

342.9+349.6

*М. А. Шепель**здобувач**кафедри адміністративного та господарського права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»*

СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Постановка проблеми. Відповідно до статті 50 Конституції України встановлено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Забезпечення належного захисту визначеного чинним законодавством суб'єктивного публічного чи приватного права є складовою механізму його захисту юрисдикційними та неюрисдикційними способами впливу. Ефективність правового регулювання у сфері використання природних ресурсів залежить від впровадження належних, ефективних і головне оперативних способів забезпечення прав людини на безпечне довкілля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Тематиці визначення змісту та особливостей захисту прав людини, його способів та особливостей реалізації захисту права на безпечне довкілля присвячено велику кількість наукових праць. Такими представниками юридичної науки є: В. І. Андрейцев, Д. О. Бочаров, В. М. Бевзенко, О. Р. Дашковська, М. Ю. Задніпряна, Ю. О. Легеза, В. В. Лемак, Д. В. Лук'янов, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, Т. О. Коломoeць, Р. С. Мельник, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, І. В. Яковюк та ін. Однак досить суттєва розвиненість тематики принципів у науковій літературі не означає, що зазначена тема вичерпала себе. Нині актуальність оптимізації способів захисту прав на безпечне довкілля у встановленні ефективних процедур його реалізації.

Метою проведення даного наукового дослідження є з'ясування сутності категорії адміністративного спору у сфері захисту права на безпечне довкілля, встановлення його сутності та ознак, способів розгляду та вирішення.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні спори виникають у сфері захисту права людини на безпечне довкілля, що, по-перше, пов'язується із заподіянням шкоди підприємствами-забруднювачами, тобто порушенням режиму спеціального природокористування шляхом перевищення встановлених лімітів викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря, скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, псування ґрунтів тощо; по-друге, пов'язується із використанням природних ресурсів без відповідного дозволу (ліцензії); по-третє, недотримання рекомендаційних виснов-

ків контрольно-наглядових органів публічного управління у сфері захисту довкілля. Виникаючі правові спори можуть бути умовно класифіковані залежно від інтересу, який його учасниками обстоюється, на приватно-правові та публічно-правові спори.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України встановлюється, що під публічно-правовим спором необхідно розуміти спір, у якому:

– хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

– хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

– хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Триваюча нині судова реформа, спрямована на оновлення судів в Україні, вимагає часу, а відтак і пошуку альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, визначення підстав і умов їх застосування. Тому окрім існуючих юрисдикційних способів (пов'язаних із діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів публічного управління), виділяються і неюрисдикційні способи, не пов'язані з участю судових органів.

Публічно-правові спори у сфері захисту права людини на безпечне довкілля можуть бути вирішені: у судовому порядку (у порядку адміністративного судочинства); у адміністративному порядку; у медіаційному порядку.

Адміністративний порядок оскарження управлінських рішень у сфері захисту права людини на безпечне довкілля є альтернативою судовому розгляду. Адміністративний порядок розгляду та вирішення публічно-правових спорів за думкою більшості представників адміністративної науки відноситься до найбільш оперативного способу врегулювання правових розбіжностей. Так, І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко, розглядаю-

чи проблеми реалізації та забезпечення захисту прав учасників адміністративних правовідносин, наголошують, що застосування права на адміністративне оскарження є способом, здатним реалізувати у максимально короткі строки процедури захисту порушеного права. Крім того, вчені підкреслюють економічність такого способу захисту порушеного права [1].

Правове регулювання реалізації права на захист у адміністративному порядку здійснюється відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян», де передбачається такі форми його реалізації. Зокрема, відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» визначено такі форми, як :

1) пропозиції (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства;

2) заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо;

3) скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [2].

Визначені норми є нормами загальної дії. Спеціального порядку реалізації права на захист у сфері охорони довкілля чинним законодавством України не встановлюється, однак при цьому необхідно наголосити на визначеній на рівні міжнародного співробітництва надзвичайної актуальності сприяння урядів охороні екологічних прав громадян.

Зокрема, мова йде про реалізацію положень Орхуської конвенції – Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, відкритої для приєднання для держав і регіональних організацій економічної інтеграції з 22 грудня 1998 року [3].

Окремі норми чинного законодавства визначають особливості розгляду та вирішення пу-

блічно-правових спорів у сфері захисту довкілля. Зокрема, відповідно до статей 158-159 Земельного кодексу України встановлено, що суб'єктами розгляду спорів з використання, володіння, розпорядження земельними ресурсами є суд, органи місцевого самоврядування та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин – Державна служба картографії, геодезії та земельного кадастру України [4]. Виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей [4].

Так само визначається лише коло суб'єктів вирішення спорів у сфері використання лісових ресурсів. У статті 103 Лісового кодексу України встановлено, що виключно судами вирішуються «спори з питань володіння, користування і розпорядження лісами, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб» [5]. Тоді як відповідно до статті 109 Водного кодексу України прямо не визначено виключної юрисдикції суду у вирішенні спорів, що виникають у сфері використання водних ресурсів [6].

Відповідно до статті 64 Кодексу України про надра встановлюються особливості розгляду спорів у сфері використання ділянок надр, в тому числі з питань отримання спеціальних дозволів на видобування корисних копалин [7].

Висновки. Оптимізації процедури розгляду та вирішень поданих звернень громадян у сфері захисту прав на безпечне довкілля сприятиме активізація процесів впровадження Концепції електронного урядування [8]. Зокрема, відповідно до зазначеної Концепції передбачається можливість подання звернення у вигляді скарги, пропозиції чи заяви в електронній формі.

Таким чином, головною проблемою такого роду звернень громадян є відсутність чітко визначеної процедури реагування на такі звернення, які звернення підлягають офіційній реєстрації, які строки їх звернення, і взагалі чи є необхідним розглядати кожне таке звернення і реагувати на нього з боку уряду. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 не визначено строки реагування на звернення громадян, подані через контактний центр [9]. Окрім того адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності у сфері захисту довкілля має безсумнівні переваги порівняно з судовою формою порушеного інтересу. До таких переваг, як правило, відносять доступний розмір розгляду скарги (відповідно до статті 23 Закону України «Про звернення громадян» такий розгляд здійснюється безоплатно, тоді як з запровадженням змін до Кодексу адміністративного судочинства України впроваджуються

підвищені розміри стягнень за судовий розгляд адміністративної справи); відносно оперативний строк розгляду скарги порівняно з судовим, що складає максимально в окремих випадках 45 календарних днів (стаття 20 Закону «Про звернення громадян»)[10, с. 22].

Отже, необхідно зазначити, що процеси реалізації права на захист у сфері охорони довкілля вимагають систематизаційних змін, зокрема, уніфікації адміністративних процедур розгляду звернень громадян.

Література

1. Голосніченко І. П. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану. URL : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKPI_soc_2012_2_25.pdf

2. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 року *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_015.

4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

5. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.

6. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

7. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.

8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2402.

9. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*, 2012. № 5. Ст. 171.

10. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади / Практичний посібник. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.

Анотація

Шепель М. А. Способи вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля. – Стаття.

У статті автором піднімаються питання визначення юрисдикції адміністративного суду з вирішення спорів щодо використання природних ресурсів в Україні. Визначено, що розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів допускається

в судовому та досудовому порядках. До досудовим способом вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів віднесено адміністративний порядок розгляду таких скарг. Наголошено на необхідності забезпечення запобігання корупційних ризиків при вирішенні публічно-правового спору в сфері використання охорони навколишнього природного середовища, запропоновані шляхи вирішення проблеми забезпечення прозорості і неупередженості прийняття управлінських рішень. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства в сфері розгляду спорів з питань використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Визначено особливості розгляду і вирішення адміністративних спорів у сфері захисту екологічних прав громадян. Автором визначені юрисдикційну і Неюрисдикційна способи захисту порушених прав громадян на безпечне довкілля. Охарактеризовані процедури розгляду і вирішення спорів у сфері захисту навколишнього природного середовища в адміністративному порядку. Зроблено акцент на необхідності активізації реформацийних процесів впровадження електронних форм подачі звернень громадян у зв'язку із захистом прав на безпечне довкілля.

Ключові слова: адміністративний спір, адміністративний порядок, звернення громадян, медіація, публічно-правовий спір, природні ресурси, юрисдикція.

Аннотация

Шепель М. А. Способы решения административных спор в сфере защиты права человека на безопасную окружающую среду. – Статья.

В статье автором поднимаются вопросы определения юрисдикции административного суда по разрешению споров по использованию природных ресурсов в Украине. Определено, что рассмотрение публично-правовых спор в сфере использования природных ресурсов допускается в судебном и досудебном порядках. К досудебным способам решения публично-правовых спор в сфере использования природных ресурсов отнесены административный порядок рассмотрения таких жалоб. Подчеркнута необходимость обеспечения предотвращения коррупционных рисков при решении публично-правового спора в сфере использования охраны окружающей природной среды, предложены пути решения проблемы обеспечения прозрачности и беспристрастности принятия управленческих решений. Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования административно-процедурного законодательства в сфере рассмотрения спор по вопросам использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Определены особенности рассмотрения и решения административных спор в сфере защиты экологических прав граждан. Автором определены юрисдикционные и неюрисдикционные способы защиты нарушенных прав граждан на безопасную окружающую среду. Охарактеризованы процедуры рассмотрения и решения спор в сфере защиты окружающей природной среды в административном порядке. Сделан акцент на необходимости активизации реформационных процессов внедрения электронных форм подачи обращений граждан в связи с защитой прав на безопасную окружающую среду.

Ключевые слова: административный спор, административный порядок, обращение граждан, медиация, публично-правовой спор, природные ресурсы, юрисдикция.

Summary

Shepel M. A. Ways to address administrative disputes in the field of protecting human rights to a safe environment. – Article.

In the article, the author raises questions of determining the jurisdiction of an administrative court to resolve disputes on the use of natural resources in Ukraine. It was determined that the consideration of public law disputes in the field of the use of natural resources is allowed in the judicial and pre-trial order. The pre-trial methods of resolving public law disputes in the use of natural resources include the administrative procedure for dealing with such complaints. The necessity of ensuring the prevention of corruption risks in resolving a public law dispute in the field of the use of environmental protection was emphasized, ways to solve the problem of ensuring transparency and impartiality of managerial decisions were proposed.

The necessity of further improving the administrative and procedural legislation in the field of the settlement of disputes regarding the use of natural resources and ensuring environmental safety is substantiated. Features of consideration and resolution of administrative disputes in the field of protection of environmental rights of citizens are determined. The author defines jurisdictional and non-jurisdictional ways of protecting the violated rights of citizens to a safe environment. Administrative procedures for the consideration and resolution of disputes in the field of environmental protection are described. Emphasis is placed on the need to intensify the reform processes of introducing electronic forms of filing citizens' appeals in connection with the protection of rights to a safe environment.

Key words: administrative administrative law, administrative law, mass of people, media, public law, natural resources, jurisdiction.