

ЗАХИСТ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ОСОБИ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

PROTECTION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS OF PERSONS IN THE ORDER OF ADMINISTRATIVE JUDICIARITY

Кучма К.С., к.ю.н.,
суддя

Дніпропетровський окружний адміністративний суд

У статті здійснено аналіз окремих проблем захисту екологічних прав особи у порядку адміністративного судочинства. Автором встановлено, що реалізація функції адміністративного судочинства як гарантії захисту екологічних прав, що є складовим елементом механізму їх здійснення, має відбуватися із дотриманням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. Автором акцентовано, що в період до початку повномасштабної військової агресії російської федерації (далі – рф) в Україні характерним був низький відсоток у відносному співвідношенні звернень приватних осіб до адміністративних судів із питань захисту прав на безпечне довкілля з іншими категоріями. Зроблено висновок, що триваючий воєнний стан і злочини, вчинені рф на території України, створюють передумови для зростання проблем захисту екологічних прав у порядку адміністративного судочинства. Встановлено, що до предметної юрисдикції адміністративних судів відносяться публічно-правові спори, пов'язані із встановленням дотримання правомірності здійснення адміністративних процедур сфері оцінки впливу на довкілля. До предметної юрисдикції адміністративних судів у сфері захисту екологічних прав віднесено спори, пов'язані із реалізацією особою права на доступ до публічної інформації про стан довкілля, що розглядаються у порядку адміністративного судочинства за спрощеним провадженням. Встановлення допустимість обмеження у реалізації права особи на доступ до публічної екологічної інформації у разі, якщо запитувані відомості містять дані, розголошення яких створює загрозу національній техногенній безпеці. Зроблено висновок, що однією із головних особливостей, що відрізняє публічно-правові спори у сфері захисту екологічних прав особи від інших адміністративних справ, є фактична наявність процесуальної множинності як з боку позивача, так і з боку відповідача, що *de facto* «замінюється» на залучення до справи третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги чи утримуються від них. Обґрунтовано доцільність внесення змін до чинного КАС України шляхом закріплення окремої норми про інститут множинності позивачів та відповідачів у спорах, пов'язаних із захистом екологічних прав приватної особи.

Ключові слова: адміністративна справа, адміністративне судочинство, доступ до публічної екологічної інформації, екологічні права, оцінка впливу на довкілля, предметна юрисдикція, процесуальна множинність, публічно-правовий спір.

The article analyzes individual problems of protecting the environmental rights of an individual in the course of administrative proceedings. The author found that the implementation of the function of administrative proceedings as a guarantee of the protection of environmental rights, which are an element of the mechanism for their implementation, should take place in compliance with the principles of territoriality, specialization and instance. The author emphasizes that in the period before the start of the full-scale military aggression of the Russian Federation in Ukraine, a low percentage in the relative ratio of appeals of individuals to administrative courts to protect the rights to a safe environment by category is characteristic. It is concluded that the ongoing martial law and the crimes committed by the Russian Federation on the territory of Ukraine create prerequisites for the growth of problems in the protection of environmental rights in administrative proceedings. It has been established that the subject jurisdiction of administrative courts includes public law disputes related to the establishment of compliance with the legality of the implementation of administrative procedures in the field of environmental impact assessment. The subject-matter jurisdiction of administrative courts in the field of protection of environmental rights includes disputes related to the exercise by a person of the right to access public information on the state of the environment, which are considered in administrative court proceedings in summary proceedings. Establishing the admissibility of restrictions in the exercise of the human right to access to public environmental information if the requested information contains data, the disclosure of which poses a threat to national technogenic security. It is concluded that one of the main features that distinguishes public law disputes in the field of protecting the environmental rights of the individual from other administrative cases is the actual presence of procedural plurality on the part of the plaintiff and the defendant, *de facto* «replaced» by bringing to the case third parties who make independent claims or refrain from them. The expediency of making changes to the current CAS of Ukraine by fixing a separate rule on the institution of the plurality of plaintiffs and defendants in disputes related to the protection of the environmental rights of a private person is substantiated.

Key words: administrative case, administrative proceedings, access to public environmental information, environmental rights, environmental impact assessment, subject matter jurisdiction, procedural plurality, public law dispute.

Актуальність теми. Згідно із ст. 55 Конституції України встановлюється право кожної особи на захист прав у судовому порядку [1]. Реалізація функції судового оскарження у сфері реалізації екологічних прав особи допускається із застосування засобів цивільного судочинства, господарського судочинства та адміністративного судочинства. У порядку кримінального судочинства реалізується захист екологічних прав у разі вчинення екологічного правопорушення.

Реалізація функції адміністративного судочинства як гарантії захисту екологічних прав, що є складовим елементом механізму їх здійснення, має відбуватися із дотриманням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності [2]. Фактично суди системи адміністративного судочинства виконують функцію контролю за забезпечення якості виконання покладених на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування завдань, ефективності реалізації вимог законодавства,

дотримання адміністративно-процедурного законодавства тощо [3, с. 333].

Стан наукової розробки проблеми. Визначення системи екологічних прав особи та специфіки їх захисту у порядку адміністративного судочинства здійснено у наукових працях В.П. Діхтієвського [4], В.М. Бевзенка [5], В.В. Костицького [6], Ю.О. Легези [7], А.А. Шарая [8, с. 316], М.А. Шепель [9] та ін. При цьому необхідно підкреслити, що динамічність розвитку судової практики в цілому, і зокрема, із врегулювання публічно-правових екологічних спорів у порядку адміністративного судочинства обумовлюють актуальність звернення до даної сфери правозастосування та правової охорони суспільних відносин.

Метою наукової статті є встановлення особливостей реалізації функції захисту екологічних прав особи у порядку адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Екологічні права як предмет публічно-правового спору визначають особли-

вості судової практики, спрямованої на їх захист. У період до початку повномасштабної військової агресії РФ в Україні характерним був низький відсоток у відносному співвідношенні звернень приватних осіб до адміністративних судів із питань захисту прав на безпечне довкілля з такими категоріями. Однак триваючий воєнний стан і злочини, вчинені РФ на території України, створюють передумови для зростання проблем захисту екологічних прав у порядку адміністративного судочинства.

Нормативно-правовий механізм здійснення екологічних прав передбачає реалізацію процедури оцінки впливу на довкілля результатів господарської діяльності, що є результатом імплементації положень Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом, що передбачає окремий додаток XXX до глави 6, що має назву «Навколишнє природне середовище» і є складовою розділу 5 «Економічне і галузеве співробітництво» [10]. В умовах воєнного стану було розроблено та прийнято спеціальний Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» [11]. Законом України від 15 березня 2022 року № 2132-IX визначено, що господарська діяльність, що спрямовується на забезпечення потреб національної оборони держави, в тому числі потреб національної екологічної безпеки та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, не підлягає здійсненню оцінки впливу на довкілля.

Отже, однією із категорій спорів із захисту екологічних прав є розгляд та вирішення справ, пов'язаних із встановленням відповідності критеріям правомірності дотримання суб'єктами владних повноважень із здійснення адміністративної процедури оцінки впливу на довкілля, що віднесено чинним законодавством до предметної юрисдикції адміністративних судів. Предметом оскарження у даній категорії спорів є недотримання правомірності суб'єктом владних повноважень при обґрунтованні експертного висновку із оцінки негативних наслідків планової проектно-господарської діяльності, що може виявлятися у поданні неповного пакету заявочних документів. Одним із прикладів судової практики у справах із оскарження рішення про ухвалення експертного висновку оцінки шкідливого впливу на довкілля є постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 420/5235/18. Предметом оскарження у зазначеній справі є правомірність дій Державної екологічної інспекції Північно-Західного регіону Чорного моря [12]. В ході судового розгляду Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду було встановлено хибність висновків, досягнутих судом першої та апеляційної інстанцій. Так, судами першої та апеляційної інстанцій не враховано, що висновок з оцінки впливу на довкілля мав бути ухвалений лише на діяльність, пов'язану із здійсненням господарської діяльності, від якої є ймовірність заподіяння екологічної шкоди. Такою діяльністю у досліджуваній сфері є діяльність, пов'язана із перевантаженням наливних олійних вантажів з використанням стендерного устаткування на причалі № 4.

Здійснення процедури оцінки впливу на довкілля вимагає дотримання принципів її публічності, прозорості та відкритості. Наприклад, у справі № 826/2278/17 (провадження № К/9901/2293/18) оскаржувались правомірність дотримання права особи на доступ до публічної екологічної інформації як складової здійснення оцінки впливу на довкілля [13]. У задоволенні позовних вимог судами першої та апеляційної інстанцій було відмовлено. Аргументацією такої позиції судів першої та апеляційної інстанцій була нормативна невизначеність з питань встановлення автозаправної станції як об'єкту підви-

щеної екологічної небезпеки [14]). Однак Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду на підставі застосування положень ст. 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [15] обґрунтував висновок, що підготовка проектно-документації із будівництва об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, що можуть мати ймовірність заподіяння екологічної шкоди вимагає здійснення процедури оцінки впливу на довкілля.

До системи екологічних прав відноситься право особи на доступ до публічної інформації про стан довкілля. Такі спори розглядаються у порядку адміністративного судочинства за спрощеним провадженням (п. 1 ч. 1 ст. 263 КАС України) [16]. На підставі аналізу судової практики адміністративних судів із розгляду спорів із доступу до публічної екологічної інформації є нормативна невизначеність такої категорії. Зокрема, у рішенні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року у справі № 820/3552/17 [17] до інформаційних правопорушень було віднесено дії суб'єктів владних повноважень із оприлюднення неправдивих відомостей у медіа з питань стану довкілля [17].

Забезпечення доступу до публічної екологічної інформації та судовий контроль за дотриманням правомірності таких процесів має відповідати результатам практики ЄСПЛ. Зокрема, одним із висновків ЄСПЛ допустимість обмеження доступу до інформації про стан довкілля, якщо запит особи та надання відповіді на нього вимагає повідомлення інформації, що створює техногенну небезпеку чи ймовірність її настання. Саме така позиція ЄСПЛ викладена у справі «Sdružení Jihočeské Matky» (Співдружність матерів Південної Чехії) проти Чеської Республіки» (заява № 19101/03, від 10 липня 2006 року) [18, с. 107–125].

Однією із особливостей захисту екологічних прав є переважно їх колективний зміст позовних вимог. Втім чинним адміністративно-судочинним законодавством прямо не передбачається можливість подання колективного позову. Однак при цьому в межах наукових дискусій, та з врахуванням потреб практики правозастосування функціонування інституту колективного позову саме в межах реалізації та захисту екологічних прав сприяло б досягненню оперативності та оптимальності розгляду такої категорії адміністративних спорів.

Згідно із положеннями Орхуської конвенції до суб'єктів оскарження дій, бездіяльності та рішень органів державної влади та місцевого самоврядування відносяться громадськість та «зацікавлена» громадськість [20], в тому числі благодійні організації [21] та волонтерські об'єднання. Національна судова практика слідує таким міжнародним стандартам. Зокрема, у справі № 910/8122/17 позивачем була міжнародна благодійна організація «Екологія. Право. Людина» [22].

Висновки. Отже, однією із головних особливостей, що відрізняє публічно-правові спори у сфері захисту екологічних прав особи є доцільність запровадження для такої категорії спорів інституту процесуальної множинності як з боку позивача, так і з боку відповідача. При цьому необхідно підкреслити, що безпосередньо положеннями КАС України не запроваджено механізм процесуальної множинності, тобто механізм ініціювання адміністративного судового провадження декількома суб'єктами; так само відсутньою є безпосередня вказівка на допустимість адміністративного позову, адресованому декільком відповідачам. Зазначені міркування обумовлюють доцільність внесення змін до чинного КАС України, де передбачити окрему норму щодо закріплення інституту множинності позивачів та відповідачів у спорах, пов'язаних із захистом екологічних прав приватної особи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 30. Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.
4. Діхтієвський В.П. Нормативно-правові засади доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 19–24.
5. Бевзенко В.М. Адміністративно-земельне право України: Навчальний посібник. Київ: Алерта, 2015. 180 с.
6. Костицький В. Екологічна функція держави та економіко-правовий механізм охорони довкілля. *Право України*. 2004. № 1. С. 147–148.
7. Легеца Ю.О. Оптимізація системи публічного управління у сфері використання та охорони природних ресурсів (на підставі авторського соціологічного опитування). *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2022. Випуск 1. С. 20–25. DOI 10.32999/ksu2307-8049/2022-1-4
8. Шарая А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020. 460 с.
9. Шепель М.А. Адміністративні спори у сфері захисту права людини на безпечне довкілля: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 233 с.
10. Додаток ХХХ до глави 6 «Навоколишнє природне середовище» до розділу 5 «Економічне і галузеве співробітництво» до Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. URL: http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/30_Annex.pdf
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період: Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>
12. Справа № 420/5235/18: постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27 жовтня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92482605>
13. Справа № 826/2278/17: постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19 лютого 2019 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79997751>
14. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр#Text> (втратив чинність).
15. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34, Ст. 343.
16. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
17. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року у справі № 820/3552/17: URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77249100>
18. Справа № 820/3552/17: постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77249100>
19. Справа Sdružení Jihočeské Matky'. Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації 10 липня 2006 року № 19101/03 / За заг. редакцією Т.С. Шевченко, І.Є. Розкладай. К.: Москаленко О.М., 2014. 200 с.
20. Справа № 910/8122/17: постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81334132>
21. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України 5 липня 2012 року № 5073-VI URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/T125073?ed=2016_10_06
22. Справа №910/8122/17: постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81334132>