

УДК 342.56:347.931

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.70>

## ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЩОДО НАДАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

Скочиляс-Павлів О.В.,

*доктор юридичних наук, професор,**професор кафедри адміністративного та інформаційного права**Інституту права, психології та інноваційної освіти**Національного університету «Львівська політехніка»*

### **Скочиляс-Павлів О.В. Особливості судового розгляду адміністративних справ щодо надання спеціальних дозволів на користування надрами.**

Стаття присвячена дослідженню особливостей судового розгляду адміністративних справ щодо надання спеціальних дозволів на користування надрами. Вказано, що у відносинах, що пов'язані з користуванням надрами, спори зазвичай виникають між фізичними чи юридичними особами та суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності.

Встановлено, що значна частина адміністративних справ щодо надання спеціальних дозволів на користування надрами виникала у зв'язку з тим, що відбувалася зміна нормативно-правового регулювання умов надання спеціальних дозволів в період, коли позивач проходив процедури для отримання такого дозволу. У зв'язку з цим у судовій практиці виникали різні підходи до вирішення вказаної категорії справ. Одні суди вважали, що суб'єкт владних повноважень повинен був керуватися законодавством, чинним на момент звернення позивача з відповідною заявою до органу державної влади, а не законодавством, що діяло на час прийняття рішення, обґрунтовуючи свою позицію тим, що усі сумніви щодо застосування норм національного законодавства необхідно тлумачити на користь особи, а не органу. Протилежна позиція судів полягала у тому, що суб'єкт владних повноважень може діяти виключно на підставі та в межах повноважень, що визначені законодавством і таким чином зобов'язаний керуватися законодавством, чинним на момент розгляду заяви про надання спеціального дозволу, а не законодавством, що було чинним на дату звернення позивача до органу державної влади.

Доведено, що практика розгляду цієї категорії справ є важливою та корисною з огляду на те, що дала підстави сформулювати усталену судову практику в умовах зміни законодавства щодо триваючих правовідносин. Якщо під час розгля-

ду заяви особи суб'єктом владних повноважень до прийняття остаточного рішення було змінено нормативно-правове регулювання, суб'єкт владних повноважень не має законних можливостей для прийняття рішення з урахуванням попереднього нормативно-правового регулювання, яке є нечинним. Таким чином, суб'єкт владних повноважень повинен застосовувати те законодавство, яке діяло на час прийняття рішення, навіть, якщо було змінено нормативно-правове регулювання.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, суб'єкти владних повноважень, спори з питань користування надрами, триваючі правовідносини, зміна нормативно-правового регулювання.

### **Skochylias-Pavliv O.V. Peculiarities of the judicial review of administrative cases regarding the granting of special permits for the use of subsoil.**

The article is devoted to the study of the peculiarities of judicial review of administrative cases regarding the granting of special permits for the use of subsoil. It is indicated that in relations related to the use of subsoil, disputes usually arise between individuals or legal entities and the subject of authority regarding the appeal of his decisions (normative legal acts or individual acts), actions or inaction.

It was established that a significant part of administrative cases regarding the granting of special permits for the use of subsoil arose in connection with the fact that there was a change in the normative and legal regulation of the conditions for granting special permits during the period when the plaintiff went through the procedures for obtaining such a permit. In connection with this, different approaches to solving the specified category of cases arose in judicial practice. Some courts believed that the subject of power should be guided by the legislation in force at the time the plaintiff addressed the relevant application to the state authority, and not by the legislation in

force at the time of the decision, justifying their position by the fact that all doubts regarding the application of the norms national legislation must be interpreted in favor of the person, not the body. The opposite position of the courts was that the subject of the authority can act solely on the basis and within the limits of the powers defined by the legislation and thus is obliged to be guided by the legislation in force at the time of consideration of the application for the granting of a special permit, and not by the legislation that was in effect on the date of the plaintiff's appeal to the state authority.

It is proved that the practice of consideration of this category of cases is important and useful in view of the fact that it gave grounds for the formation of established judicial practice in the conditions of changes in the legislation on ongoing legal relations. If, during the consideration of a person's application by a subject of authority before making a final decision, the legal regulation was changed, the subject of authority does not have legal opportunities to make a decision taking into account the previous legal regulation, which is invalid. Thus, the subject of power must apply the legislation that was in force at the time of the decision, even if the legal regulation has been changed.

**Key words:** administrative proceedings, subjects of authority, disputes over the use of subsoil, continuing legal relations, changes in legal regulations.

**Постановка проблеми.** Конституція України встановлює правило, згідно якого земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону [1]. Таким законом у сфері користування надрами є Кодекс України про надра, який встановлює правила користування надрами та основні вимоги в галузі охорони надр. І відповідно до ст. 64 Кодексу України про надра, спори з питань користування надрами розглядаються у порядку, встановленому законодавством України [2].

У відносинах, що пов'язані з користуванням надрами, спори зазвичай виникають між фізичними чи юридичними особами та суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності. У більшості випадків таким суб'єктом владних повноважень виступає

Державна служба геології та надр України (далі – Держгеонадра) як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, є уповноваженим органом з питань реалізації угод про розподіл продукції [3]. Такі спори можуть стосуватися надання спеціальних дозволів на користування надрами, продовження строку дії, переоформлення, поновлення дії, зупинення дії чи анулювання дозволів та внесення до них змін.

Однієї із найпоширеніших категорій справ, вирішення яких віднесено до компетенції адміністративних судів є спори, які виникають у сфері надання дозволів на користування надрами. І незважаючи на те, що Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами від 30.05.2011 року № 615 втратив чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо користування надрами» від 23.08.2023 року [4], практика розгляду цієї категорії справ є важливою та корисною з огляду на те, що дала підстави сформувати усталену судову практику в умовах зміни законодавства щодо триваючих правовідносин.

**Стан опрацювання проблематики в науковій літературі.** Загалом правові аспекти користування надрами є достатньо дослідженими у науковій літературі, проте питання щодо судового розгляду адміністративних справ висвітлені фрагментарно. Такі дослідники як М.І. Смокович, Р.В. Миронюк, В.М. Бевзенко, О.А. Губська, М.І. Цуркан, Н.В. Янюк опосередковано торкалися досліджуваної теми, тому можемо констатувати, що питання про особливості судового розгляду адміністративних справ щодо надання спеціальних дозволів на користування надрами є малодослідженим в науковій літературі.

**Метою статті** є з'ясування особливостей розгляду та вирішення адміністративних справ щодо надання спеціальних дозволів на користування надрами.

**Виклад основного матеріалу.** Значна частина адміністративних справ щодо надання спеціальних дозволів на користування надрами виникла у зв'язку з тим, що відбувалася зміна нормативно-правового регулювання умов надання спеціальних дозволів в період, коли позивач проходив процедури для отримання такого дозволу. У зв'язку з цим у судовій практиці виникали різні підходи до вирішення вказаної категорії справ. Одні суди вважали, що суб'єкт владних повноважень повинен був керуватися законодавством, чинним на момент звернення позивача з відповідною заявою до Держгеонадра, а не законодавством, що діяло на час прийняття рішення (вчинення оскаржуваних дій), обгрун-

товуючи свою позицію тим, що усі сумніви щодо застосування норм національного законодавства необхідно тлумачити на користь особи, а не органу влади. На підтвердження можна навести постанови Верховного Суду від 18.09.2018 у справі № 816/1053/16, від 02.10.2020 у справі № 826/1236/17, від 22.12.2020 у справі № 817/856/16, згідно з якими, рішення за результатами розгляду заяви про надання спеціального дозволу на користування надрами приймається за законодавством, що діє на час звернення з заявою, а не на час прийняття рішення про надання чи відмову у наданні дозволу [5].

Протилежна позиція судів полягала у тому, що суб'єкт владних повноважень може діяти виключно на підставі та в межах повноважень, що визначені законодавством і таким чином зобов'язаний керуватися законодавством, чинним на момент розгляду заяви про надання спеціального дозволу, а не законодавством, що було чинним на дату звернення позивача до Держгеонадра. В результаті суди визнавали рішення Державної служби геології та надр України щодо відмови у наданні спеціальних дозволів на користування надрами правомірними у зв'язку з істотною зміною правового регулювання спірних правовідносин. Це підтверджує, наприклад, постанова Верховного Суду від 09.09.2020 у справі № 826/10971/16, згідно з якою рішення за результатами розгляду заяви про надання спеціального дозволу на користування надрами приймається за законодавством, що діє на час прийняття рішення про надання чи відмову у наданні дозволу (а не на час звернення з заявою) [6].

Проаналізувавши законодавство та судову практику, можна сформулювати кілька важливих висновків, які повинні враховувати суди при вирішенні адміністративних справ в умовах зміни законодавства щодо триваючих правовідносин.

По-перше, відповідно до абзацу 2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 09.02.1999 № 1-рп/99 (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) за загальновищезначаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі [7]. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, згідно з якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним сили, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце.

Це означає, що дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і *закінчилися* (не тривають-*примітка автора*) до набрання чинно-

сті цим законом або іншим нормативно-правовим актом.

Отже, у разі безпосередньо (прямої) дії закону в часі новий нормативний акт поширюється на правовідносини, що виникли після набрання ним чинності, або до набрання ним чинності і тривали на момент набрання актом чинності.

По-друге, станом на сьогодні існує усталена правова позиція Верховного Суду, яка була сформована після тривалих дискусій у постанові від 31.03.2021 року у справі № 803/1541/16 [8].

Звертаємо увагу, що цю постанову ухвалено Судовою палатою з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, що свідчить про наявність різних точок зору на спірну ситуацію, а відтак – потребу у забезпеченні єдності практики під час застосування законодавства в умовах істотної зміною правового регулювання спірних правовідносин.

Можливість розгляду справи палатою передбачене ст. 346 Кодексу адміністративного судочинства України. Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, передає справу на розгляд палати, до якої входить така колегія, якщо ця колегія вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з цієї самої палати або у складі такої палати [9].

У вказаному палатному рішенні визнано правильним підхід, застосований у постанові Верховного Суду від 09.09.2020 року у справі № 826/10971/16, згідно з яким рішення за результатами розгляду заяви про надання спеціального дозволу на користування надрами приймається за законодавством, що діє на час прийняття рішення про надання чи відмову у наданні дозволу (а не на час звернення з заявою). Водночас Судова палата дійшла висновку про необхідність відступлення від правового висновку, викладеного у постановах Верховного Суду від 18.09.2018 у справі № 816/1053/16, від 02.10.2020 у справі № 826/1236/17, від 22.12.2020 у справі № 817/856/16 та інших, де його застосовано.

Якщо під час розгляду заяви особи суб'єктом владних повноважень до прийняття остаточного рішення було змінено нормативно-правове регулювання, суб'єкт владних повноважень не має законних можливостей для прийняття рішення з урахуванням попереднього нормативно-правового регулювання, яке є нечинним, а його рішення та дії в цих випадках не можуть вважатися протиправними за формальними ознаками.

У теорії права допускається можливість застосування до триваючих відносин до їх завершення нормативно-правового регулювання, яке

діяло на час їх виникнення, за окремим рішенням і розглядається з позицій встановлення спеціального регулювання перехідного періоду – «переживаючої» (ультраактивної) дії нормативно-правових актів. Водночас, таке застосування повинно бути чітко обумовлено при прийнятті відповідних нормативно-правових актів. Відсутність такого застереження не надає суб'єкту владних повноважень права на самовільне застосування нечинних правових норм

Верховний Суд дійшов висновку, що дотримання встановленого порядку користування надрами становить особливий суспільний інтерес, оскільки відповідно до ст. 13 Конституції України надра є об'єктом права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. У зв'язку з цим зміна правового регулювання у триваючих правовідносинах, пов'язаних з отриманням суб'єктами господарювання спеціального дозволу на користування надрами, є підставою для застосування Держгеонадра України нового порядку надання спеціальних дозволів, незалежно від того, на якому етапі розгляду та вирішення заяви відбулися відповідні зміни. Тільки такий підхід забезпечить раціональне використання родовищ корисних копалин, а також реалізацію принципу рівності перед законом та запобігання всім формам дискримінації [8].

По-третє, часто, при вирішенні таких дискусійних питань, дослідники звертаються до рішень Європейського суду з прав людини, зокрема, «Щокін проти України» та «Новік проти України».

У пунктах 52, 56 рішення від 14 жовтня 2010 року у справі «Щокін проти України» ЄСПЛ зазначив, що відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості та точності, які передбачали можливість різного тлумачення, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, і не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів державної влади в права заявника. У випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві, органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи [10].

У справі «Новік проти України» ЄСПЛ зробив висновок, що надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Вимога «якості закону» у розумінні пункту 1 статті 5 Конвенції означає, що закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні для убезпечення від будь-якого ризику свавілля [11].

Проте, вважаємо, що безумовне посилання на вказані рішення ЄСПЛ в умовах зміни нормативно-правового регулювання щодо триваючих правовідносин, є дещо невиправданим. Обставини справ «Щокін проти України» та «Новік проти України» не витікають із триваючих правовідносин, протягом яких відбулася зміна нормативно-правового регулювання суспільних відносин щодо яких виник спір. Вірно зазначають дослідники, що для суддів загальної юрисдикції прецеденти Європейського Суду з прав людини мають обов'язковий характер, але вітчизняний суд має право відмовитися від його застосування у випадку, коли є потреба відокремитися від прецеденту ЄСПЛ через розумну відмінність у фактах справи [12].

**Висновки.** У судовій практиці склалися різні позиції щодо вирішення питання в умовах зміни законодавства щодо триваючих правовідносин. Станом на сьогодні можемо констатувати, що, якщо під час розгляду заяви особи до прийняття остаточного рішення було змінено нормативно-правове регулювання, суб'єкт владних повноважень не має законних можливостей для прийняття рішення з урахуванням попереднього нормативно-правового регулювання, яке є нечинним. Таким чином, суб'єкт владних повноважень повинен застосовувати те законодавство, яке діяло на час прийняття рішення, навіть, якщо було змінено нормативно-правове регулювання.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Положення про Державну службу геології та надр України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF#Text>.
4. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749-2023-%D0%BF#n228>.
5. Постанова Верховного Суду від 16 листопада 2021 року у справі № 360/1406/20 (адміністративне провадження № К/9901/29737/21). URL: <https://supreme.court.gov.ua>.

6. Постанова Верховного Суду від 09 вересня 2020 у справі № 826/10971/16. URL: <https://supreme.court.gov.ua>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 09.02.1999 № 1-рп/99 (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99#Text>.
8. Постанова Верховного Суду від 31 березня 2021 року у справі № 803/1541/16 (адміністративне провадження № К/9901/18708/18). URL: <https://supreme.court.gov.ua>.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
10. Справа «Щокін проти України»: рішення ЄСПЛ від 14 жовтня 2010 року у справі. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_858#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858#Text).
11. Справа «Новік проти України»: рішення ЄСПЛ від 18 грудня 2008 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_442#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_442#Text).
12. Марченко А.А. Прецедентний характер рішень Європейського суду з прав людини в правовій системі України. URL: <https://baas.gov.ua/ua/proekty/articles/m/665-pretsedentnij-kharakterishen-evopejskogo-sudu-z-prav-lyudini-v-pravovij-sistemi-ukrajini.html>.