

Хоменко А. В.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Анотація. Це дослідження проводиться задля визначення юрисдикції адміністративних судів у вирішенні публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. Автором порушуються проблеми співвідношення понять юрисдикції та підвідомчості. Визначено види підвідомчості (виключна, альтернативна, договірна, умовна). Підкреслено, що для визначення підвідомчості розгляду певних категорій справ необхідно враховувати характер спору, суб'єктний склад спірних правовідносин, наявність особливих вимог, встановлених законодавством. Обов'язковою умовою виникнення правового спору у сфері використання природних ресурсів визначено настання чи можливість настання екологічної шкоди. Обґрунтовано, що адміністративна юстиція є тією визначеною законодавством гарантією вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, ефективність якої є очевидною внаслідок певної відносної сталості судової системи та незалежності суддів під час розгляду адміністративних справ.

Ключові слова: публічно-правовий спір, природні ресурси, підвідомчість, приватноправовий спір, юрисдикція.

Постановка проблеми. Одне з найважливіших питань, що потребує належного теоретико-правового супроводження, є питання юрисдикції адміністративних судів. Адже з цим значною мірою пов'язана й сама необхідність запровадження окремої процедури розгляду судових спорів, а відповідно, й існування систем адміністративних судів. Визначення категорії юрисдикції адміністративних судів в цілому, дозволить встановити межі застосування заходів адміністративної юстиції для вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання цього дослідження є наукові праці фахівців у сфері адміністративного права, адміністративного процесу та інших галузевих правових наук, зокрема й зарубіжних учених. Питання визначення юрисдикції адміністративних судів, зокрема з питань 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 ін.

Метою дослідження - з'ясувати сутність категорії юрисдикції адміністративних судів із розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, частиною судової компетенції є судова підвідомчість [1, с. 84]. Юрисдикція (із лат. - «проголошую право») розглядається, як право чинити суд, розглядати й вирішувати правові питання, прерогативи; сфера, на яку поширюється таке право [2, с. 889].

Поняття «юрисдикція», незважаючи на очевидність його трактування, все ж не є однозначною категорією для сучасної юридичної науки.

Існує декілька підходів. По-перше, А.Я. Сухарев під юрисдикцією розуміє встановлену законом сукупність повноважень відповідних державних органів на вирішення спорів і прийняття рішення у справах про правопорушення, тобто повноваження суб'єкта владних повноважень оцінювати діяльність та її результати іншого суб'єкта [3, с. 414]. За такого розуміння юрисдикція може бути хибно визначена як підсудність, і зводиться винятково до вирішення правових спорів публічного чи приватного характеру.

За другим підходом в основу розуміння юрисдикції покладається категорія діяльності суб'єкта публічного управління. До прихильників такої концепції передусім належать С.С. Алексєєв, І.Я. Дюрягін [4, с. 151; 5, с. 116].

До третього підходу варто зарахувати наукову концепцію, запропоновану в дисертації О.Б. Зеленцова «Теоретичні основи правового спору» (2006) [6, с. 340-348], який розглядає під поняттям юрисдикції винятково повноваження суду з розгляду правових спорів. І відповідно, юрисдикцією визначається сукупність владних повноважень суду з проведення оцінки правомірності вчиненого діяння, вирішення спору, який виник через недотримання вимог законодавства.

У попередніх підрозділах було встановлено, що публічно-правові спори можуть бути вирішені в судовому та позасудовому порядку. Унаслідок чого юрисдикція не може розглядатися лише як повноваження суду з вирішення існуючих правових спорів. Доцільним у цьому аспекті є застосування категорії підвідомчості. Як зазначає М.І. Смокович, під поняттям судової юрисдикції (підвідомчості) розуміється компетенція окремої ланки судової системи щодо розгляду визначеної категорії правових спорів [7, с. 38].

Підвідомчість вирішення спірних питань розгляду справ визначається рядом законодавчих актів, серед яких є такі: Кодекс законів про працю України (1971 р.), Кодекс України про адміністративні правопорушення (1984 р.), Господарський процесуальний кодекс України (1991 р.), Земельний кодекс України (2001 р.), Цивільний процесуальний кодекс України (2004 р.), Кодекс адміністративного судочинства України (2005 р.), Кримінальний процесуальний кодекс України (2012 р.), Митний кодекс України (2012 р.), Закони України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (1997), Кодекс Законів про надра України, «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), «Про центральні органи виконавчої влади», «Про судоустрій і статус суддів» (2016 р.) та ін.

Розрізняють підвідомчість виключну, альтернативну, договірну, умовну [8, с. 535].

Виключною підвідомчістю є юрисдикція судів. Наприклад, провадження у справах про кримінальні правопору-

шення здійснюється лише в судовому порядку; у порядку цивільного судочинства розглядаються справи про визнання особи безвісно відсутньою, визнання спадщини відумерлою; лише в порядку господарського судочинства розглядаються справи про банкрутство; у порядку адміністративного судочинства розглядаються спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму тощо.

Альтернативна підвідомчість передбачає можливість вирішення спору відповідно до компетенції кількох органами за вибором особи, яка звертається за захистом та забезпеченням реалізації свого порушеного права чи інтересу. Наприклад, будь-яке рішення органу державної влади та місцевого самоврядування може бути оскаржено заявою, поданою до вищого органу (адміністративний порядок оскарження) або ж безпосередньо до суду.

Договірна підвідомчість встановлюється за домовленістю суб'єктів правовідносин за вимоги, що вона не протирічить нормам чинного законодавства. Наприклад, законодавством установлюється заборона розгляду третейськими судами справи у спорах про визнання недійсними нормативно-правових актів; справ у спорах, що виникають під час укладення, зміни, розірвання та виконання господарських договорів, пов'язаних із задоволенням державних потреб; справ, пов'язаних із державною таємницею, та ін.

Підвідомчість є умовною, якщо вимагається дотримання визначеної законодавством процедури та певної послідовності вирішення спору кількома суб'єктами владних повноважень. Наприклад, для прийняття рішення про звільнення судді в порядку притягнення його до дисциплінарної відповідальності приймається Вищою Радою правосуддя за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Місцеві суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, визначених процесуальним законодавством. Місцеві господарські суди розглядають справи, що виникають із господарських правовідносин, а також інші справи, зараховані законом до їхньої юрисдикції. Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи).

Для визначення підвідомчості розгляду певних категорій справ необхідно враховувати такі аспекти: 1) характер спору (наприклад, виходячи з приватно-правового характеру спорів фізичної особи з державним реєстратором прав на нерухоме майно, вони мають розглядатися в порядку цивільного судочинства (Постанова Верховного суду України від 14.06.2016)); 2) суб'єктний склад спірних правовідносин (зокрема, справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, зарахованих законодавчими актами до їхньої компетенції, розглядаються в порядку господарського судочинства); 3) наявність особливих вимог, встановлених законодавством (наприклад, у визначеному законодавством порядку допускається розгляд приватно-правових спорів третейськими судами).

Отже, можна зробити такий проміжний висновок, що під поняттям «юрисдикція» розуміється компетенція суб'єкта владних повноважень стосовно вирішення публічно-правових та приватно-правових спорів.

Юрисдикції як правовій категорії притаманні певні ознаки, що виділяють її серед інших способів вирішення правового конфлікту. Зокрема такою ознакою є наявність

правового спору (юрисдикційної справи). Правовий конфлікт має дві загально визнані форми: спір про правопорушення та спір про право [6, с. 345; 7, с. 37-44; 9, с. 125]. У сфері використання природних ресурсів повноваженнями з розгляду правових конфліктів наділені не лише судові органи.

Спори про правопорушення у сфері використання природних ресурсів виникають стосовно відшкодування екологічної шкоди довкіллю.

Основні принципи притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень у сфері використання природних ресурсів встановлюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 68). Відповідно до ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначаються склади екологічних правопорушень, зокрема у сфері використання природних ресурсів такими є: 1) порушення норм екологічної безпеки; 2) порушення вимог законодавства про оцінку впливу на довкілля, зокрема подання свідомо неправдивого звіту чи висновку з оцінки впливу на довкілля; 3) неврахування у встановленому порядку результатів оцінки впливу на довкілля та невиконання екологічних умов, визначених у висновку з оцінки впливу на довкілля; 4) допущенні наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; 5) перевищення лімітів та порушення інших вимог використання природних ресурсів; 6) самовільне спеціальне використання природних ресурсів; 7) порушення природоохоронних вимог під час зберігання, транспортування, використання, знешкодження та захоронення хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин, відходів та ін.

Тобто обов'язковою умовою виникнення спору про правопорушення у сфері використання природних ресурсів є заподіяння екологічної шкоди. В.В. Петров під екологічною шкодою розуміє якісні та кількісні збитки, що заподіяні навколишньому природному середовищу [10, с. 332]. Водночас екологічна шкода порушує публічні інтереси суспільства в забезпеченні сприятливого для життя навколишнього природного середовища. Наприклад, у справі № 286/2293/17 в ході судового засідання було встановлено, що під час незаконного вирубування лісу було знищено 10 дубів звичайних, що не завдало істотної економічної шкоди, проте при цьому завдало істотної екологічної шкоди лісовому масиву, адже на відновлення відповідних лісових ресурсів потрібен тривалий час, що є підставою до притягнення до кримінальної відповідальності [11].

Спір про надання спеціального права на використання природних ресурсів може розглядатися в судовому та адміністративному порядку, зокрема імперативність останнього законодавством не визначається.

Рішення, дія чи бездіяльність органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування у сфері використання природних ресурсів можуть розглядатися в адміністративному порядку, однак при цьому необхідно враховувати ряд особливостей такої процедури.

По-перше, якщо предметом спору є право спеціального використання природних ресурсів загальнодержавного значення, то необхідно враховувати встановлений порядок набуття таких прав, отримання спеціальних правостановлювальних документів (дозволів, ліцензій, сертифікатів).

Природні ресурси загальнодержавного значення є об'єктами правовідносин, обіг яких є обмеженим.

Відповідно до ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до природних загальнодержавних ресурсів належать такі: а) внутрішні морські води та територіальне море; б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; в) атмосферне повітря; г) підземні води; д) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; е) лісові ресурси державного значення; ж) природні ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; з) дикі тварини, які перебувають у стані природної волі в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, інші об'єкти тваринного світу, на які поширюється дія Закону України «Про тваринний світ» і які перебувають у державній власності, а також об'єкти тваринного світу, що набуті в комунальну або приватну власність і визнані об'єктами загальнодержавного значення у встановленому законодавством порядку; и) корисні копалини, за винятком загальнопоширених.

Відповідно до ч. 3 ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не захищені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення.

Питання набуття спеціальних прав на використання природних ресурсів належить до компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, причому, як правило, до компетенції останніх належить вирішення питання надання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів місцевого значення (загальнопоширених на території України, якими, зокрема, є такі корисні копалини, як глина, вапняк, пісок тощо [12]). Надання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення перебуває в компетенції центральних органів виконавчої влади, а органи місцевого самоврядування виконують, як правило, погоджувальні функції, і безпосередньо рішення про надання природних ресурсів загальнодержавного значення ними не вирішуються. Проте відсутність погодження з боку органів місцевого самоврядування є підставою для відмови в наданні спеціального дозволу центральним органом виконавчої влади [13, с. 92].

Відмова в наданні спеціального дозволу (ліцензії, сертифікату та іншого правостановлювального документа) часто стає предметом оскарження в адміністративному чи судовому порядку. Враховуючи складність погоджувальних процедур у сфері використання природних ресурсів, а також численні реформацийні процеси, що відбуваються у системі публічного управління [14, с. 137-142] пояснюється низька ефективність розгляду природоресурсних спорів у адміністративному порядку.

Висновки. За таким аспектом адміністративна юстиція є тією визначеною законодавством гарантією розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, ефективність якої очевидна внаслідок певної відносної сталості судової системи та незалежності суддів під час розглядання адміністративних справ.

Тому, враховуючи зміни, які мають відбутися в судовій системі, стверджуємо, що доцільним є законодавче закріплення шляхом внесення змін до процесуального законодавства положень щодо чіткого визначення підсудності земельних спорів та приведення вищевказаних постанов пленумів у відповідності до норм процесуального законодавства.

Вирішення спірних питань визначення юрисдикції пов'язується з необхідністю реалізації принципу єдності судової практики, зокрема для вирішення питання судової юрисдикції з розгляду земельних, екологічних та інших природоресурсних спорів.

Література:

1. Тертышников В. И. Гражданский процесс: курс лекций. Харьков, 2001. 455 с.
2. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ: Головна редакція УРЕ, 1974. 932 с.
3. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я.Сухарев. Москва, 2001. 1056 с.
4. Дюрягин И. Я. Гражданин и закон. Москва, 1988. 256 с.
5. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва, 1999. 712 с.
6. Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... д ю. н.: 12.00.01, 12.00.14. Москва: РГБ, 2006. 438 с.
7. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судової юрисдикції : монографія. Київ. : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: 2002. 720 с.
9. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харьков: Право, 2010. 216 с.
10. Петров В.В. Экологическое право России. Москва: БЕК, 1995. 558 с.
11. Справа № 286/2293/17: вирок Овруцького районного суду Житомирської області від 07 серпня 2017 року/ URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68125631>
12. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 р. № 827 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/827-94-p>
13. Легеза Ю.О. Напрямки розвитку нормативних засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. №4. С. 90-93.
14. Легеза Ю.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері екології та природних ресурсів: процедурний аспект: монографія / К.С. Кучма, Ю.О. Легеза. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 192 с.

Хоменко А.В. Определение юрисдикции административных судов в решении публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов

Аннотация. Данное исследование проводится для определения юрисдикции административных судов в решении публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов. Автором поднимаются проблемы соотношения понятий юрисдикции и подведомственности. Определены виды подведомственности (исключительная, альтернативная, договорная, условная). Подчеркнуто, что для определения подведомственности рассмотрения определенных категорий дел необходимо учитывать характер спора, субъектный состав спорных правоотношений, наличие особых требований, установленных законодательством. Обязательным условием возникновения правового спора в сфере использования природных ресурсов определены наступления или возможность наступления экологического ущерба. Обосновано, что административная юстиция является той определенной законодательством гарантией решения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов, эффективность которой очевидна вследствие определенной относительной устойчивостью судебной системы и независимости судей при рассмотрении административных дел.

Ключевые слова: публично-правовой спор, природные ресурсы, подведомственность, частноправовой спор, юрисдикция.

Khomenko A. Determination of the jurisdiction of administrative courts in resolving public disputes in the sphere of the use of natural resources

Summary. The purpose of this article is to determine the jurisdiction of administrative courts in resolving public disputes over the use of natural resources. The author raises the problem of the correlation between the concepts of jurisdiction and jurisdiction. The types of subordination (exclusive, alternative, contractual, conditional) are determined. It is emphasized that in order to determine the subordination of consideration of certain categories of cases, it is necessary to take into account the nature of the dispute, the subjective composition of disputable legal relations, the existence of special requirements established by law. An obligatory condition for the emergence of a legal dispute in the sphere of the use of natural resources determines the offensive or the possibility of the occurrence of environmental damage. It is substantiated that administrative justice is that certain legislation guaranteeing the solution of public disputes in the sphere of the use of natural resources, the effectiveness of which is evident due to the relative stability of the judicial system and the independence of judges in the consideration of administrative cases.

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