

УДК 342.9+349.6

DOI <https://doi.org/10.32837/npnuola.v25i0.627>*М. А. Шепель*

**ПОЗИВАЧ У АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРАХ
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ
ДОВКІЛЛЯ: ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ**

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 8 КАС України визначено, що всі учасники розгляду справи у порядку адміністративного судочинства є рівними. Відповідно до статті 41 КАС України встановлено, що учасниками спору є його сторони та треті особи. Нормативно-правові положення ст. 46 КАС України визначають, що сторонами публічно-правового спору є позивач та відповідач.

Особливості реалізації наданих учасникам публічно-правового спору прав визначаються обсягом наданої їм адміністративної процесуальної правоздатності (ст. 43 КАС України). Відповідно до положень чинного законодавства встановлено, що адміністративною процесуальною правоздатністю та дієздатністю наділені учасники публічно-правового спору, зокрема громадяни України, іноземці, особи без громадянства, органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи публічного та приватного права).

З врахуванням зазначеного встановлений перелік осіб має право звернутися за захистом свого порушеного права чи інтересу до адміністративного суду за винятком наявності сукупності обставин справи, що свідчать про необхідність її віднесення до предметної юрисдикції загального чи господарського суду. Однак триваюча реформа системи органів публічного управління своїми негативними наслідками має неврегульованість колізійних питань представництва інтересів окремих громадян, їх груп, територіальної громади, суспільства в цілому, що негативно позначається на вирішенні проблеми здійснення судового нагляду та контролю.

Ступінь наукової розробленості проблеми. Слід підкреслити, що проблематика дотримання законності набуття спеціальних прав на використання природних ресурсів залишається актуальною і для сучасної юридичної науки, у т. ч. й адміністративно-правової. Необхідно виділити численні фундаментальні дослідження з питань використання природних ресурсів, що в різні часи проводилися такими вченими, як В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, Р. С. Кірін, Н. Р. Кобецька, Ю. О. Легеза, П. М. Рабінович, Ю. С. Шемшученко та ін.

Питання визначення юрисдикції розгляду спорів з приводу використання природних ресурсів зводяться, як правило, до встановлення особливостей визначення юрисдикції у розгляді земельних спорів, що знайшло відображення у дослідженнях В. М. Бевзенка, В. В. Квака, Н. В. Коваленко, П. М. Мельника, М. І. Смоковича, В. П. Тимошука та ін.

Загальні аспекти адміністративно-правового регулювання публічного управління в різних сферах і галузях, включаючи використання природних ресурсів, були предметом досліджень багатьох вітчизняних адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, К. К. Афанасьєва, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, М.Ю. Віхляєва, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, І. П. Голосніченка, І. С. Гриценка, Н. Л. Губерської, Є. В. Додіна, Т. Є. Кагановської, Р.А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. П. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Константого, С.В. Кувакіна, С. О. Кузніченка, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, М.В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, П. С. Лютікова, Р. С. Мельника, О.І. Миколенка, О. М. Музичука, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценка та ін. Проте в наш час відсутні праці, в яких би комплексно аналізувались проблеми розгляду публічно-правових спорів у сфері захисту права на безпечне довкілля у порядку адміністративного судочинства.

Таким чином, необхідність забезпечення раціонального використання природних ресурсів в Україні, визначення шляхів реалізації права виключної власності Українського народу на природні ресурси та відсутність правового регулювання визначення критеріїв розмежування судової юрисдикції обумовлюють актуальність проведення наукового дослідження, присвяченого вирішенню дискусійних питань з приводу вирішення проблем розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства, зокрема вирішення проблеми представництва інтересів окремих громадян, їх груп, територіальної громади чи суспільства в цілому.

Метою дослідження є визначення сутності категорії «позивач» у адміністративних спорах у сфері захисту права людини на безпечне довкілля в цілому, і зокрема, відносно доцільності подолання проблем правового регулювання представництва його інтересів.

Виклад основного матеріалу. Позивачем у адміністративній справі може бути не лише фізична особа, а і юридична особа, а також орган державної влади та місцевого самоврядування. Надання повного обсягу адміністративної процесуальної правоздатності та процесуальної дієздатності є свідченням дотримання принципу рівності учасників таких правовідносин, в тому числі реалізація гарантій місцевого самоврядування, що є невід'ємною складовою державного та національного суверенітетів. Зокрема, відповідно до ч. ч. 1, 3 ст. 140 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюється, що наділення територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України здійснюється через відповідних владних суб'єктів – органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1].

Однак з врахуванням конституційного положення про поділ державної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Правову природу органів місцевого самоврядування відображено у Рішенні Конституційного Суду України №6-рп/2002 від 26 березня 2002 року визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, що не є органами державної влади, а визнаються представницькими органами, діяльність яких спрямовується на реалізації права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад [2]. Реалізація представницьких функцій здійснюється сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами [3].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено право органу місцевого самоврядування звернутися до суду (ст. 4), що здійснюється як з метою здійснення наданих повноважень, так і з метою представництва інтересів територіальної громади (ч. 1 ст. 38) [1].

Органи місцевого самоврядування можуть бути ініціаторами провадження у адміністративній справі щодо визнання незаконним актів інших органів місцевого самоврядування, органів державної влади, що порушують інтереси територіальної громади (п. 15 ч. 4 ст. 42; п. 30 ч. 1 ст. 43; п. 16 ч. 6 ст. 55; ч. 4 ст. 71). При цьому необхідно зазначити, що права та інтереси територіальної громади безпосередньо законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено.

Відповідно до статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Зокрема, у сфері захисту права на безпечне довкілля визначено такі повноваження органів місцевого самоврядування, як : «підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу; справляння плати за землю», - що належить до власних повноважень;

та до делегованих повноважень належить здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; здійснення контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону» [1].

При цьому законодавець, надаючи органам місцевого самоврядування повноваження щодо здійснення контролю у сфері використання природних ресурсів, в тому числі і загальнодержавного значення, не встановлює форми їх реалізації. Так, серед форм здійснення контрольної функції у сфері захисту довілля очевидним є необхідність встановлення обов'язку органів місцевого самоврядування *представляти* інтереси територіальної громади у суді.

В цілому погоджуючись із наведеною Я.О. Берназюком аналітичною характеристикою ролі адміністративного суду як гаранта захисту прав та інтересів територіальної громади, порушення яких може відбутись внаслідок дій чи бездіяльності місцевого або центрального органу державної влади, що ухиляється від виконання своїх обов'язків шляхом недофінансування всупереч вимог актів законодавства потреб відповідної територіальної громади, позбавлення матеріальних ресурсів, зменшення площі населеного пункту або іншим чином перешкоджає реалізації прав місцевого самоврядування, однак невирішеним є питання, який суб'єкт має право ініціювати розгляд та вирішення такого спору [4]. І тут необхідно звернутися до норм чинного КАС України, де визначено, що позивачем є особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень

якого подано позов до адміністративного суду (п. 10 ч. 1 ст. 4). І далі у ч. 2 ст. 46 КАС України деталізує цю категорію. Так, законодавцем наголошено, що позивачем у справі може бути «громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень», однак не може бути «територіальна громада». В такому разі є незрозумілим яким чином можливим є механізм реалізації права на судовий захист інтересу територіальної громади в цілому, і зокрема, у сфері охорони навколишнього природного середовища, що в тому числі може бути порушено в наслідок неправомірних дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування як її представників.

Отже, ефективність реалізації представницької функції захисту екологічних прав та інтересів територіальної громади (тобто захисту публічного інтересу територіальної громади у природоохоронних відносинах) передусім залежить від запровадження механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування. Реалізація такої пропозиції пов'язується із необхідністю окрім законодавчого встановлення механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування у разі заподіяння шкоди не лише правам та інтересам фізичних чи юридичних осіб чи створення загрози її заподіяння, а і правам та інтересам територіальної громади. Зокрема, необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і викласти її у наступній редакції:

«Шкода, заподіяна *правам та інтересам* юридичним, фізичним особам чи *територіальної громади*, а також створення заподіяння шкоди, що відбувається в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом» (курс. –авт.).

З врахуванням зазначеного постає очевидне питання про можливість подання одним суб'єктом владних повноважень проти іншого суб'єкта владних повноважень. Виходячи із судової практики Великої Палати Верховного Суду та Касаційного адміністративного суду відносно встановлення права органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування або органу державної влади, іншого суб'єкта публічно-владних повноважень застосовується така правова позиція.

Передусім, Верховним Судом обґрунтовано, що органи місцевого самоврядування є представницьким органом територіальної громади і мають діяти в її інтересах; наділені правом звернення до адміністративного суду з позовом до органу державної влади (зокрема, таким прикладом є рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16 травня 2018 року у справі № 806/1592/16, де відповідачем був Кабінет Міністрів України, і предметом позовних вимог міської ради було виділення із державного бюджету місцевим бюджетам субвенції, що повинна була бути перерозподілена на компенсацію пільг за пільговий проїзд окремих категорій громадян) [5]; право звернення до адміністративного суду з позовом до іншого органу місцевого самоврядування у некомпетенційних спорах.

Наведена правова позиція висловлена у постановках Великої Палати Верховного Суду від 05 грудня 2018 року у справі № 804/3091/18 [6], від 6 червня 2018 року у справі № 811/289/16 [7], від 17 жовтня 2018 року у справі № 822/1544/16 [8], постановках Верховного Суду від 16 травня 2018 року у справі № 806/1592/16 [5], від 11 червня 2019 року у справі № 820/2639/18 [9], від 26 вересня 2019 року у справі № 804/2272/17 [10], від 17 грудня 2019 року у справі № 816/844/18 [11] та інших.

Практика ЄСПЛ щодо вирішення питання надання право органу державної влади чи місцевого самоврядування звертатися із позовом до іншого суб'єкта, діяльність якого пов'язана із здійсненням публічно-управлінських функцій, зводиться до того, що пріоритетним є застосування не суб'єктного критерію визначення сутності справи, а її змістовної характеристики. Суд має встановити не лише суб'єктний склад публічно-правового спору, а передусім враховувати: фактичні матеріальні та процесуальні обставини існуючого спору, не застосовуючи формальний підхід до визначення його сутності (рішення ЄСПЛ у справі «Boulois v. Luxembourg» від 12 квітня 2012 року [12]); наявність чи відсутність об'єктивних підстав для виникнення спору (рішення ЄСПЛ у справі «Sporrong and Lönroth v. Sweden» від 23 вересня 1982 року [13]); приналежність спірного права до оскаржуваної процедури його реалізації (рішення ЄСПЛ у справі «Bentham v. The Netherlands» від 26 липня 2015 року [14]).

Реалізація функції судового нагляду має спрямовуватися передусім на забезпечення законності реалізації адміністративних процедур, що визначають зміст судового захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку держави, що найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури [4].

Як зазначено у рішенні ЄСПЛ від 6 вересня 1978 року «Klass and others v. Germany» верховенство права передбачає, що втручання виконавчої влади в права людини повинно піддаватися ефективному контролю, реалізація якого є найбільш ефективною саме судовою владою; саме судовий контроль здатен забезпечити найкращі гарантії реалізації принципів незалежності, неупередженості прийняття управлінських рішень та дотримання встановлених чинним законодавством вимог до здійснення адміністративних процедур [15] (п. 55 та 56).

Отже, вище зазначене дозволяє зробити висновок, що орган місцевого самоврядування виступаючи у адміністративно-правовому спорі у якості відповідача чи позивача передусім має переслідувати мету захисту прав та інтересів територіальної громади, і недотримання такої функціональної спрямованості її діяльності є підставою для застосування до посадових осіб відповідного владного суб'єктів заходів юридичної відповідальності (зокрема, заходів дисциплінарного впливу). Саме з врахуванням зазначеного висновку при визначенні питання прийнятності позовної заяви суд має враховувати наявність чи відсутність обґрунтування необхідності захисту інтересів територіальної громади, що визначає права органу місцевого самоврядування на звернення до адміністративного суду.

Іншим суб'єктом владних повноважень з особливим спеціальним правовим статусом у адміністративному спорі є прокурор. Прокурор у адмі-

ністративній справі може бути не лише представником, а і позивачем в «інтересах держави». Прокурор має представляти «інтереси держави» у спорі за умови відсутності спеціально уповноваженого органу публічної влади, до компетенції якого належить врегулювання відповідних відносин. Також набуття статусу позивача у адміністративній справі у прокурора відбувається в умовах відсутності у органа публічного управління права звернення до суду із відповідною заявою.

При цьому необхідно зазначити, що існуюча конструкція процесуального статусу «позивача у адміністративній справі» не дозволяють прокурору повною мірою реалізувати надані йому повноваження захисту «інтересів держави», тим більше прокурор внаслідок реформування чинного законодавства України (що відбулося через прийняття Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» [16]) не наділений повноваженнями представляти інтереси територіальної громади, особисті інтереси окремих громадян чи їх груп, що пояснюється тим, що позивач чи відповідач у спорі має обстоювати свої «власні» інтереси (п. 8 ч. 1 ст. 4 КАС України).

По суті прокурор не може бути учасником спірних матеріально-правових відносин, що виникають між сторонами і становлять предмет відповідного судового розгляду, адже фактично він не представляє у спорі свої власні інтереси чи порушені права. Крім того, у разі позитивного рішення на користь суб'єкта, чий інтереси представляються прокуратурою у спорі, власне інтереси прокуратури безпосередньо не задовольняються. Також варто підкреслити, що внесені зміни до Конституції України Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII фактично позбавили органи прокуратури повноважень представляти інтереси людини, територіальної громади, суспільства в цілому у адміністративному суді [15].

При цьому у разі відсутності у фізичної особи, по-перше, майнової можливості ініціювати провадження у публічно-правовому спорі у порядку адміністративного судочинства (мова йде, про необхідність сплати судового збору та інших обов'язкових платежів), по-друге, професійної підготовки та рівня освіти чи інших необхідних експертних знань для подання відповідної позовної заяви та її обґрунтування, що є часто необхідним у разі бездіяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування, фактично не існує альтернативи такому суб'єкту, здатному забезпечити захист порушеного публічного чи приватного права чи інтересу.

Висновки. Вбачається, що вирішення проблеми представництва інтересів окремих громадян, їх груп, територіальної громади чи суспільства в цілому є можливим шляхом створення окрім інституту приватної адвокатури в Україні інституту *публічної* адвокатури, що має бути віднесено до категорії «державної служби», фінансування діяльності якої має бути забезпечено за рахунок державного та місцевих бюджетів. Саме такий інститут, діяльність якого фактично б забезпечувалась за кошти платників податків, став б реальним засобом представництва соціально незахищених верств населення в умовах сучасних реалій в Україні.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Офіційний вісник України. 1997. № 25. С. 20.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) №6-рп/2002 від 26 березня 2002 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>
3. Рішення Конституційного Суду України №7-рп/2009 від 16 квітня 2009 року у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>
4. Берназюк Я.О. Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід'ємним правом органу місцевого самоврядування. URL.: <https://sud.ua/ru/news/blog/158827-zvernennya-do-administrativnogo-sudu-z-metoyu-zakhistu-interesiv-teritorialnoyi-gromadi-ye-nevidyemnim-pravom-organyu-mistseвого-samovryaduvannya?fbclid=IwAR0NFmoJANgy3gbawobv2AyFdFMYR-6UIT7vGgOYrfnyL7k-r2c9sFdyExw>
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 травня 2018 року у справі № 806/1592/16. URL.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74028910>
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05 грудня 2018 року у справі № 804/3091/18. URL.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78529801>
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 червня 2018 року у справі № 811/289/16. URL.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74809416>
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року у справі № 822/1544/16. URL.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77473706>
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 вересня 2019 року у справі № 804/2272/17. URL.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84571028>
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05 грудня 2019 року у справі № 400/2509/18. URL.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86137144>
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 17 грудня 2019 року у справі № 816/844/18. URL.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86552198>
12. Boulois v. Luxembourg» (12 April, 2012). URL.: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{"itemid":\["001-110164"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{)
13. «Sporrong and Lunnroth v. Sweden» (23 September, 1982). URL.: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57580"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
14. Benthem v. The Netherlands (26 Jule, 2015). URL.: <https://www.legal-tools.org/doc/c70a67/>
15. Klass and others v. Germany (6 September 1978). URL. : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{"itemid":\["001-57510"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{)
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-ІХ. Відомості Верховної Ради. 2019. № 42. Ст.238.

А н о т а ц і я

Шепель М. А. Позивач у адміністративних спорах у сфері захисту права людини на безпечне довкілля : проблеми представництва інтересів. – Стаття.

У статті здійснено характеристику особливостей реалізації наданих учасникам публічно-правового спору прав, визначаються обсягом наданої їм адміністративної процесуальної правоздатності. Автором обґрунтовано, що відповідно до положень чинного законодавства України адміністративною процесуальною правоздатністю та дієздатністю наділені учасники публічно-правового спору, зокрема громадяни України, іноземці, особи без громадянства, органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи публічного та приватного права). Визначено, що позивачем у адміністративній справі може бути не лише фізична особа, а і юридична особа, а

також орган державної влади та місцевого самоврядування. Підкреслено, що надання повного обсягу адміністративної процесуальної правоздатності та процесуальної дієздатності є свідченням дотримання принципу рівності учасників таких правовідносин, в тому числі реалізація гарантій місцевого самоврядування, що є невід'ємною складовою державного та національного суверенітету. Обґрунтовано висновок, що ефективність реалізації представницької функції захисту екологічних прав та інтересів територіальної громади (тобто захисту публічного інтересу територіальної громади у природоохоронних відносинах) передусім залежить від запровадження механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування. Наголошено, що реалізація такої пропозиції пов'язується із необхідністю окрім законодавчого встановлення механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування у разі заподіяння шкоди не лише правам та інтересам фізичних чи юридичних осіб чи створення загрози їм заподіяння, а і правам та інтересам територіальної громади.

Ключові слова : суб'єкт публічно-правового спору, органи місцевого самоврядування, представництво, публічний інтерес, екологічні права.

S u m m a r y

Shepel M. A. Plaintiff in administrative disputes in the field of human rights protection for the safe environment: problems of representation of interests. – Article.

The article describes the peculiarities of the realization of the rights granted to the participants of the public legal dispute, determined by the amount of administrative procedural capacity granted to them. The author substantiates that according to the provisions of the current legislation of Ukraine the administrative procedural capacity and capacity are vested in participants of a public legal dispute, including citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons, state authorities, other state bodies, authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local authorities their officials and officials, enterprises, institutions, organizations (legal entities of public and private law). It is determined that not only an individual, but also a legal entity, as well as a state authority and local self-government body can be a plaintiff in an administrative case. It is emphasized that the granting of full administrative procedural capacity and procedural capacity is a testament to the principle of equality of participants in such legal relationships, including the implementation of guarantees of local self-government, which is an integral part of state and national sovereignty. It is substantiated that the effectiveness of the implementation of the representative function of protecting the environmental rights and interests of the territorial community (ie, protecting the public interest of the territorial community in environmental relations) depends primarily on the introduction of mechanisms of responsibility of local self-government bodies. It is emphasized that the implementation of such a proposal is connected with the necessity, besides the legislative establishment of mechanisms of responsibility of local self-government bodies in case of harming not only the rights and interests of natural or legal persons or creating a threat to its causing, but also the rights and interests of the territorial community.

Key words: subject of public law dispute, local government, representation, public interest, environmental rights.