норм КАС України, низки інших законодавчих та підзаконних актів, що регулюють питання реалізації захисту прав, свобод та законних інтересів в сфері захисту природного довкілля;

- *сфері правозастосування та практичній діяльності* – для вдосконалення та підвищення ефективності функціонування судової системи України, зокрема адміністративних судів, щодо розгляду та вирішення спорів в сфері захисту довкілля, при захисті екологічних прав в адміністративному судочинстві України;

- *освітньому процесі* – положення й висновки дисертації можуть доповнити викладання таких навчальних дисциплін, як «Адміністративний процес», «Екологічне право України», «Природоресурсне та природоохоронне право», «Адміністративне право України», а також під час підготовки лекцій, підручників, навчальних посібників і методичних матеріалів з адміністративного права та процесу,

адміністративного судочинства.

**Апробація матеріалів дисертації.** Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднено на наступних всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях: «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 12–13 квітня 2019 р.); «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (м. Дніпро, 6–7 вересня 2019 р.); «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії» (м. Харків, 6–7 грудня 2019 р.); «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 17–18 січня 2020 р.); «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 21–22 лютого 2020 р.); «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 19–20 червня 2020 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що вміщують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 221 сторінку. Робота містить список використаних джерел із 381 найменування на 41 сторінці.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження; зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; сформульовано мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, а також використані методи; розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів; наведено відомості щодо апробації результатів дисертаційного дослідження; визначено структуру й обсяг дисертації.

**Розділ 1 «Право на безпечне природне довкілля як об'єкт адміністративного спору»** складається з двох підрозділів, у яких здійснено характеристику об'єкту захисту у порядку адміністративного судочинства у досліджуваній категорії спорів, а також встановлено міжнародні та європейські стандарти забезпечення врегулювання спорів у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав.

У **підрозділі 1.1 «Право на безпечне природне довкілля як об'єкт захисту у порядку адміністративного судочинства»** здійснено дефінітивний аналіз поняття «довкілля» загалом та «природне довкілля» зокрема. Визначено, що відповідно до всесвітньовідомого Індексу екологічної ефективності, що було оприлюднено Єльським університетом у 2020 році, Україна обіймає 109-те місце серед 180 країн світу, поруч із такими країнами, як Гватемала, Гондурас, Уганда, Пакистан, Непал, Бангладеш. Відповідно до даних системи показників по країні Індексу екологічної ефективності, в Україні дуже погані показники щодо: якості та рівня забруднення повітря (105 та 122 місце відповідно); біорізноманіття та середовища проживання (140 місце); кліматичної політики і енергетики (143 місце)<sup>1</sup>.

Обґрунтовано доцільність розуміння категорії «природне довкілля» як сукупності природних об'єктів та ресурсів загальнонаціонального та місцевого значення, безпека використання яких є визначальною характеристикою належності реалізації та захисту екологічних прав особи.

<sup>1</sup> Environmental Performance Index 2020. URL.: <https://epi.yale.edu/downloads/epi2020report20200911.pdf>

У підрозділі 1.2 «Міжнародні та європейські стандарти забезпечення врегулювання спорів у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав» визначено суб'єктний склад відповідних процесуальних відносин, особливості характеристики об'єкту правової охорони. Визначено, що відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено допустимість ініціювання судового провадження, спрямованого на захист права людини на безпечне природне довкілля та екологічних прав, з боку представників громадськості у разі заподіяння екологічної шкоди чи виникнення загрози її заподіяння, а також у разі низької ефективності діяльності органів державної влади, юридичних осіб приватного та публічного права, спрямованої на реалізацію функцію охорони навколишнього природного середовища.

З'ясовано, що міжнародні та європейські стандарти реалізації екологічних прав людини визначено відповідно до положень Орхуської конвенції в цілому, і зокрема – у частині встановлення особливостей реалізації права особи на доступ до інформації про стан природного довкілля. До екологічних прав особи, що підлягають захисту у порядку адміністративного судочинства, з врахуванням міжнародних та європейських стандартів віднесено право участі суб'єкта у розробці та прийнятті управлінських рішень, об'єктом державного впливу виступають природні ресурси та об'єкти загальнонаціонального та місцевого значення.

Обґрунтовано доцільність віднесення до суб'єктного складу спорів у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав такої категорії, як «зацікавлена громадськість», до складових якої віднесено не лише природоохоронні громадські організації та об'єднання, а і релігійні, благодійні, політичні громадські об'єднання. Визначено, що застосування широкого підходу до розуміння суб'єктного складу публічно-правових екологічних спорів дозволяє забезпечити оптимізацію реалізацію приватних інтересів людини та публічних інтересів суспільства, в тому числі шляхом здійснення функції громадського контролю.

**Розділ 2 «Аналіз національної судової практики адміністративних судів у справах про захист природного довкілля та екологічних прав»** містить п'ять підрозділів, у яких розкрито особливості врегулювання публічно-правових спорів у сфері охорони природного довкілля за окремими напрямками.

У підрозділі 2.1 «Розгляд та вирішення спорів, що виникають у правовідносинах в галузі охорони атмосферного повітря» визначено, що атмосферне повітря як об'єкт публічно-правового спору є компонент навколишнього природного середовища, що має першорядне значення для всіх живих організмів та являє собою природну сукупність газів, розташованих за межами будь-яких приміщень.

На підставі аналізу результатів національної судової практики (рішення у адміністративних справах №820/2357/17 (провадження №К/9901/30569/18) від 9 квітня 2019 року; №140/2043/18 (провадження №К/9901/18193/19) від 7 серпня 2018 року та ін.) встановлено, що за умови доведеності факту заподіяння шкоди життю та здоров'ю людини чи створення загрози її заподіяння у порядку, адміністративні суди уповноважені на зупинення діяльності перелічених джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря до отримання відповідним суб'єктом необхідного дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря зі стаціонарних чи

пересувних джерел на зазначені джерела викидів. Визначено, що процесуальною правоздатністю на реалізацію права на звернення до адміністративного суду з вимогою про анулювання спеціального дозволу на забруднення атмосферного повітря, відповідно до вимог чинного законодавства наділений відповідний дозвільний орган (зокрема, Державна екологічна інспекція України). Наголошено, що підставою для анулювання дозволу на викиди забруднюючих речовин, є невжиття заходів із усунення загрози для життя та здоров'я людини зобов'язаним суб'єктом, що має бути підтверджено відповідним приписом контрольно-наглядового органу публічного управління.

У підрозділі 2.2 «Судова практика у справах зі спорів, що виникають у відносинах із збереження, використання та відтворення водних ресурсів» з'ясовано, що врегулювання спорів, пов'язаних із використанням водних ресурсів, вимагає застосування як положень водного законодавства (Водного кодексу України, законів України «Про питну воду», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» та ін.), так і законодавства про надра (Кодексу України про надра, Гірничого закону України).

Підкреслено, що підставами оскарження у порядку адміністративного судочинства суб'єкта дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання водних ресурсів є управлінські рішення про: правомірність застосування до суб'єктів водокористування штрафних санкцій; правомірність відмови у наданні спеціального правостановлюючого акту, відповідно до положень якого визначається для суб'єкта господарювання режим водозабору, скидання забруднюючих речовин. Обґрунтовано доцільність виділення залежно від об'єкту спорів таких категорій, як спори щодо використання підземних вод, спори у сфері рибогосподарської діяльності, спори у сфері використання наземних вод.

У підрозділі 2.3 «Судова практика у справах у спорах, що виникають в сфері забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання лісових ресурсів та рослинного світу» визначено систему органів, уповноважених на здійснення дозвільно-ліцензійного провадження у сфері лісокористування.

Відповідно до чинного законодавства України наголошено, що органи місцевого самоврядування не відносяться до системи суб'єктів публічного управління у сфері лісокористування. Визначено, що доказування у адміністративних справах про порушення режиму вирубки лісових ресурсів, має базуватися не лише на положеннях висновку про оцінку негативного впливу на природне довкілля, а і поясненнями свідків та наявними у матеріалах справи фотознімками, що визнаються належними доказами.

Адміністративні спори у сфері лісокористування класифіковано за предметом позовних вимог на: спори, пов'язані із порушенням режиму лісозаготівлі; спори, пов'язані із порушенням здійснення другорядних лісокористувань; спори, пов'язані із оскарженням адміністративних та адміністративно-господарських санкцій.

У підрозділі 2.4 «Судова практика у справах зі спорів, що виникають у відносинах, пов'язаних з утворенням, сортуванням, перевезенням, зберіганням, утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів» визначено, що критерієм правомірності контрольно-наглядового припису суб'єкта владних

повноважень є його спрямованість на усунення порушень вимог природоохоронного законодавства. Наголошено, що адміністрований суд має визначити чи були вжиті заходи подолання проявів режиму поводження з відходами суб'єктом утворенням, сортуванням, перевезенням, зберіганням, утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів. Визначено, що під час розгляду та вирішення спорів, що виникають у зв'язку із діяльністю щодо поводження із відходами, адміністративні суди мають встановити факт відсутності наказу суб'єкта владних повноважень про призначення відповідальної особи (чи відповідальних осіб) у сфері поводження з відходами на момент проведення перевірки; відсутності плану організації роботи у сфері поводження з відходами; відсутності первинного поточного обліку кількості, типу, складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються.

Наголошено, що підставою для задоволення позову про визнання діяльності суб'єкта поводження із відходами такою, що протирічить вимогам чинного законодавства України, є встановлення під час судового розгляду справи відсутності в його діяльності порушення ліцензійних умов із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами вимога (зокрема, дотримання вимоги спеціального паспорту на кожне місце зберігання відходів, що поширюється на тих суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з видалення та зберігання відходів понад 2 роки).

У підрозділі 2.5 «Судова практика у справах зі спорів, що виникають у відносинах в сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу» здійснено класифікацію адміністративних спорів досліджуваної категорії. Обґрунтовано доцільність виокремлення за предметом позовних вимог таких категорій спорів у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу, як: спори, пов'язані із порушенням процедури отримання спеціального дозволу на використання об'єктів тваринного світу; спори, пов'язані із оскарженням правомірності застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення режиму використання об'єктів тваринного світу; спори, пов'язані із зайняттям мисливською діяльністю.

Наголошено, що врегулювання спорів, що виникають у відносинах в сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу, у порядку адміністративного судочинства, передбачає здійснення комплексного аналізу науково-інформаційних джерел щодо обґрунтування доцільності віднесення окремих видів тварин до Червоної книги України, тобто визначення у змісті судового рішення рекомендації щодо встановлення особливого режиму охорони таких об'єктів правовідносин.

**Розділ 3 «Оптимізація забезпечення захисту права на безпечне природне довкілля у порядку адміністративного судочинства» містить два підрозділи.**

У підрозділі 3.1 «Практика Європейського суду з прав людини – зв'язок довкілля і прав людини» здійснено порівняльно-правове дослідження особливостей врегулювання публічно-правових спорів у сфері охорони природного довкілля та екологічних прав особи відповідно до існуючої європейської міждержавної судової практики. Визначено відсутність безпосереднього закріплення нормами Конвенції з про захист прав людини і основоположних свобод матеріальних екологічних прав особи (зокрема, права особи на «сприятливе» «безпечне» «здорове» природне

довкілля) та процесуальних екологічних прав (зокрема, права особи на доступ до інформації екологічного характеру, до правосуддя й процесу ухвалення рішень про екологічні питання). При цьому наголошено, що положення Конвенції з про захист прав людини і основоположних свобод встановлюють концептуальні нормативні засади функціонування судової системи, зокрема, визначаючи право особи на «справедливий суд» (ст. 6), «на повагу до приватного та особистого життя» (ст. 8), що дозволяє її застосовувати у разі порушення права людини на безпечне довкілля.

Зроблено висновок, що пріоритетною характеристикою практики Європейського Суду з прав людини з врегулювання спорів у сфері охорони природного довкілля є забезпечення балансу приватних та публічних інтересів розвитку суспільства та держави.

У підрозділі 3.2 «Напрями оптимізації забезпечення захисту права на безпечне природне довкілля у порядку адміністративного судочинства» визначено доцільність виділення легітимних очікувань особи на забезпечення безпеки та сприятливості природного довкілля як предмету позовних адміністративно-судочинних вимог.

Обґрунтовано доцільність виокремлення у якості напрямку забезпечення захисту права на безпечне природне довкілля у порядку адміністративного судочинства допустимість відходу суду від змісту позовних вимог задля підвищення рівня ефективності резолютивної частини судового рішення.

З врахуванням практики Європейського Суду з прав людини визначено необхідність запровадження до національної судової системи автоматизованого розподілу адміністративних спорів доцільності віднесення до категорії спорів у сфері захисту природного довкілля (категорія справ №110000000) спорів, пов'язаних із подоланням проявів «шумового забруднення довкілля»; спорів, пов'язаних із забрудненням довкілля, що відбуваються внаслідок функціонування об'єктів промисловості; спорів, пов'язаних із порушенням санітарно-епідеміологічних вимог здійснення державного контролю; спорів, пов'язаних із невиправданою реалізацією легітимних очікувань особи.

Наголошено на необхідності віднесення до обсягу процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань права на звернення до адміністративного суду з вимогою про анулювання спеціального дозволу на забруднення атмосферного повітря, скидання забруднюючих речовин, розміщення побутових відходів та відходів виробництва.

## ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне обґрунтування забезпечення захисту природного довкілля та екологічних прав особи судами адміністративної юрисдикції, а також визначено шляхи покращення його практичної реалізації. За результатами здійсненого дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій:

1. З врахуванням пріоритетності забезпечення екологічних прав людини як найвищої соціальної цінності визначено необхідність перегляду концептуальних засад реалізації адміністративно-правового механізму їх захисту, в тому числі у порядку

адміністративного судочинства. Зокрема, обґрунтовано доцільність внесення змін до чинного національного законодавства України щодо встановлення переліку підстав виникнення публічно-правового спору, до яких віднести заподіяння екологічної шкоди внаслідок управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень чи виникла загроза її настання, що визначено як законний інтерес позивача у справі.

2. Відповідно до міжнародних та європейських стандартів праворегулювання до процесуальних прав зацікавленої громадськості обґрунтовано віднесення: права на перегляд в судах законності будь-якого управлінського рішення, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері охорони природного довкілля; права на доступ до правосуддя з метою оскарження таких дій, їх результатів чи бездіяльності; право вимоги ефективного та належного захисту порушеного права на безпечне довкілля, в тому числі на етапі надання висновку про ймовірність настання шкідливих впливів на довкілля.

3. Встановлено, що порушення права на безпечне атмосферне повітря відбувається внаслідок недотримання чи неналежного дотримання встановленого режиму реалізації дозволу на викиди забруднюючих речовин як зі стаціонарних джерел, так і пересувних джерел забруднення. Визначено, що підставою адміністративного оскарження є акт планової чи позапланової перевірок суб'єкта господарювання, де предметом контрольно-наглядових дій суб'єкта владних повноважень є встановлення дотримання вимог природоохоронного законодавства в галузі охорони атмосферного повітря, водних і земельних ресурсів щодо поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами відповідачем.

4. Наголошено, що суди при врегулюванні спірних відносин із використання водних ресурсів мають враховувати забезпечення балансу реалізації публічного та приватного інтересу в процесі погодження містобудівної документації на території, де розташовано водний об'єкт.

5. Визначено, що доказування у адміністративних справах про порушення режиму вирубки лісових ресурсів, має базуватися не лише на положеннях висновку про оцінку негативного впливу на природне довкілля, а і показаннями свідків та наявними у матеріалах справи фотознімками, що визнаються належними доказами.

Адміністративні спори у сфері лісокористування класифіковано за предметом позовних вимог на: спори, пов'язані із порушенням режиму лісозаготівлі; спори, пов'язані із порушенням здійснення другорядних лісокористувань; спори, пов'язані із оскарженням адміністративних та адміністративно-господарських санкцій.

6. Обґрунтовано доцільність оптимізації діяльності із систематизації законодавства у сфері поводження з відходами у частині прийняття та розробки належного нормативно-правового базису регулювання діяльності із утворенням, сортуванням, перевезенням, зберіганням, утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів, що відносяться до категорії безпечних відходів, в тому числі побутових відходів, відходів будівельної промисловості.

7. Обґрунтовано, що при врегулюванні спорів, що виникають у відносинах в сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу, адміністративні суди мають виходити із домінуванням пріоритетності забезпечення реалізації публічного

інтересу громадськості, що дозволяє визначити зміст судового рішення як підстави для внесення змін до Червоної книги України.

8. Визначено, що відповідно до результатів судової практики Європейського Суду з прав людини із розгляду та врегулювання спорів у сфері захисту права на безпечне довкілля необхідним є виділення таких категорій справ, як: спори, пов'язані із подоланням проявів «шумового забруднення довкілля» (справа «Пауелл і Райнер проти Сполученого Королівства», справа «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства», справа «Морено Гомез проти Іспанії»); спори, пов'язані із забрудненням довкілля, що відбуваються внаслідок функціонування об'єктів промисловості (справа «Фадєєва проти Росії», справа «Дубецька та інші проти України»); спори, пов'язані із порушенням санітарно-епідеміологічних вимог здійснення державного контролю (справа «Гримковська проти України», справа «Дземюк проти України»); спори, пов'язані із невиправданою реалізацією легітимних очікувань особи (Schmidt v Secretary of State for Home Affairs, Case of Hashman and Harrup v. The United Kingdom).

9. Аргументовано доцільність розширення процесуальної правоздатності громадських об'єднань як суб'єктів, заінтересованих у забезпеченні реалізації вимог дотримання безпеки природного довкілля, що своїм результатом має досягнення критеріїв його сприятливості.

Обґрунтовано внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, де визначити особливості розгляду та вирішення спорів у сфері захисту права особи на безпечне природне довкілля шляхом доповнення його статтею 289-2 наступного змісту:

*«Стаття 289-2. Особливості провадження у справах у сфері захисту права на безпечне природне довкілля.*

*Позивачами у справах у сфері захисту права на безпечне природне довкілля можуть бути фізичні особи, юридичні особи, громадські об'єднання, органи державної влади та місцевого самоврядування.*

*Правом подання позову про анулювання спеціального дозволу на забруднення природного довкілля (викидів забруднюючих речовин, розміщення побутових відходів та відходів промислового виробництва, скидання шкідливих речовин до водних ресурсів) є наділеними громадські об'єднання.*

*Адміністративний позов повинен містити:*

- 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;*
  - 2) ім'я (найменування) позивача, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти (за наявності);*
  - 3) найменування відповідача, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі відомі;*
  - 4) номер та дату оскаржуваного рішення спеціально уповноваженого органу про продовження зупинення відповідних (відповідної) фінансових (фінансової) операцій (операції) (видаткових фінансових операцій);*
  - 5) обставини, що можуть свідчити про порушення прав, свобод чи інтересів позивача та зміст позовних вимог;*
- б) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.*

*На підтвердження факту заподіяння екологічної шкоди чи ймовірності її заподіяння повинно бути надано висновок про оцінку шкідливого впливу на довкілля».*

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Коваленко В. В. Захист адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля як складова національної безпеки України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 4. С. 42–47.
2. Коваленко В. В. Орхуська конвенція та доступ до правосуддя з питань довкілля. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 1. Т. 3. Р. 126–132 (Словаччина).
3. Коваленко В. В. Практика європейського суду з прав людини – зв'язок довкілля і прав людини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 452–456. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-6/113>
4. Коваленко В. В. Спори, що виникають у правовідносинах в галузі охорони атмосферного повітря. *Правові новели*. 2019. № 7. Т. 2. С. 13–21.
5. Коваленко В. В. Судова практика у справах зі спорів, що виникають у відносинах із збереження, використання та відтворення водних ресурсів. *Правова позиція*. 2020. № 3. С. 91–96. DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.17>

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Коваленко В. В. Застосування національними судами положень Орхуської конвенції у справах, що стосуються процедури оцінки впливу на довкілля. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 квіт. 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 96–99.
7. Коваленко В. В. Право громадськості на звернення до суду у справах про порушення вимог природоохоронного законодавства. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 6–7 вересня 2019 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2019. С. 50–55.
8. Коваленко В. В. Підвищення ефективності захисту природного довкілля та екологічних прав судами адміністративної юрисдикції. *Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 6–7 груд. 2019 р.). Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. Ч. 1. С. 101–104.
9. Коваленко В. В. Принцип легітимних очікувань в екологічних спорах. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 17–18 січ. 2020 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 38–42.
10. Коваленко В. В. Судова практика у справах зі спорів, що виникають у відносинах, пов'язаних з утворенням, сортуванням, перевезенням, зберіганням, утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ.

конф. (Запоріжжя, 21–22 лют. 2020 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 65–71.

11. Коваленко В. В. Судова практика у справах зі спорів, що виникають в сфері забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання лісових ресурсів та рослинного світу. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 108–112.

## АНОТАЦІЯ

**Коваленко В.В. Захист природного довкілля та екологічних прав судами адміністративної юрисдикції.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню захисту природного довкілля та екологічних прав судами адміністративної юрисдикції. Розкрито сутність права на безпечне природне довкілля як об'єкта захисту у порядку адміністративного судочинства. Охарактеризовано міжнародні та європейські стандарти забезпечення врегулювання спорів у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав. Розкрито особливості розгляду та вирішення спорів, що виникають у правовідносинах в галузі охорони атмосферного повітря. Охарактеризовано судову практику у справах зі спорів, що виникають у відносинах із збереження, використання та відтворення водних ресурсів. Визначено особливості та результати судової практики у справах у спорах, що виникають в сфері забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання лісових ресурсів та рослинного світу. Надано характеристику судової практики у справах зі спорів, що виникають у відносинах, пов'язаних з утворенням, сортуванням, перевезенням, зберіганням, утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів. Розглянуто результати судової практики у справах зі спорів, що виникають у відносинах в сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу. Охарактеризовано практику Європейського суду з прав людини – зв'язок довкілля і прав людини. Визначено напрями оптимізації забезпечення захисту права на безпечне природне довкілля у порядку адміністративного судочинства.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, адміністративне судочинство, правосуб'єктність, природне довкілля, публічно-правовий спір, систематизація, юрисдикція.

## АННОТАЦИЯ

**Коваленко В.В. Защита природной среды и экологических прав судами административной юрисдикции.** – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право,

информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2020.

Диссертация посвящена комплексному исследованию защиты природной среды и экологических прав судами административной юрисдикции. Раскрыта сущность права на безопасную окружающую среду как объекта защиты в порядке административного судопроизводства. Охарактеризованы международные и европейские стандарты обеспечения урегулирования споров в сфере защиты природной среды и экологических прав. Раскрыты особенности рассмотрения и разрешения споров, возникающих в правоотношениях в области охраны атмосферного воздуха. Охарактеризована судебная практика по делам по спорам, возникающих в отношениях с хранения, использования и воспроизводства водных ресурсов. Определены особенности и результаты судебной практики по делам по спорам, возникающим в сфере обеспечения охраны, воспроизводства и рационального использования лесных ресурсов и растительного мира. Охарактеризована судебная практика по делам по спорам, возникающих в отношениях, связанных с образованием, сортировкой, перевозкой, хранением, утилизацией, удалением, обезвреживанием и захоронением отходов. Рассмотрены результаты судебной практики по делам по спорам, возникающих в отношениях в сфере охраны, использования и воспроизводства животного мира.

Обоснована целесообразность отнесения к субъектному составу споров в сфере защиты природной среды и экологических прав такой категории, как «заинтересованная общественность», в составяющих которой отнесено не только природоохранные общественные организации и объединения, а и религиозные, благотворительные, политические общественные объединения. Определено, что применение широкого подхода к пониманию субъектного состава публично-правовых экологических споров позволяет обеспечить оптимизацию реализации частных интересов человека и публичных интересов общества, в том числе путем осуществления функции общественного контроля.

Охарактеризована практика Европейского суда по правам человека - связь окружающей среды и прав человека. Определены направления оптимизации обеспечения защиты права на безопасную окружающую среду в порядке административного судопроизводства.

Обоснована целесообразность выделения в качестве направления обеспечения защиты права на безопасную окружающую среду в порядке административного судопроизводства допустимость широкого подхода толкования судом содержания исковых требований для повышения уровня эффективности резолютивной части судебного решения.

С учетом практики Европейского Суда по правам человека определена необходимость введения в национальную судебную систему автоматизированного распределения административных споров целесообразности отнесения к категории споров в сфере защиты природной среды (категория дел №110000000) споров, связанных с преодолением проявлений «шумового загрязнения окружающей среды»; споров, связанных с загрязнением окружающей среды, происходящих в результате функционирования объектов промышленности; споров, связанных с нарушением

санитарно-эпидемиологических требований государственного контроля; споров, связанных с неоправданной реализацией законных ожиданий лица.

*Ключевые слова:* административно-правовые основы, административное судопроизводство, правосубъектность, окружающая среда, публично-правовой спор, систематизация, юрисдикция.

## SUMMARY

**Kovalenko V.V. Protection of the natural environment and environmental rights by courts of administrative jurisdiction.** – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and procedure; financial law; information law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The dissertation is devoted to the complex research of protection of the natural environment and ecological rights by courts of administrative jurisdiction. The essence of the right to a safe natural environment as an object of protection in administrative proceedings is revealed. International and European standards for ensuring the settlement of disputes in the field of environmental protection and environmental rights are described. Peculiarities of consideration and settlement of disputes arising in legal relations in the field of air protection are revealed. Judicial practice in cases of disputes arising in the relationship of conservation, use and reproduction of water resources is described. Peculiarities and results of judicial practice in cases arising in the field of protection, reproduction and rational use of forest resources and flora are determined. The case law on disputes arising in relations related to the generation, sorting, transportation, storage, disposal, removal, disposal and disposal of waste is described. The results of judicial practice in disputes arising in relations in the field of protection, use and reproduction of wildlife are considered. The case law of the European Court of Human Rights - the connection between the environment and human rights - is described. The directions of optimization of protection of the right to safe natural environment in the order of administrative proceedings are defined.

**Keywords:** administrative and legal principles, administrative proceedings, legal personality, natural environment, public law dispute, systematization, jurisdiction.