

УДУ 342.9+349.6

Андрій Хоменко,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»

СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

У статті порушуються питання визначення юрисдикції адміністративного суду щодо вирішення спорів стосовно використання природних ресурсів в Україні. Визначено, що розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів допускається в судовому та досудовому порядкух. До досудових способів вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів зараховано адміністративний порядок розгляду таких скарг. Підкреслено необхідність забезпечення уникнення корупційних ризиків під час вирішення публічно-правового спору у сфері використання природних ресурсів, запропоновано шляхи вирішення проблеми забезпечення прозорості й неупередженості прийняття управлінських рішень. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства у сфері розгляду спорів щодо питань використання природних ресурсів.

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

Постановка проблеми. Ефективність вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів є запорукою реалізації конституційних прав та інтересів громадян України, визначених як право власності українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря й інші види природних ресурсів. Ефективність правового регулювання у сфері використання природних ресурсів залежить від упровадження належних, ефективних і, головне, оперативних способів забезпечення екологічних прав суб'єктів правовідносин.

Метою статті є з'ясування сутності категорії публічно-правового спору у сфері використання природних ресурсів, установлення його сутності й ознак.

Дослідження способів вирішення публічно-правових спорів неодноразово ставало предметом наукових розробок. Виділяються праці, проведені на рівні комплексних монографічних досліджень, зокрема О.В. Кузьменко в дисертації «Адміністративний процес у парадигмі права» (2006) [1] порушуються питання адміністративно-позовного провадження, підкреслюється, що воно належить до конфліктних адміністративно-процесуальних відносин, надається прерогатива їх вирішення в порядку адміністративного судочинства [1, с. 24–25]. Такий висновок, уважається, передусім був зумовлений запровадженням в Україні в 2005 році адміністративної юстиції, був необхідним та актуальним у відповідних умовах розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу. Історико-правові реалії становлення адміністративної юстиції в Україні виявили неспроможність такої системи вчасно й об'єктивно вирішувати публічно-правові спори, що виникають, унаслідок передусім надмірного перевантаження від-

повідних судів. Судова реформа, що триває нині, спрямована на оновлення судів в Україні, вимагає часу, а отже, і пошуку альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, визначення підстав та умов їх застосування. Тому, окрім наявних юрисдикційних способів, виділяються й неюрисдикційні способи, не пов'язані з участю судових органів.

Адміністративний порядок оскарження управлінських рішень у сфері використання природних ресурсів є такою альтернативою судовому розгляду. Українські вчені неодноразово в працях зверталися до пошуку шляхів оптимізації такої процедури оскарження. Загалом необхідно зазначити однозначність розуміння адміністративного порядку оскарження управлінських рішень. Зокрема, І.П. Голосніченко, Л.М. Черненко, досліджуючи проблему правового регулювання надання адміністративних послуг, підкреслюють, що можливість оскарження таких процедур в адміністративному порядку сприяє оперативному розгляду звернення громадян чи суб'єктів господарювання, а враховуючи вартість судового збору, ще й дає змогу уникнути зайвих витрат [2].

Адміністративний порядок оскарження управлінських рішень у сфері природних ресурсів, зокрема, встановлюється чинним законодавством. Наприклад, у статтях 158–159 Земельного кодексу України визначено, що суб'єктами розгляду спорів із 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 [3]. Виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування й розпорядження земельними ділянками, що перебувають у влас-

ності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей [3].

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 розпоряджання лісами, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб» [4], 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 [5].

Згідно зі статтею 64 Кодексу України про надра, встановлюються особливості розгляду спорів у сфері використання ділянок надр, у тому числі з питань отримання спеціальних дозволів на видобування корисних копалин [6]. Відповідно до чинного законодавства, визначається компетенція декількох суб'єктів публічного управління з розгляду спорів про використання надр. Такими суб'єктами є Державна служба геології та надр України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна екологічна інспекція, місцеві ради й суд. При цьому прямо визначено, що до компетенції місцевих рад належить вирішення спорів із питань розроблення родовищ корисних копалин місцевого значення.

Однак при цьому до компетенції Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки прямо не зараховано розгляд спорів загалом і зокрема у сфері надкористування. Підпунктом 36 пункту 4 Указу Президента України від 6 квітня 2011 року № 391/2011 прямо визначено, що до компетенції Державної служби геології та надр України належить розгляд спорів, що виникають у сфері користування надрами [7]. Так само безпосередньо нормами чинного законодавства встановлюються повноваження Державної екологічної інспекції України з досудового врегулювання спорів у сфері використання природних ресурсів (підпункт 18 пункту 6 Указу Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 року № 454/2011 [8]).

Законодавством не встановлюються особливі умови оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері використання природних ресурсів. За загальним порядком, оскарження рішень, дій чи бездіяльності відбувається шляхом проходження таких взаємопов'язаних стадій. Першою стадією є прийняття скарги та її попередня оцінка. На другій стадії відбувається перевірка об'єктивних обставин справи, визначаються фактичні дані, що є необхідними для розгляду скарги по суті висунутих вимог. На підставі проведеного дослідження фактичних даних, обставин справи суб'єкт владних повноважень, на чию адресу направлена скарга, приймає відповідне управлінське рішення, яке має бути обґрунтованим, об'єктивним, неупередженим. Додатково варто підкреслити, що в разі прийняття рішення про задоволення вимог, які містяться

в скарзі, відбувається остання факультативна стадія – виконання прийнятого рішення. Якщо в розгляді скарги відмовлено, то, по суті, стадія виконання рішення полягає в необхідності суб'єктом оскарження дотримуватися вже прийнятого управлінського рішення. Третя стадія – прийняття рішення за скаргою – прийняття відповідного правового акта, яким задокументовано висновки й рішення у справ. Четверта стадія – виконання прийнятого рішення – вчинення дій, спрямованих на відновлення порушених прав громадянина чи юридичної особи; порушення питання (у разі встановлення факту правопорушення) про притягнення винних осіб до відповідальності [9, с. 152–155; 10, с. 62–63].

Окремі дослідники передбачають ще одну стадію – стадію оскарження рішення, прийнятого в результаті звернення громадян чи скарги юридичної особи [11, с. 107]. Убачається, що така процедура охоплюється загальним порядком оскарження управлінських рішень і не вимагає додаткового відокремлення, адже, по суті, відповідь на надіслану скаргу є знову ж ще одним рішенням суб'єкта публічної адміністрації, вищого за субординаційним рівнем, тому вважаємо необґрунтованою, зокрема, таку позицію І.О. Грибка [11, с. 107].

Актуальний порядок процедури подання адміністративної скарги на рішення, дії чи бездіяльність органу державної виконавчої влади або місцевого самоврядування встановлюється відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян» [12]. Згідно з нормами чинного законодавства, скарга є різновидом звернень громадян, полягає в установленні можливості адресування вимог щодо усунення неправомірності діяльності нижчого органу на розгляд органу, який знаходиться на вищому щаблі системи публічного управління. Законодавством установлюється спеціальним строком, протягом якого допускається можливим подання скарги, в тому числі у випадку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Таким строком є один місяць «з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням» (стаття 16 Закону України «Про звернення громадян») [12]. Статтею 99 Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року встановлювалось положення, що адміністративний позов має бути подано протягом одного місяця з моменту, як особа дізналася чи могла дізнатися про винесене щодо неї управлінське рішення, відповідно до статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України, встановлюється шестимісячний строк звернення до адміністративного суду.

Проектом унесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України зберігається загальний строк звернення до суду, при цьому також допускаються ситуації, за наявності яких строк може бути скорочено (стаття 122) [13]. І власне скорочений термін установлюється для позовних проваджень, якщо для них законодавством прямо визначено необхідність дотримання досудового порядку врегулювання спору. У такому випадку встановлюється ско-

рочений позовний термін, який обчислюється «з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень» (частина 4 статті 122 проекту Кодексу адміністративного судочинства України) [13]. Проголошення незалежності України стало етапом докорінних змін у природоресурсному законодавстві загалом і в порядку вирішення правових конфліктів зокрема. Суд став одним із органів, діяльність яких є пріоритетною у вирішенні публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів.

При цьому порядок оскарження в адміністративному порядку визначається не єдиним нормативно-правовим актом. Так, у разі необхідності розгляд скарги у сфері використання природних ресурсів установлюється Законом України «Про звернення громадян» [12]. Згідно з частиною 4 статті 16 Закону України «Про звернення громадян», громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їхніми законними представниками. До скарги додаються наявні в громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину. Упровадження Концепції електронного урядування [14], реалізація її етапів вимагають активізації оптимізації механізму подання та розгляду звернень громадян. Можливість подання звернення громадян в електронній формі допускається чинним законодавством (частина 6 статті 5 Закону України «Про звернення громадян» [12]). Така форма подання звернення громадян передбачена на офіційних сайтах центральних органів державної виконавчої влади, в тому числі у сфері використання природних ресурсів [15]. Як один зі способів звернення громадян розглядається також звернення, яке було подано через Урядовий контактний центр [16].

Головною проблемою такого роду звернень громадян є відсутність чітко визначеної процедури реагування на такі звернення, не встановлено, які звернення підлягають офіційній реєстрації, які строки їх звернення, чи є необхідним розглядати кожне таке звернення й 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 [17]. Окрім того, адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності у сфері використання природних ресурсів має безсумнівні переваги порівняно із судовою формою порушеного інтересу. До таких переваг, як правило, належать доступний розмір розгляду скарги (відповідно до статті 23 Закону України «Про звернення громадян», такий розгляд здійснюється безоплатно, тоді як із запровадженням змін до Кодексу адміністративного судочинства України впроваджуються підвищені розміри стягнень за судовий розгляд адміністративної справи); відносно

оперативний строк розгляду скарги порівняно із судовим, що становить максимально в окремих випадках 45 календарних днів (стаття 20 Закону України «Про звернення громадян») [18, с. 22].

Пропозицію запровадження адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності обґрунтовано підтримано в дисертації Д.О. Власенка, де ним визначено доцільність унесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України [19, с. 160–161]. Однак, звичайно, адміністративний порядок розгляду адміністративної скарги не забезпечує об'єктивності розгляду спору, адже оскарження відбувається в порядку субординації до органу державної виконавчої влади чи місцевого самоврядування, що можуть бути пов'язані між собою, мати певні різновиди «корупційних» ризиків. При цьому допускається виникнення і протилежної ситуації, коли задля досягнення певних показників протидії корупції вищий орган може скористатися «нагодою» й, відповідно, під час розгляду скарги громадянина необ'єктивно підійти до вирішення поставленого питання, з метою встановлення певних показників задовольнити скаргу громадянина й застосувати заходи відповідальності до посадових осіб нижчих органів публічної адміністрації.

Видається за доцільне з метою вдосконалення системи захисту прав і законних інтересів суб'єктів природокористування функцію розгляду екологічних спорів покласти на єдиний орган у сфері використання природних ресурсів, яким убачається за доцільне передбачити Міністерство екології та природних ресурсів і його відповідні територіальні утворення, при цьому таке відомство, по суті, не має бути безпосередньо суб'єктом провадження із забезпечення протидії корупції, не повинно мати «непрямої» заінтересованості в досягненні певних показників.

Донедавна існувала ще додаткова можливість подання скарги до прокуратури. Відповідно до чинного законодавства, суттєво обмежена компетенція органів прокуратури. Установлено, що органи прокуратури мають право представляти інтереси громадянина в усіх видах процесів, у тому числі бути представником інтересів особи в розгляді скарги в порядку адміністративного судочинства (стаття 23 Закону України «Про прокуратуру») [20]. Законом України «Про прокуратуру» додатково передбачаються повноваження щодо можливості направлення «позовної заяви (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства», що надається «Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам» (частина 1 статті 24 Закону України «Про прокуратуру») [20]. Установлюється, що право подання апеляційної чи касаційної скарги також належить лише прокурору, який брав участь у розгляді справи в суді першої інстанції (частина 3 статті 24 Закону України «Про прокуратуру») [20].

Певною допомогою судовому захисту в забезпеченні захисту публічно-правових спорів є запровадження медіації та проведення досудових переговорів. Застосування таких способів прямо не передбачено законодавством, але їй прямо не заборонено. Упровадження медіації в Україні зумовлюється в тому числі й практикою її застосування в зарубіжних країнах. Україна як учасник міжнародних відносин має привести в відповідність системи способів розгляду публічно-правових спорів, у тому числі у сфері використання природних ресурсів. На розгляді у Верховній Раді України перебуває Проект Закону України «Про медіацію» (далі – Проект) [21]. У Проекті встановлено, що медіацією є «альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів, за допомогою якого дві або більше сторони спору намагаються в рамках структурованого процесу за участі медіатора досягти згоди для вирішення їх спору» [21]. Визначаються особливі вимоги до медіаторів, при цьому ведеться спеціальний реєстр медіаторів. Як зазначає Г.П. Кохан, процедура медіації є «мирним вирішенням публічно-правових спорів», спрямована передусім на розвантаження адміністративних судів [22].

Висновки

Ураховуючи вищевикладене, видається, що проблема вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства в Україні залишається невирішеною й потребує активізації розроблення відповідних нормативно-правових актів, зокрема, у частині підвищення ефективності адміністративного порядку розгляду скарг громадян України, встановлення правового регулювання здійснення процесу медіації тощо.

Список використаних джерел:

1. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Кузьменко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 32 с.
2. Голосніченко І.П. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану / І.П. Голосніченко, Л.М. Черненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKPI_soc_2012_2_25.pdf.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 17. – Ст. 99.
5. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 24. – Ст. 189.
6. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 36. – Ст. 340.
7. Про Положення про Державну службу геології та надр України : Указ Президента України від

6 квітня 2011 року № 391/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1228.

8. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 272. – Ст. 1260.

9. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учеб. для студ. вузов., обуч. по спец. «Юриспруденция»] / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2000. – 624 с.

10. Легеза Ю.О. Оскарження результатів діяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів / Ю.О. Легеза // Jurnalul juridic national : teorie și practică. – 2016. – № 5. – С. 59–64.

11. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.О. Грибок ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2006. – 220 с.

12. Про звернення громадян : Закон України від 2 вересня 1996 року № 393/96-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

13. Кодекс адміністративного судочинства : Проект Закону України про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.

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

15. Електронне звернення // Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://menr.gov.ua/content/electronne_zvernennya.php.

16. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 року № 589-р / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 47. – Ст. 1925.

17. 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 січня 2012 року № 21 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – Ст. 171.

18. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : [практичний посібник] / [Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.С. Хлібороб, А.М. Школик]. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с.

19. Власенко Д.О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.О. Власенко. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – 222 с.

20. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

21. Про медіацію : Проект Закону України від 17 грудня 2015 року № 3665 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.

22. Кохан Г. Чи потрібна Україні медіація? / Г. Кохан // Юридичний радник. – 2014. –

№ 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yurradnik.com.ua/stati/d1-87-d0-b8-d0-bf-d0-be-d1-82-d1-80-d1-96-d0-b1-d0-bd-d0-b0-d0-bc-d0-b5-d0-b4-d1-96-d0-b0-d1-86-d1-96-d1-8f-d1-83-d0-ba-d1-80-d0-b0-d1-97-d0-bd-d1-96/>.

В статье поднимаются вопросы определения юрисдикции административного суда по разрешению споров по использованию природных ресурсов в Украине. Определено, что рассмотрение публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов допускается в судебном и досудебном порядках. К досудебным способам решения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов отнесен административный порядок рассмотрения таких жалоб. Подчеркнута необходимость обеспечения предотвращения коррупционных рисков при решении публично-правового спора в сфере использования природных ресурсов, предложены пути решения проблемы обеспечения прозрачности и беспристрастности принятия управленческих решений. Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования административно-процедурного законодательства в сфере рассмотрения споров по вопросам использования природных ресурсов.

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

In the article the author raises questions of determining the jurisdiction of the administrative court to resolve disputes over the use of natural resources in Ukraine. It has been determined that consideration of public legal disputes in the sphere of the use of natural resources is allowed in judicial and pre-trial procedures. The pre-trial methods of resolving public disputes in the sphere of 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 the public dispute over the use of natural resources is emphasized, ways of solving the problem of ensuring transparency and impartiality of management decisions are proposed. The necessity of further improvement of the administrative-procedural legislation in the sphere of disputes over the use of natural resources is substantiated.

Key words: administrative procedure, citizens' appeals, mediation, public dispute, natural resources, jurisdiction.

