

УДК 342.9+349.6

А. В. Хоменко
*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Позови про відшкодування екологічної шкоди, що заподіюється внаслідок прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, не є достатньо розповсюдженими.

Це обумовлюється, по-перше, складністю доказування у таких категоріях справ і слабкою розвиненістю системи державного контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють шкідливий вплив на довкілля. А по-друге, низький відсоток справ, предметом оскарження яких є порушене право людини на сприятливе навколишнє природне середовище, певною мірою обумовлюється відсутністю належного рівня розвитку правової активності населення, усвідомлення суспільством в цілому і окремими його представниками зокрема значення дотримання вимог екологічної безпеки і необхідності застосування встановлених законодавством механізмів захисту екологічних прав.

Так, за даними Єдиного реєстру судових рішень за період з 2010 по 2018 рік в порядку адміністративного судочинства в Україні було розглянуто понад 6 млн справ, з них 6 240 справ, предметом оскарження в яких стало дотримання прав та встановлених адміністративних процедур у сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення вимог екологічної безпеки життєдіяльності. Тобто така категорія справ займає від загальної кількості адміністративних справ лише 0,1%. І це не результатом високого рівня ефективності системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Адже загальновідомі показники ступеня екологічної небезпеки, що притаманні таким регіонам, як Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Запорізька, Харківська, Київська області свідчать радше про стан екологічної катастрофи, а це понад 20% від загальної території України [1].

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дослідження є праці фахівців із адміністративного права, адміністративного процесу та інших галузевих правових наук, зокрема й зарубіжних учених. Питання визначення юрисдикції адміністративних судів, зокрема розгляду спорів у сфері використання природних ресурсів, висвітлено в розробках таких вчених та практиків, як В.М. Бевзенко, Р.О. Куйбіди, К.С. Кучми, Ю.О. Легези, О.М. Пасенюка та інших.

Метою проведення наукового дослідження є з'ясування сутності категорії публічно-правового спору у сфері використання природних ресурсів, встановлення його сутності та ознак задля визначення особливостей їх розгляду у порядку адміністративного судочинства.

Адміністративні справи у сфері охорони навколишнього природного середовища умовно поділяються на такі категорії:

- справи у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки, зокрема безпеки використання природних ресурсів та розміщення техногенних відходів (від загальної кількості справ за 2010–2018 рр. складають близько третини (2 084 справи));

- справи у сфері особливої охорони природних територій (352 справи);

- справи у сфері спостереження, прогнозування та обліку в галузі довкілля, проведення екологічної експертизи (38 справ);

- справи про адміністративні правопорушення у сфері використання природних ресурсів (3 766 справ).

Якщо простежити тенденції розвитку за роками розгляду адміністративних справ, то у 2010 р. у порядку адміністративного судочинства було розглянуто 48 справ, у 2011 р. – 164 справи, у 2012 р. – 905 справ, у 2013 р. – 1 601 справа, у 2014 р. – 1 331 справа, у 2015 р. – 647 справ, у 2016 р. – 686 справ, у 2017 р. – 798 справ. Статистичні дані наведено за даними Єдиного реєстру судових рішень за період з 2010 року по 2018 рік.

Необхідно зазначити, що тенденція до зменшення кількості адміністративних справ у сфері використання природних ресурсів пов'язується не з вирішенням екологічних проблем в Україні, екологізацією виробництва, а радше обумовлюється суспільно-політичною ситуацією, що склалася, а саме з закриттям виробництв у сфері видобування корисних копалин на території проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях, а також на території інших областей, що пов'язується з відсутністю ринків збуту продукції важкої промисловості, що призвело до закриття суб'єктів господарювання, що чинили значний шкідливий вплив на довкілля.

У цілому необхідно підкреслити, що сфера використання природних ресурсів не є тією сферою публічного права, де реалізація права особи належним чином гарантована органами виконавчої

влади та місцевого самоврядування, про що свідчать і результати судової практики.

Розгляд адміністративної справи у порядку адміністративного судочинства має специфічний характер. Позивачами, залежно від характеру спору, можуть бути як фізичні особи і юридичні особи, так і органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Відносно до природних ресурсів такі особи можуть бути або їх власниками, або їх користувачами, або особами, які претендують стати власниками або користувачами.

Під відносинами використання природних ресурсів (природокористування) розуміють сукупність усіх форм впливу на довкілля, включно з його охороною, освоєнням та перетворенням (як позитивним, так і негативним, яким є несанкціоноване розміщення техногенних відходів) [2, с. 203–204]. Слід зазначити, що чітко визначеного законодавством терміну використання природних ресурсів немає, що призводить до певних проблем правозастосування, зокрема до проблем здійснення судового розгляду спорів.

Виділимо правові конфлікти, що виникають між такими групами суб'єктів, в умовах існування яких позивачем виступають фізичні особи, фізичні особи-підприємці чи юридичні особи приватного права. За цих умов адміністративно-правовими спорами можуть бути конфлікти у таких сферах:

- у сфері дозвільно-ліцензійного провадження з використання природних ресурсів – у разі оскарження рішення, дії чи бездіяльності органу публічного управління за надання спеціальних правостановлюючих документів;

- у сфері здійснення контрольно-наглядового провадження – у разі проведення відповідних перевірок та інших заходів контролю діяльності суб'єкта, наділеного спеціальним правом на використання природних ресурсів;

- у сфері адміністративно-деліктного провадження – предметом оскарження є недотримання процедури притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктами владних повноважень;

- у сфері обігу інформації – предметом оскарження може бути ненадання чи несвочасне надання інформації про стан використання природних ресурсів тощо.

Відносно здійснення дозвільно-ліцензійного провадження предметом оскарження є такі чинники:

- неправомірна відмова у наданні спеціального дозволу (ліцензії) – в такому разі позивачами є фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності чи юридичні особи приватного права;

- правомірність надання – позивачами, як правило, є або органи прокуратури (у випадку надання дозволу на використання природних ресурсів загальнодержавного значення позов подається

від імені Генеральної прокуратури України), або інший суб'єкт господарювання, який претендує на отримання відповідних спеціальних прав на використання природних ресурсів.

Так, у справі К/800/21890/15 [3] позивачами виступали Кабінет Міністрів України та заступник Генерального Прокурора України, які оскаржували правомірність надання спеціального дозволу Товариства з обмеженою відповідальністю «Інтек Гео» на використання надр з метою геологічного вивчення. У ході судового розгляду судами першої та апеляційної інстанцій було встановлено, що Державний комітет природних ресурсів України, порушуючи процедуру надання спеціального дозволу на використання нафтогазових родовищ з метою їх геологічного вивчення, яка була на час видачі спеціального дозволу (1 листопада 2004 року) та передбачала процедуру проведення аукціону [4], яку центральним органом виконавчої влади не було дотримано. Також рішеннями судів першої та апеляційної інстанції зазначалось про відсутність підстав «для визнання недійсним та анулювання спеціального дозволу через неприпустимість позбавлення особи можливості законного володіння майновими правами та непропорційного втручання в право мирного володіння майном з посиланням на те, що Державний комітет природних ресурсів України був упевнений, що діяв правомірно, а наявність порушень з боку органу влади під час видачі дозволу не може бути підставою для позбавлення отриманого права особи, яка жодних порушень не вчинила». На цій підставі судового рішення про анулювання дозволу не було винесено.

Натомість Вищий адміністративний суд України як касаційний суд виходив із того, що сам факт недотримання визначеної законодавством процедури отримання спеціального дозволу на використання надр є порушенням встановленого порядку набуття спеціальних прав на користування об'єктом правом власності Українського народу (ст. 13 Конституції України). У цьому вбачалося грубе порушення публічних інтересів. Крім того, в діянні надрокористувача, який використовував ділянку надр, розуміючи неправомірність отримання спеціальних прав, також є умисел на порушення встановленого порядку використання природних ресурсів. Відповідно у порядку касаційного оскарження було винесено судові рішення про необхідність анулювання спеціального дозволу на геологічне вивчення ділянки надр. Однак враховуючи, що дозвіл було надано 1 листопада 2004 року, і лише 9 березня 2016 року в межах розгляду такого спору Вищий адміністративний суд України мав порушити питання відшкодування збитків від незаконного використання об'єкта права власності Українського народу, цього зроблено не було.

У сфері здійснення державного контролю (нагляду) з питань використання природних ресурсів, до предмету юрисдикції адміністративних судів належать позовні заяви про оскарження проведення відповідних адміністративних процедур. Наприклад, у справі № 804/16102/15 у ході судового розгляду позовної заяви Товариства з обмеженою відповідальністю «Керамброк» до Державної екологічної інспекції у Дніпропетровській області про визнання недійсним рішення Державної екологічної інспекції у Дніпропетровській області про проведення планової перевірки було встановлено, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII [5], є обмеження щодо проведення перевірок контролюючими органами підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців з обсягом доходу до 20 млн грн за попередній календарний рік [6]. Позивач вказав на те, що за 2014 рік обсяг його доходу складає 3 776 345 грн, що, на його думку, свідчить про відсутність у відповідача підстав для проведення планової перевірки ТОВ «Керамброк». Суд виходив із положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII, який визначає порядок проведення планових перевірок Державною екологічною інспекцією України, і відповідно позовні вимоги були задоволені.

Предметом оскарження рішень, прийнятих під час здійснення адміністративно-деліктного провадження, є недотримання процедурних аспектів реалізації його стадій, а також необґрунтоване складання протоколу про адміністративне правопорушення за відсутності його складу. Так, у справі № 644/1043/17 у ході судового розгляду справи Орджонікідзевським районним судом м. Харкова було встановлено, що суб'єктом владних повноважень у сфері використання лісових ресурсів в особі майстра лісу Дергачівського лісництва Державного підприємства «Харківська лісова науково-дослідна станція» та помічника лісничого Дергачівського лісництва ДП «Харківська лісова науково-дослідна станція» за відсутності складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 65 Кодексу України про адміністративні правопорушення, позивача (особу 1) було притягнуто до адміністративної відповідальності, що відповідно і стало предметом оскарження у порядку адміністративного судочинства. Враховуючи, що сфера використання природних ресурсів є тією сферою суспільних відносин, в яких домінує підзаконне нормативно-правове регулювання, відповідальність за незаконну вирубку лісу, що передбачається ст. 65

Кодексу України про адміністративні правопорушення, також характеризується бланкетною диспозицією статті адміністративно-деліктного законодавства.

Ефективність, законність і правомірність застосування бланкетних статей адміністративно-деліктного законодавства, зокрема і статті 65 Кодексу України про адміністративні правопорушення вимагає від суб'єкта владних повноважень досконалого знання законодавства у сфері реалізації наданих йому владних повноважень. У досліджуваній адміністративній справі виявилось, що представники органів публічного управління у сфері використання природних ресурсів хибно занадто розширено розуміли такий спеціальний термін, як «незаконна порубка і пошкодження дерев і чагарників; знищення або пошкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розсадниках і на плантаціях, а також молодняка природного походження і самосіву на площах, призначених під лісовідновлення» – спеціальний склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 65 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, особу 1 (яка є позивачем у досліджуваній справі) було притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 65 Кодексу України про адміністративні правопорушення, тоді як, виходячи з установлених фактів адміністративної справи, позивач лише складав до багажника свого автомобіля гілки та ялинковий хмиз. Такі дії не характеризують особу як порушника вимог законодавства у сфері використання лісових ресурсів, зокрема ст. 105 Лісового кодексу України. Враховуючи викладене, суд дійшов висновку про неправомірність застосування до позивача заходів адміністративної відповідальності.

Під час розгляду адміністративних справ у сфері обігу екологічної інформації суди мають враховувати низку обставин.

По-перше, необхідно зазначити, що екологічну інформацію складають відомості, до яких належать такі:

- стан таких складових навколишнього середовища, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включно з генетично зміненими організмами, а також взаємодія між цими складовими;

- фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включно з адміністративними заходами, угодами в галузі навколишнього середовища, політикою, законодавством, планами і програмами, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище у першому підпункті, а також аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, вико-

ристані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища;

– стан здоров'я та безпеки людей, умов життя людей, стан об'єктів культури і споруд, оскільки на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, що містять шкідливий вплив на довкілля (ч. 3 ст. 2 Орхуської конвенції) [7].

По-друге, адміністративні суди мають враховувати, чи має затребувана інформація публічний характер. Саме встановлення публічного характеру затребуваної інформації про стан використання природних ресурсів та стан навколишнього середовища є ознакою належності такої категорії справ до справ, що мають розглядатися у порядку адміністративного судочинства.

Публічний інтерес інформації про стан навколишнього природного середовища може бути підтверджений поданням такого запиту журналістом чи іншим представником мас-медійного простору (блогером, репортером тощо), а також поданням запиту громадською організацією, зрештою, поданням інформації територіальною громадою. У такому разі відповідь на запит на отримання інформації про стан використання природних ресурсів, про стан навколишнього природного середовища може бути надана не лише органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Окрім того, публічний характер затребуваної публічної інформації може підтверджуватися відповідними протоколами засідань територіальних громад, що підтверджують зацікавленість спільноти у вирішенні екологічних проблем та попередженні їх виникнення. Зазначене відповідає вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

У цьому аспекті варто навести судження Ю.О. Легези, яка підкреслює, що юридичні особи приватного права мають бути визнані суб'єктами публічного управління у сфері використання природних ресурсів, адже вони володіють певною екологічною інформацією, яка характеризує результати їх господарської діяльності, що ведеться чи планується [8, с. 110]. На підтвердження такого наукового підходу наведемо постанову Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 21 лютого 2017 р. у справі № 809/179/17. Виходячи з матеріалів адміністративної справи відповідачем було визначено фермерське господарство «Гордійчук Ігор Григорович» за позовом, поданим фізичною особою, яка представляла інтереси територіальної громади і працювала журналістом у місцевому друкованому засобі масової інформації. Розгляд такої категорії справи відбувся, хоча відповідачем було визначено не орган державної влади чи місцевого самоврядування, а

юридичну особу приватного права, яка має можливість задовольнити відповідний інформаційний запит, адже його предметом було саме визначення ступеня шкідливого впливу від запланованої діяльності.

Відповідно третьою особливістю розгляду спорів про доступ до екологічної інформації є право особи отримувати відомості не лише про факт заподіяння шкідливого впливу, а і про ймовірні наслідки запланованої господарської діяльності. Таке право повністю відповідає практиці правового регулювання доступу до екологічної інформації за законодавством Європейського Союзу.

Висновок. На наш погляд, доцільним є виділення чотирьох категорій публічно-правових спорів, що виникають у сфері використання природних ресурсів:

- спори, що виникають під час здійснення дозволено-ліцензійного провадження з використання природних ресурсів;
- спори під час здійснення контрольно-наглядового провадження;
- спори у сфері адміністративно-деліктного провадження;
- спори щодо забезпечення права на екологічну інформацію, залежно від яких необхідно визначати особливості судового розгляду адміністративного позову.

Література

1. Екологічні проблеми міст України. Нова екологія. URL: <http://www.novaecologia.org/voeco-2082.html>.
2. Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды: словарь-справочник. М.: Просвещение, 1992. 320 с.
3. Справа К/800/21890/15: постанова Вищого адміністративного суду України від 09 березня 2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56580076>.
4. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами: постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. N 694. Офіційний вісник України. 2004. № 21, с. 84, ст. 1441 (втратила чинність).
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 7–8. С. 506. Ст. 55.
6. Справа № 804/16102/15: постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 26 січня 2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57094955>.
7. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): Закон України № 832-XIV від 06.07.1999 р. (чинна з 30.10.2001 року). URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_015/print/.
8. 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.

Анотація

Хоменко А. В. Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства. – Стаття.

Метою проведення дослідження стало визначення особливостей розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства. Автором порушуються проблеми відмежування приватно-правових спорів від публічно-правових у сфері використання природних ресурсів. Визначено, що розгляд спору у порядку адміністративного судочинства має на меті захист публічного інтересу, який виникає у сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Автором виділено чотири категорії публічно-правових спорів, що виникають у сфері використання природних ресурсів: 1) спори, що виникають під час здійснення дозвольно-ліцензійного провадження з використання природних ресурсів; 2) спори під час здійснення контрольно-наглядового провадження; 3) спори у сфері адміністративно-деліктного провадження; 4) спори щодо забезпечення права на екологічну інформацію.

Ключові слова: публічно-правовий спір, земельні ресурси, природні ресурси, приватно-правовий спір, юрисдикція.

Аннотация

Хоменко А. В. Особенности рассмотрения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов в порядке административного судопроизводства. – Статья.

Целью проведения исследования стало определение особенностей рассмотрения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов в порядке административного судопроизводства. Автором затрагиваются проблемы отграничения частно-правовых споров от публично-правовых в сфере использования природных ресурсов. Определено, что рассмотрение

спора в порядке административного судопроизводства преследует цель защиты публичного интереса, который возникает в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Автором выделены четыре категории публично-правовых споров, возникающих в сфере использования природных ресурсов: 1) споры, возникающие при осуществлении разрешительно-лицензионного производства по использованию природных ресурсов; 2) споры при осуществлении контрольно-надзорного производства; 3) споры в сфере административно-деликтного производства; 4) споры по обеспечению права на экологическую информацию.

Ключевые слова: публично-правовой спор, земельные ресурсы, природные ресурсы, частно-правовой спор, юрисдикция.

Summary

Khomenko A. V. Features of consideration of public-law disputes in the use of natural resources in the administrative proceedings. – Article.

The purpose of this article was to determine the specifics of the consideration of public-law disputes in the sphere of the use of natural resources in the course of administrative proceedings. The author raises the problems of delimiting a private-legal dispute from public-law disputes in the sphere of the use of natural resources. It is determined that the consideration of a dispute in the procedure of administrative proceedings is aimed at protecting the public interest that arises in the sphere of the use of natural resources and environmental protection. The author identifies four categories of public disputes arising in the sphere of the use of natural resources: 1) disputes arising in the implementation of licensing and licensing for the use of natural resources; 2) disputes in the implementation of control and supervisory proceedings; 3) disputes in the sphere of administrative and tort production; 4) disputes on ensuring the right to environmental information.

Key words: public-law dispute, land resources, natural resources, private law dispute, jurisdiction.