

УДК 342.98+349.41+349.6  
DOI <https://doi.org/10.32782/39221410>

**Шульга О. В.,**

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

**Пушкіна О. В.,**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»*

## **СПОРИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ЗАХИСТОМ ПРАВА НА ЗДОРОВЕ ДОВКІЛЛЯ: ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ**

### **DISPUTES RELATED TO THE PROTECTION OF THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT: DEFINING THE CONTENT OF THE CONCEPT**

У статті визначено, що продовження здійснення використання природних ресурсів на засадах інтенсивності є неможливим та створює загрози до загострення світових та національних екологічних проблем, відсутності механізмів до задоволення публічних екологічних прав та інтересів людини та суспільства. Встановлено, що право на безпечне на для життя і здоров'я довкілля відноситься до категорії особистих немайнових прав, що забезпечують фізичне існування людини. Підкреслено, що захист та належна реалізація права особи на безпечне для життя та здоров'я людини, тобто права на здорове довкілля відноситься до актуальних стратегічних завдань сучасної держави. Автором визначено, що метою даної наукової статті є встановлення змісту поняття спорів, пов'язаних із захистом права на здорове довкілля. Автором з'ясовано, що в межах забезпечення права особи на здорове довкілля є домінуючим публічний інтерес, що полягає у запровадженні механізму захисту не лише суб'єктивного приватного права як у судовому, так і у позасудовому порядку. Автором підкреслено, що забезпечення належного рівня реалізації та захисту права особи на здорове довкілля безпосередньо пов'язується із функціонуванням організаційно-правового механізму здійснення раціонального природокористування. Автором зроблено висновок, що в основу розуміння категорії «публічно-правовий спір у сфері забезпечення права особи на здорове довкілля» має покладатися встановлення відповідної суб'єктної характеристики правовідносин, наявності публічного інтересу у забезпеченні вимог національної екологічної безпеки та створенні умов для належного гідного рівня життя та життєдіяльності людини.

**Ключові слова:** *адміністративне судочинство, захист, право на життя та здоров'я, право на здорове довкілля, публічно-правовий спір, публічний інтерес, реалізація, юрисдикція.*

The article determines that the continuation of the use of natural resources on the basis of intensity is impossible and creates threats to exacerbate global and national environmental problems, lack of mechanisms to satisfy public environmental rights and interests of man and society. It has been established that the right to a safe environment for life and health belongs to the category of personal non-property rights that ensure the physical existence of a person. It is emphasized that the protection and proper implementation of the human right to a safe for human life and health, that is, the right to a healthy environment, is one of the urgent strategic tasks of the modern state. The author determined that the purpose of this scientific article is to establish the content of the concept of disputes related to the protection of the right to a healthy environment. The author finds out that within the framework of ensuring the human right to a healthy environment, the public interest is dominant, which consists in the introduction of a mechanism for protecting not only subjective private law, both in court and out of court. The author emphasizes that ensuring an appropriate level of implementation and protection of the human right to a healthy environment is directly related to the functioning of the organizational and legal mechanism for the implementation of rational nature management. The author concludes that the understanding of the category "public law dispute in the field of ensuring the human right to a healthy environment" should be based on the establishment of an appropriate subjective characteristic of legal relations, the presence of a public interest in ensuring the requirements of national environmental security and creating conditions for an adequate decent standard of living and human life

**Key words:** *administrative proceedings, protection, right to life and health, right to a healthy environment, public law dispute, public interest, implementation, jurisdiction.*

**Постановка проблеми.** Тривалі тенденції до здійснення використання природних ресурсів на засадах інтенсивності призвели до загострення світових та національних екологічних проблем, відсутності механізмів до задоволення публічних екологічних прав та інтересів людини та суспільства. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля відповідно до ст. 293 Цивільного кодексу України відноситься до категорії особистих немайнових прав, що забезпечують фізичне існування людини [1]. Захист та належна реалізація права особи на безпечне для життя та здоров'я людини, тобто права на здорове довкілля відноситься до актуальних стратегічних завдань сучасної держави.

**Стан наукової розробки проблеми.** Здійснення дослідження змісту поняття публічно-правового спору у сфері забезпечення права особи на здорове довкілля вимагає звернення авторської уваги на результати наукових розробок таких вчених, як В.М. Бевзенко, Ю.А. Волкової, Н.Ю. Задираки, К.С. Кучми, Ю.О. Легези, Є.О. Легези, О.М. Пасенюка та ін.

**Метою** даної наукової статті є визначення змісту поняття спорів, пов'язаних із захистом права на здорове довкілля.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно із положеннями Конституції України встановлюється, що природні ресурси відносяться до виключної власності Українського народу. Нормативне закріплення виключного права власності Українського народу на природні ресурси має розглядатися як визначення пріоритетності задоволення публічного інтересу та потреб населення [2, с. 37].

В межах чинного законодавства України тривалий час застосовувався підхід до встановлення змісту «інтересу», як інтересу «законного» чи «охоронюваного». Застосування категорії «охоронюваний законом інтерес» відповідно до змісту судової практики залишалось декларативним за своїм функціональним змістом. Зокрема, відповідно до положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлюються, що здійснення раціонального природокористування має переслідувати задоволення інтересів нинішнього та майбутніх поколінь. Згідно із ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначається, що здійс-

нення раціонального природокористування вимагає науково обґрунтованого узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства. Керуючись положеннями ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлюється, що об'єктами екологічних правовідносин є права та законні інтереси їх учасників. Подібний підхід підтримано у природоресурсних кодексах та законодавчих актах. Зокрема, відповідно до Лісового кодексу України застосування терміну «інтерес» передбачає врегулювання лісових правових відносин. Також Лісовим кодексом визначається до складу суб'єктного складу правовідносин, де може фігурувати і заінтересована особа [3].

Подібний підхід підтримано у Водному кодексі України, що нормативно регулює функціонування суб'єктів господарювання як центральних учасників у сфері використання водних ресурсів. В межах регулювання водних правовідносин застосування категорії «інтерес» пов'язується із необхідністю встановлення визначення пріоритетів у праві водокористування, досягнення пропорційності інтересів суспільства та приватної особи [4].

Так само до стратегічних завдань розробки та прийняття Кодексу України про надра відноситься врегулювання «законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян» (ст. 3) [5].

Розвиток судової практики та поширення ідеї необхідності дотримання публічного інтересу спричинило його нормативне закріплення у Законі України «Про адміністративну процедуру» [6].

Отже, відповідно до положень чинного законодавства України та результатів судової практики встановлюється, що в межах забезпечення права особи на здорове довкілля є домінуючим публічний інтерес, що полягає у запровадженні механізму захисту не лише суб'єктивного приватного права як у судовому, так і у позасудовому порядку.

Забезпечення належного рівня реалізації та захисту права особи на здорове довкілля безпосередньо пов'язується із функціонуванням організаційно-правового механізму здійснення раціонального природокористування [7, с. 139–143].

Впровадження ідеї «good governance» в цілому, і зокрема, у сфері забезпечення права особи на здорове довкілля, пов'язується із запровадженням дієвим форм громадського та судового контролю, спрямованого на його реалізацію та захист [8, с. 62–69]. Отже, здійснення стратегічно важливого завдання із забезпечення реалізації та захисту права особи на здорове довкілля має переслідувати мету задоволення публічного інтересу, основою якого є розуміння змісту права виключної власності Українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря, водні й інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, що визначено у частині 1 статті 13 Конституції України [9].

Такий конституційний підхід визначає домінуючий публічно-правовий характер відносин у сфері забезпечення реалізації та захисту права особи на здорове довкілля [10], що має враховуватися і при здійсненні характеристики спорів, що виникають в процесі використання природних ресурсів.

Спори, пов'язані із забезпеченням права на особи на здорове довкілля, відносяться до категорії юридичних конфліктів, що часто виникають за участі користувачів природних ресурсів загального та спеціального призначення.

Використання природних ресурсів за функціональним спрямуванням може здійснюватися сферах оздоровлення населення, рекреації та відновлення стану його здоров'я, що зазначається у наукових публікаціях М.І. Єрофеева [11, с. 133]. В межах спеціальних екологічних знань природні ресурси відносяться до базису, що забезпечує життєдіяльність людини у виробничій і невиробничій сферах [11, с. 61]. Визначення обсягу природних ресурсів дозволяє сформулювати уявлення про природо-ресурсний потенціал регіону. Формування уявлення людини про забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони права особи на здорове довкілля здійснюється за рахунок створення публічних інформаційних сервісів, зокрема, сервісу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів (далі МЗДПР) та його територіальних управлінь за окремими регіонами [12], де надається детальна характеристика стану забезпечення природними ресурсами населення,

встановлюються перспективи розвитку природо-ресурсного потенціалу держави.

Загрозливий стан для забезпечення вимог національної екологічної безпеки, що існує в Україні, що пов'язується із триваючою повномасштабною російською військовою агресією. Так, відповідно до відомостей, узагальнених у щорічному звітуванні МЗДПР, що втілено у науково-практичній публікації «Екозагроза», з'ясовано, що найбільша екологічна шкода завдається стану атмосферного повітря. Відповідно до інформації, оприлюдненої МЗДПР, станом на 4 листопада 2022 року визначені орієнтовні розрахунки збитків щодо моніторингу рівня забруднення атмосферного повітря, що обґрунтовані у звіті Державної екологічної інспекції України згідно із затвердженою урядовою методикою, де встановлено, що розмір заподіяної екологічної шкоди складає 927 млрд. грн., де 67,51% – це шкода, заподіяна атмосферного повітря, що у грошовому еквіваленті складає 1 373 млрд. гривень. Розмір екологічної шкоди, спричинений атмосферному повітрю, що пов'язується із горінням нафтопродуктів дорівнює 49 360 млн грн, від лісових пожеж, що виникли внаслідок бомбардувань, складає близько 8 млн грн, створення та руйнування національних природних пам'яток та культури, у розмірі більше, ніж 6 млн грн., заподіяно шкоди іншим об'єктам [14].

Таким чином, основою для розуміння змісту права особи на здорове довкілля є розширене тлумачення категорії «природні ресурси», до яких відносяться як диференційні природні об'єкти (лісові ресурси, водні ресурси, земельні ресурси, ресурси об'єктів тваринного світу, ресурси об'єктів рослинного світу тощо) [15, с. 160–162], так і комплексні природні об'єкти. Природні ресурси за своїм змістом встановлюється можливість дотримання умов забезпечення їх вичерпності та відновлюваності [16, с. 118–119]. Широке розуміння категорії природних ресурсів, до яких окрім загальноновизнаних підходів до встановлення структури системи диференційованих об'єктів, мають відноситись такі вимоги, як забезпечення шумоізоляції, створення сприятливості довкілля [17].

Спори, пов'язані із забезпеченням реалізації та захисту права особи на здорове довкілля, не

виокремлюються до певної диференційованої категорії, однак на рівні природоресурсного законодавства України така специфікація відбувається. Зокрема, відповідно до статей 158–159 Земельного кодексу України [18], статті 103 Лісового кодексу України [3], статтю 109 Водного кодексу України [4] тощо).

Згідно із положеннями чинного КАС України встановлюється перелік публічно-правових спорів, що виникають у сфері забезпечення права особи на здорове довкілля, до яких відносяться: спори фізичних чи юридичних осіб, що виникають внаслідок дій, рішень чи бездіяльності суб'єкту (-ів) владних повноважень, що на думку приватної особи вчинені неправомірно, та на думку заявника є підстави для оскарження; спори, пов'язані із здійсненням кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля; спори, пов'язані із встановленням обсягу делегованих повноважень та меж дискреційного впливу; спори, пов'язані із укладенням, виконанням, припиненням, скасуванням чи визнанням нечинними адміністративних договорів у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля; спори, що виникають у зв'язку із поданням звернення до суб'єкта владних повноважень, в тому числі у зв'язку із забезпеченням доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів; спори із вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, пов'язаного із використанням природних ресурсів; спори, що виникають за участі суб'єктів владних повноважень щодо здійснення аналітичного огляду дотримання вимог у здійсненні державно-приватного партнерства [19].

Нормативно-правове визначення категорії «публічного інтересу» відображено відповідно до підходу, встановленого Законом України «Про адміністративну процедуру», де визначено його розуміння як певний «інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також властиві для великої кількості осіб інтереси та потреби» (ст. 1) [6]. На рівні підзаконних нормативно-правових актах та результатів судової практики зустрічаються згадки про встановлення змісту публічного інтересу. Зокрема,

у постанові Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17 встановлюється, що публічним інтересом є «важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів» [20]. Отже, в межах судової практики встановлюється, що діяльність суб'єкта владних повноважень має переслідувати захист потреб суспільства в цілому, що вимагає врахування вимог щодо недопущення норм забудови території, що не лише створює загрозу безпеці навколишнього середовища, але і створює життю і здоров'ю людей.

**Висновки.** Отже, публічно-правовий спір згідно із положеннями КАС України розуміється як певний конфлікт, що виникає за участі суб'єкта владних повноважень, де предметом оскарження виступає правомірність та дотримання вимог чинного законодавства України здійснення наданої йому компетенції.

Таким чином, здійснення характеристики публічно-правового спору в цілому, і, зокрема, у сфері забезпечення захисту права особи на безпечне здорове довкілля, має відбуватися за предметним та суб'єктним критеріями оцінки змісту відповідних суспільних правовідносин. Попри наявність відповідного нормативно-правового базису до розуміння конструкції публічно-правового спору, щодо тлумачення його функціональної структури спостерігається певна наукова дискусія, що є наразі триваючою. В основу існуючої наукової дискусії має бути покладено застосування категорії «публічний інтерес», як певний критерій здійснення відмежування предметної юрисдикції спеціалізованої ланки системи судоустрою [21; 22].

З врахуванням вище викладеного, в основу розуміння категорії «публічно-правовий спір у сфері забезпечення права особи на здорове довкілля» має покладатися встановлення відповідної суб'єктної характеристики правовідносин, наявності публічного інтересу у забезпеченні вимог національної екологічної безпеки та створенні умов для належного гідного рівня життя та життєдіяльності людини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
2. Мороз Г.В. Категорія «інтерес» із позиції еколого-правового підходу. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2020. № 2. Том 31 (70). Ч. 2. С. 10–14.
3. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 року № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>
4. Водний кодекс України: Закон України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр#Text>
5. Кодекс України про надра: Закон України від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text>
6. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2073-20#Text>
7. Легеза Ю.О. Публічне управління природо-ресурсним потенціалом держави: досвід України та зарубіжних країн. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 139–143
8. Легеза Ю.О. Участь громадськості в публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів. *Право та державне управління*. 2017. № 2. С. 62–69
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Носік В.В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.06. Київ, 2006. 366 с.
11. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 5: П-С. 736 с.
12. Зінь Е.А. Регіональна економіка: підручник. Київ: ВД «Професіонал», 2007. 528 с.
13. Регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища у 2016 році. *Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів*. URL: <https://menr.gov.ua/news/31778.html>
14. Вплив воєнних дій на якість повітря в Україні: доповідь Ірини Черниш на Комітеті Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування. URL: <https://www.savednipro.org/vpliv-voynnix-dij-na-yakist-rovitrua-v-ukraini/>
15. Легеза Ю.О. Сутність та структура адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 6. Р. 1. С. 104–114.
16. Кірін Р.С. Кодифікація законодавства про надра: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.06. Київ: Ін-т економіко-правових досліджень НАН України, 2015. 438 с.
17. Екологія: підручник / С.І. Дорогунцов, К.Ф. Коценко, М.А. Хвесик та ін. Київ: КНЕУ, 2005. 371 с.
18. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
19. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
20. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>
21. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник / Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.
22. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.