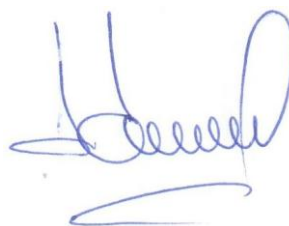


МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



Хоменко Андрій Васильович

УДК 342.98+349.41+349.6

**РОЗГЛЯД ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ
У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ
У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Запорізькому національному університеті
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник –

кандидат юридичних наук, доцент

Легеза Юлія Олександрівна,

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»,
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Коваленко Наталія Володимирівна,

Верховний Суд,

суддя;

кандидат юридичних наук, доцент

Кувакін Сергій В'ячеславович,

Університет митної справи та фінансів,

доцент кафедри адміністративного та митного права.

Захист відбудеться «22» червня 2018 року о «13⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.051.07 Запорізького національного університету за адресою: 69600, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 74, корп. 5, кім. 202-б.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Запорізького національного університету (м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66-а, корп. 2, кім. 101).

Автореферат розісланий «22» травня 2018 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



М. О. Лютікова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Достеменно відомо, що природні ресурси є своєрідним органічним капіталом будь-якої держави та її стратегічним запасом, що визначає соціально-економічний потенціал держави. В сучасних умовах формування нового змісту економічних відносин в Україні постає необхідність не тільки перегляду пріоритетів у використанні окремих видів ресурсів, що склалися в минулому, формуванні нових способів їх використання та відтворювання, але й в удосконаленні правових механізмів забезпечення ефективності технологічних та виробничих процесів, у т. ч. й правових засобів захисту прав суб'єктів правовідносин, що виникають у цій сфері.

Одним із найбільш ефективних серед таких засобів захисту справедливо визнається судовий порядок оскарження. Проте наявність спеціального природоресурсного законодавства, низки процесуальних кодифікованих актів, розгалуженої системи судів в Україні не тільки не сприяє подоланню проблеми визначення юрисдикції спеціалізованих судів щодо розгляду та вирішення категорії справ, що є предметом цього дослідження, а ще більше загострює її. Однозначності у підходах щодо віднесення спорів, що виникають у сфері використання природних ресурсів до того чи іншого виду судової юрисдикції, ще і досі не вироблено ані на рівні законодавства, ані на рівні судової практики.

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. Тимощука 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. Коломоєць, 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 використання природних ресурсів 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.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2014–2018 рр., комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) і «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532). Тема роботи пов'язана з низкою програмних документів, зокрема Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленою Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел встановити особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- визначити недоліки механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів як передумову виникнення публічно-правових спорів;
- визначити поняття, ознаки та види публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів;
- встановити способи розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів;
- узагальнити зарубіжний та міжнародний досвід розгляду спорів у сфері використання природних ресурсів та визначити перспективи його адаптації до правової системи України;
- охарактеризувати критерії встановлення предметної юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду спорів, що виникають у сфері використання природних ресурсів;
- визначити територіальну юрисдикцію адміністративних судів у справах з розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів;

– виділити та охарактеризувати особливості розгляду публічно-правових спорів, що виникають під час дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів;

– охарактеризувати розгляд публічно-правових спорів, що виникають під час здійснення контрольно-наглядового та адміністративно-деліктного провадження у сфері використання природних ресурсів;

– з'ясувати особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері обігу інформації про стан використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства.

Об'єктом дослідження є адміністративно-процесуальні відносини, що виникають у зв'язку із розглядом публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства.

Предметом дослідження є розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально наукових методів пізнання. Основним методом дослідження є діалектичний метод, який дав змогу визначити поняття, ознаки та види публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, охарактеризувати способи їх розгляду та вирішення (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). Використання законів формальної логіки та таких методів останньої, як індукція і дедукція, аналіз і синтез дозволили встановити критерії відмежування юрисдикції адміністративних судів з питань розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів (розділ 2).

За допомогою системного методу досліджено особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, що виникають під час здійснення дозвільно-ліцензійного, контрольно-наглядового та адміністративно-деліктного провадження (розділ 3). Метод порівняльного правового дослідження використано для аналізу зарубіжного досвіду вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів (підрозділ 1.4), а метод моделювання дозволив визначити напрями підвищення ефективності правового регулювання їх розгляду у порядку адміністративного судочинства (підрозділи 2.2, 3.1, 3.3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері використання природних ресурсів. Для розробки пропозицій з удосконалення процедури розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів використано законодавство зарубіжних держав: Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та інших країн Європейського Союзу.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України за період 2013–2018 рр., інформація Єдиного державного реєстру судових рішень України та офіційних

електронних ресурсів Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби геології та надр України, Державного агентства водних ресурсів України та інших суб'єктів публічного управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, присвячених визначенню особливостей розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

уперше:

– запропоновано розуміння публічно-правового спору у сфері використання природних ресурсів як правового конфлікту між органами публічної адміністрації, суб'єктами господарювання та іншими учасниками правовідносин, причинами якого є низька ефективність здійснення адміністративних процедур, недотримання принципів забезпечення права власності Українського народу, порушення інтересів територіальної громади чи держави в цілому, недотримання принципів раціонального природокористування та цільового використання природних об'єктів, порушення режиму доступу до публічної екологічної інформації тощо;

– сформульовано дефініцію поняття юрисдикції адміністративного суду з розгляду публічно-правових у сфері використання природних ресурсів, під якою розуміється вирішення спорів, що виникають під час здійснення контрольно-наглядних, дозвільно-ліцензійних, адміністративно-деліктних та інших адміністративних проваджень, з метою визначення оптимальних шляхів задоволення публічних інтересів задля реалізації виключного права власності Українського народу;

– обґрунтовано доцільність законодавчого визначення розгляду апеляційними адміністративними судами як судами першої інстанції публічно-правових спорів у сфері використання водних, лісових, земельних ресурсів, які фактично розташовані на території суміжних областей України, а також розгляду публічно-правових спорів, предметом оскарження яких є встановлення правомірності відмови у наданні спеціальних прав на використання інших природних ресурсів загальнодержавного значення (об'єктів природо-заповідного фонду, ділянок надр з корисними копалинами нафти, газу, дорогоцінного каміння тощо);

удосконалено:

– наукові положення щодо визначення категорії «публічна інформація» як відображених та задокументованих будь-якими засобами та на будь-яких носіях відомостей, що були отримані або створені в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або які знаходяться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, а також екологічної інформації, якою володіють суб'єкти господарювання, та інші учасники відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів;

– наукові підходи до визначення шляхів забезпечення належного рівня ефективності виконання судових рішень з питань оскарження результатів здійснення дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів, основою реалізації якого є розроблення та законодавче визначення процедури публічного правонаступництва органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

дістали подальшого розвитку:

– характеристика способів розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, при цьому аргументовано необхідність впровадження медіації, яку визначено як один із шляхів забезпечення зменшення навантаження на адміністративні суди, що сприятиме оперативності вирішення таких справ;

– тези про доцільність визначення можливості впровадження позитивного зарубіжного досвіду зі створення та функціонування спеціалізованих судів з розгляду спорів у сфері використання природних ресурсів;

– критерії розмежування юрисдикції адміністративних та господарських судів у розгляді та вирішенні публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, що виникають під час реалізації функції державного контролю (нагляду), при цьому зазначено, що оскарження результатів реалізації відповідних адміністративних процедур здійснюється у порядку адміністративного судочинства, а вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням адміністративно-господарських санкцій, – у порядку господарського судочинства;

– пропозиції щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про судоустрій та статус суддів», а також до низки підзаконних актів у досліджуваній сфері з використанням сучасної методології юридичної техніки з метою вдосконалення механізму вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – висновки та пропозиції щодо встановлення критеріїв визначення особливостей розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики;

– *правотворчій діяльності* – для вдосконалення Кодексу адміністративного судочинства України, Законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про судоустрій та статус суддів» (лист Комітету з питань правової політики та правосуддя № 4-29/18-675 від 02.04.2018);

– *правозастосовчій діяльності* – для вдосконалення процедури розгляду публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства (акт впровадження Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 17.04.2018);

– *навчальному процесі* – під час викладання студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень (акт впровадження Запорізького національного університету від 08.12.2017).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 3 науково-практичних конференціях, а саме: «Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє» (м. Одеса, 2017 р.); «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 2017 р.); «Роль права та закону в громадянському суспільстві» (м. Київ, 2018 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення у 5 наукових статтях, з них 4 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 205 сторінок, у т. ч. основного тексту – 161 сторінка. Список використаних джерел налічує 268 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про апробацію результатів і публікації.

Розділ 1 «Теоретико-правова характеристика публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів» складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Недоліки механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів як передумова виникнення публічно-правових спорів»* встановлено, що здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів характеризується низькою ефективністю, що пов'язується з високим рівнем корумпованості системи органів виконавчої влади, при цьому існування корупційних ризиків обумовлюється наявністю значної кількості погоджувальних процедур прийняття адміністративних актів індивідуальної дії, наявністю недосконалої системи органів державного контролю (нагляду) у досліджуваній сфері.

Зазначено, що низький рівень ефективності функціонування механізму публічного управління є головною причиною виникнення правових конфліктів під час здійснення дозвільно-ліцензійних, контрольно-наглядових та адміністративно-деліктних процедур у сфері використання природних ресурсів між учасниками таких правовідносин.

У підрозділі 1.2 «Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів» підкреслено, що природоресурсні відносини, маючи публічно-приватний характер, об'єктивуються нормами адміністративного, конституційного та інших галузей публічного права, що зумовлює особливості механізму їх правового регулювання. Зазначено, що питання приватизації земельних ділянок, ведення державного водного, лісового, земельного кадастрів, кадастру об'єктів тваринного світу, проведення землеустрою, виконання інших регулятивних функцій реалізується органами державної влади та місцевого самоврядування в межах визначених законодавством адміністративних процедур.

Визначено, що публічно-правові спори у сфері використання природних ресурсів умовно поділяються на: 1) спори, що виникають під час здійснення дозвільно-ліцензійного провадження; 2) спори, що пов'язані зі здійсненням контрольно-наглядного провадження; 3) спори, що виникають під час адміністративно-деліктного провадження; 4) спори, що пов'язані з обігом інформації у сфері використання природних ресурсів.

З'ясовано, що чинне законодавство не конкретизує поняття публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, встановлюючи окремі нормативно-правові положення, що визначають порядок розгляду деяких категорій спорів, не вирішуючи проблему розуміння їх сутності (ст. ст. 158–159 Земельного кодексу України, ст. 103 Лісового кодексу України, ст. 109 Водного кодексу України та ін.).

До ознак публічно-правових спорів віднесено: 1) спеціальну підставу їх виникнення (задоволення публічного інтересу); 2) спеціальне коло суб'єктів спірних правовідносин (одним із суб'єктів виступає суб'єкт публічної адміністрації або інший уповноважений суб'єкт); 3) предмет спору (результат здійснення адміністративних процедур).

У підрозділі 1.3 «Способи вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів за законодавством України» до юрисдикційних способів вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів віднесено: 1) оскарження рішень суб'єктів владних повноважень до суб'єкта владних повноважень, вищого за статусом, ніж суб'єкт публічної адміністрації, який приймав управлінське рішення; 2) оскарження рішень суб'єктів владних повноважень шляхом подання адміністративного позову до адміністративного суду.

До неюрисдикційних способів вирішення спорів у сфері використання природних ресурсів віднесено позасудове їх врегулювання шляхом реалізації такого способу врегулювання правових конфліктів, як медіація.

У підрозділі 1.4 «Зарубіжний та міжнародний досвід розгляду спорів у сфері використання природних ресурсів» визначено, що вирішення спорів у сфері використання природних ресурсів на міжнародному рівні забезпечується розгалуженою системою міжнародних нормативно-правових актів, при цьому встановлено, що спори у сфері використання природних ресурсів розглядаються Міжнародним Судом Організації Об'єднаних Націй.

Визначено, що недосконалість процедури забезпечення доступу до правосуддя в Україні у сфері розгляду спорів щодо використання природних ресурсів обумовлює необхідність імплементації законодавства Європейського Союзу, що встановлюється Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. До міжнародних актів, імплементація яких передбачається в умовах євроінтеграційних процесів, віднесено Директиву 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації; Директиву 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради про забезпечення участі громадськості у розробленні окремих планів та програм, що стосуються навколишнього природного середовища; Директиву 85/337/ЄЕС і 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя з питань охорони довкілля. Аргументовано, що імплементація зазначених директив забезпечить впровадження єдиного інтегрованого дозволу замість існуючої зараз розгалуженої системи дозвільних документів, отримання яких вимагається від суб'єктів господарювання.

Досліджено систему спеціалізованих судів у Сполучених Штатах Америки, при цьому встановлено ефективність діяльності земельних (екологічних) судів як унікальної ланки судової системи з розгляду спорів з використання природних ресурсів. Визначено, що функціонування такої системи спеціалізованих судів дозволяє вирішити колізії правового регулювання предметної юрисдикції.

Розділ 2 «Адміністративний суд у вирішенні спорів у сфері використання природних ресурсів» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Критерії визначення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду спорів у сфері використання природних ресурсів»* підкреслено, що встановлення критеріїв відмежування предметної юрисдикції судів є необхідним не лише для реалізації прав і законних інтересів позивачів шляхом ефективного забезпечення принципу оперативного розгляду справи.

Встановлено, що в основу визначення предметної юрисдикції адміністративних судів з розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів покладено: 1) предмет спору (відносини, пов'язані з набуттям та реалізацією спеціальних прав використання природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення); 2) суб'єктний склад спірних правовідносин (як правило, пов'язується з оспоруванням здійснення компетенції органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень); 3) характер спору.

У підрозділі 2.2 *«Територіальна юрисдикція у справах з розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства»* встановлено, що оскарження індивідуальних адміністративних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що прийняті (вчинені) відносно конкретної особи-позивача (фізичної чи юридичної особи) відбувається за місцем постійного проживання чи за місцем знаходження останньої. Підкреслено, що у випадку відсутності відомостей щодо місця постійного проживання фізичної особи-позивача місцем розгляду публічно-правового спору є юридична адреса відповідача. Зазначено,

що, порівняно з попередньою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України, де місцем розгляду адміністративного позову визначалось місцезнаходження відповідача, запровадження принципу слідування судочинства за позивачем є безумовним досягненням судової реформи.

З'ясовано, що до територіальної юрисдикції апеляційних адміністративних судів належить розгляд публічно-правових спорів про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені. Обґрунтовано доцільність віднесення до юрисдикції адміністративних апеляційних судів розгляду публічно-правових спорів з питань оскарження результатів дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів загальнодержавного значення.

Розділ 3 «Розгляд окремих категорій публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Розгляд публічно-правових спорів, що виникають під час дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів»* підкреслено, що публічно-правові спори, що виникають під час здійснення дозвільно-ліцензійного провадження, пов'язуються з недотриманням встановлених законодавством вимог здійснення відповідних адміністративних процедур і виявляються у простроченні прийняття управлінських рішень, неправомірній відмові у наданні спеціальних правостановлюючих документів.

Аналіз судової практики з розгляду публічно-правових спорів у сфері дозвільно-ліцензійного провадження з використання природних ресурсів дозволив зробити висновок про невизначеність критеріїв відмежування предметної юрисдикції адміністративних та господарських судів.

Обґрунтовано, що при визначенні приналежності публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів до юрисдикції адміністративних судів необхідно застосовувати категорію публічного інтересу, реалізація якого безпосередньо пов'язується з наданням заінтересованим особам суб'єктами владних повноважень спеціальних дозволів (ліцензій) на використання природних ресурсів загальнодержавного значення.

Наявність юрисдикційних спорів пов'язується з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «земля» як об'єкта майнових відносин чи як об'єкта природоресурсних відносин. Обґрунтовано, що набуття спеціальних прав на використання земельних ресурсів має переслідувати передусім задоволення публічного інтересу, що обґрунтовується встановленою Конституцією України виключною формою власності на природні ресурси.

У підрозділі 3.2 *«Розгляд публічно-правових спорів, що виникають під час здійснення контрольно-наглядового та адміністративно-деліктного провадження у сфері використання природних ресурсів»* встановлено, що здійснення контрольно-наглядового провадження у сфері використання природних ресурсів в Україні вимагає проведення докорінних змін організації публічного управління, до яких, зокрема, належить необхідність запровадження ефективного механізму оцінки впливу на довкілля, що забезпечить реалізацію

західноєвропейської концепції попередження екологічно небезпечних наслідків.

У зв'язку з цим визначено, що результатом таких реформаційних змін, передбачених Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні, має бути перегляд бази доказування у публічно-правових спорах з питань використання природних ресурсів. Зазначено, що реалізація вказаної Концепції вимагає відмови від процедури проведення планових та позапланових перевірок результатів діяльності суб'єктів господарювання.

Визначено, що спори з питань оскарження правомірності застосування механізмів притягнення до адміністративної відповідальності у сфері використання природних ресурсів є достатньо поширеними у судовій практиці. Встановлено, що найбільш часто оскаржується застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері використання об'єктів тваринного світу (понад 6500 адміністративних справ, тоді як у сфері використання атмосферного повітря – близько 700 справ), що свідчить у т. ч. про низький рівень правової активності учасників правовідносин, а також відсутність належної системи контролю за дотриманням вимог природоресурсного законодавства.

У підрозділі 3.3 «Розгляд публічно-правових спорів у сфері обігу інформації про стан використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства» в ході проведеного аналізу особливостей розгляду публічно-правових спорів з питань забезпечення доступу до екологічної інформації визначено, що в Україні відсутній механізм оприлюднення інформації про стан використання природних ресурсів, причини погіршення їх якості, справляння шкідливого впливу на довкілля внаслідок здійснення господарської та іншої діяльності.

Підкреслено, що одним з перспективних напрямів удосконалення доступу до публічної екологічної інформації є запровадження Єдиного реєстру спеціальних дозволів (ліцензій) на спеціальне використання природних ресурсів. Обґрунтовано, що запровадження такого реєстру суттєво зменшить кількість адміністративних позовів, предметом яких є оскарження правомірності відмови у наданні доступу до публічної екологічної інформації.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні особливостей розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства, формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в цій сфері і практики його застосування. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Причинами виникнення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів визначено: наявність колізій та прогалин правового

регулювання реалізації відповідних адміністративних процедур (дозвільно-ліцензійних, контрольно-наглядових, адміністративно-деліктних, інформаційних); відсутність забезпечення механізму реалізації виключного права Українського народу на землю, її надра та інші природні ресурси (ст. 13 Конституції України); законодавча невизначеність чітких критеріїв розмежування предметної юрисдикції адміністративних, господарських та цивільних судів.

2. Встановлено, що під публічно-правовим спором у сфері використання природних ресурсів розуміється правовий конфлікт між органами публічної адміністрації, суб'єктами господарювання та іншими учасниками правовідносин, причинами якого є низька ефективність здійснення адміністративних процедур, недотримання принципів забезпечення права власності Українського народу, порушення інтересів територіальної громади чи держави в цілому, недотримання принципів раціонального природокористування та цільового використання природних об'єктів, порушення режиму доступу до публічної екологічної інформації тощо.

3. Підкреслено, що ефективність вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів залежить від застосування сукупності юрисдикційних та неюрисдикційних способів (вирішення спорів у адміністративному порядку та шляхом медіації). Підкреслено, що оптимізація реалізації процедури медіації є одним із напрямів розвантаження судової системи, що сприятиме забезпеченню оперативного вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, при цьому підкреслено, що ініціатива вирішення таких конфліктів має походити від суб'єкта владних повноважень.

4. В ході проведеної характеристики зарубіжного досвіду вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів досліджено систему їх розгляду, що застосовується у Сполучених Штатах Америки. Встановлено, що на території окремих штатів функціонують органи публічного управління (земельні або екологічні суди) в сфері використання природних ресурсів, уповноважені на здійснення дозвільно-ліцензійного провадження, а також розгляд відповідної категорії публічно-правових спорів у судовому порядку. Підкреслено, що функціонування такого органу у системі публічного управління у сфері використання природних ресурсів дозволяє запобігати виникненню спорів з розмежування предметної юрисдикції судів. При цьому висловлено припущення, що створення системи спеціалізованих судів з розгляду природоресурсних спорів є одним з можливих шляхів подолання існуючих в Україні проблем розмежування предметної юрисдикції судів.

5. Зазначено, що головною ознакою публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, розгляд яких має відбуватися у порядку адміністративного судочинства, є порушення публічних інтересів всього суспільства, що по суті відрізняє категорію екологічної шкоди від категорії економічної шкоди, при цьому остання заподіюється конкретній фізичній чи юридичній особі. Обґрунтовано положення про те, що заподіяння екологічної

шкоди пов'язується із заподіянням руйнівного впливу на інтереси теперішнього та майбутніх поколінь.

6. З метою забезпечення захисту публічних інтересів обґрунтовано доповнення ч. 3 ст. 22 Кодексу адміністративного судочинства України нормами про віднесення до юрисдикції апеляційних адміністративних судів публічно-правових спорів, предметом яких є вимоги про оскарження правомірності процедури надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення.

7. Встановлено, що проблемою розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, що виникають під час дозвільно-ліцензійного провадження, є низька ефективність виконання судових рішень у відповідній сфері. Обґрунтовано, що для підвищення ефективності виконання судових рішень у сфері дозвільно-ліцензійного провадження з використання природних ресурсів необхідним є визначення адміністративної процедури публічного правонаступництва органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Підкреслено, що прийняття управлінських рішень під час здійснення дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів не належить до дискреційних повноважень органів публічної адміністрації, тому допустимим є застосування з боку адміністративного суду найбільш ефективних інструментів відновлення порушеного публічного інтересу.

8. Обґрунтовано, що оскарження порядку проведення адміністративної процедури відбувається у порядку адміністративного судочинства, тоді як безпосередньо розгляд спорів, пов'язаних з видом та розміром адміністративно-господарських санкцій, підставами притягнення до господарсько-правової відповідальності здійснюється у порядку господарського судочинства.

9. Визначено такі особливості розгляду спорів з питань доступу до інформації з питань використання природних ресурсів: 1) необхідність з'ясування приналежності відомостей, доступ до яких оспорується, до екологічної інформації; 2) наявність публічного інтересу до затребуваної інформації, що підтверджується відповідними журналістськими запитами, протоколами засідань територіальних громад та ін.

Акцентовано увагу на тому, що спори між суб'єктами господарювання з приводу забезпечення доступу до екологічної інформації, у т. ч. і відомостей про виробничі процеси, належать до категорії публічно-правових спорів, які мають розглядатися у порядку адміністративного судочинства.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Хоменко А. В. Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 4. Ч. 1. С. 152–157.

2. Хоменко А. В. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення спорів з використання природних ресурсів : постановка проблеми. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 3. С. 92–95.

3. Хоменко А. В. Способи вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 128–132.

4. Хоменко А. В. Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 6–2. С. 88–92.

5. Хоменко А. В. Щодо визначення юрисдикції адміністративних судів у вирішенні публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2017. № 30. Т. 1. С. 129–132.

6. Хоменко А. В. Юрисдикція адміністративних судів у вирішенні земельних спорів. *Традиції та новації юридичної науки : минуле, сучасність, майбутнє* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 19 травня 2017 р. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 74–77.

7. Хоменко А. В. Судовий розгляд спорів про доступ до екологічної інформації у порядку адміністративного судочинства. *Сучасне державотворення та правотворення : питання теорії та практики* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 08–09 грудня 2017 р. Одеса : Причорноморська фундація права, 2018. С. 71–73.

8. Хоменко А. В. Окремі проблеми розгляду спорів про відшкодування екологічної шкоди у порядку адміністративного судочинства. *Роль права та закону в громадянському суспільстві* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 09–10 лютого 2018 р. Київ : Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 56–58.

АНОТАЦІЇ

Хоменко А. В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018.

У роботі визначено особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. Досліджено причини виникнення публічно-правових спорів в Україні. Охарактеризовано поняття, ознаки та види публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. Визначено способи розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів.

З метою забезпечення ефективності розгляду правових спорів у сфері використання природних ресурсів встановлено критерії визначення юрисдикції адміністративного суду. Охарактеризовано категорії територіальної юрисдикції (підсудності) у справах з розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства.

Встановлено особливості розгляду публічно-правових спорів, що виникають під час дозвільно-ліцензійного провадження, контрольно-наглядового та адміністративно-деліктного провадження у сфері використання природних ресурсів. Здійснено дослідження особливостей розгляду публічно-правових спорів у сфері обігу інформації про стан використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства.

Автором висвітлено національний досвід регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів та проведено порівняння з проаналізованим досвідом зарубіжного законодавства в частині регулювання відповідних правовідносин, визначено недоліки чинного законодавства України, вироблено конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

***Ключові слова:** адміністративне судочинство, підсудність, природні ресурси, публічно-правовий спір, розгляд, судова реформа, юрисдикція.*

Хоменко А. В. Рассмотрение публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов в порядке административного судопроизводства. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Запорожский национальный университет, Запорожье, 2018.

В работе определены особенности рассмотрения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов. Исследованы проблемы сферы использования природных ресурсов в Украине. Охарактеризованы понятие, признаки и виды публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов.

Отмечено, что главным признаком публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов, рассмотрение которых должно происходить в порядке административного судопроизводства, является нарушение публичных интересов всего общества, что по сути отличает категорию экологического ущерба от категории экономического ущерба, при этом последняя причиняется конкретному физическому или юридическому лицу.

Определены способы рассмотрения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов. С целью обеспечения эффективности рассмотрения правовых споров в сфере использования природных ресурсов установлены критерии определения юрисдикции административного суда. Охарактеризованы категории территориальной юрисдикции (подсудности) по делам по рассмотрению публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов в порядке административного судопроизводства.

Установлены особенности рассмотрения публично-правовых споров, возникающих во время разрешительно-лицензионного производства, контрольно-надзорного и административно-деликтного производства в сфере использования природных ресурсов. Проведено исследование особенностей

рассмотрения публично-правовых споров в сфере обращения информации о состоянии использования природных ресурсов в порядке административного судопроизводства.

Установлено, что к проблемам рассмотрения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов, возникающих при разрешительно-лицензионном производстве, является низкая эффективность исполнения судебных решений в соответствующей сфере. Обосновано, что для повышения эффективности исполнения судебных решений в сфере разрешительно-лицензионного производства по использованию природных ресурсов необходимо определение административной процедуры публичного правопреемства органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Автором рассмотрены национальный опыт регулирования рассмотрения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов и проведено сравнение с проанализированным опытом зарубежного законодательства в части регулирования соответствующих правоотношений, определены недостатки действующего законодательства Украины, выработаны конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.

С целью обеспечения защиты публичных интересов обосновано внесение дополнений в ч. 3 ст. 22 Кодекса административного судопроизводства Украины касательно отнесения к юрисдикции апелляционных административных судов публично-правовых споров, предметом которых являются требования об обжаловании правомерности процедуры предоставления разрешения на специальное использование природных ресурсов общегосударственного значения.

***Ключевые слова:** административное судопроизводство, подсудность, природные ресурсы, публично-правовой спор, рассмотрение, судебная реформа, юрисдикция.*

Khomenko A. V. Consideration of public-law disputes in the sphere of use of natural resources under administrative procedure. – Manuscript.

Thesis for earning a candidate's degree in legal sciences with a specialization in 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2018.

The research specifies the peculiarities of consideration of public-law disputes in the sphere of use of natural resources.

The problems in the sphere of use of natural resources as a reason for the emergence of public-law disputes in Ukraine are investigated. The concept, characteristics and types of public-law disputes in the sphere of natural resources use are described. The ways of consideration of public-law disputes in the sphere of use of natural resources are determined.

The criteria for determination of the jurisdiction of an administrative court are specified in order to ensure the effectiveness of consideration of legal disputes in sphere of use of natural resources. The categories of territorial jurisdiction (cognizance) in cases on consideration of public-law disputes in the sphere of use of

natural resources in under administrative legal proceedings are described. The peculiarities of consideration of public-law disputes that arise during the permitting-licensing proceedings, control-supervision and administrative-tort proceedings in the sphere of use of natural resources are established. The study of peculiarities of consideration of public-law disputes in the sphere of information circulation on the state of use of natural resources under administrative legal proceedings is carried out.

The author examines the national experience of regulation of consideration of public-law disputes in the sphere of use of natural resources and makes comparison with the analyzed experience of foreign legislation in regard to the regulation of relevant legal relations, defines the shortcomings of the current legislation, and develops specific proposals for the improvement of the current legislation.

***Key words:** administrative legal proceeding, cognizance, natural resources, public-law dispute, consideration, judicial reform, judiciary reform.*

Підписано до друку 22.05.2018. Формат 60x90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 0823.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.