

Надра як об'єкт права власності Українського народу: огляд практики Верховного Суду

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2025

Дата публікації: 2025-06-20

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/nadra-iak-ob-iektamy-prava-vlasnosti-ukrainskoho-narodu-ohliad-prakt-yku-verkhovnoho-sudu/>

Відомості про автора

Берназюк Ян

Верховний Суд

Текст документа

Берназюк Ян Олександрович

д.ю.н., професор

НАДРА ЯК ОБ'ЄКТАМИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ:

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Ключові слова: принцип належного урядування, принцип юридичної визначеності, презумпція правомірності дій суб'єкта господарювання, принцип пропорційності, принцип офіційного з'ясування всіх обставин, принцип добросовісності, принцип дискреції в межах закону, заборона формального правозастосування, презумпція переваги публічного інтересу у сфері надрокористування, обов'язок обґрунтування адміністративного акта.

Вступ.

Цей огляд судової практики Верховного Суду присвячений складним і багатогранним питанням, що виникають у сфері користування надрами, які, згідно з Конституцією України, є об'єктом права власності Українського народу, що обумовлює їхнє особливе значення та детальне законодавче регулювання. В умовах сьогодення, коли Україна прагне до сталого розвитку та забезпечення економічної безпеки, ефективного та раціонального використання природних ресурсів набуває особливого стратегічного значення. Таким чином, актуальність систематизації та аналізу судових рішень у цій галузі є важливою для всіх учасників правовідносин.

Сфера надрокористування традиційно належить до чутливих і складних в аспекті правозастосування сфер суспільно-управлінських відносин. Вона перебуває на перетині адміністративного та природоохоронного права, поєднуючи значні публічні інтереси (раціональне використання надр, охорона довкілля, економічна безпека) з приватними інтересами суб'єктів господарювання, які інвестують у видобуток корисних копалин.

Зважаючи на природну обмеженість надр як ресурсу, а також на необхідність контролювати належне дотримання надрокористувачами правових норм, законодавець передбачив складну дозвільну систему, значну кількість процедурних вимог і широкі контрольні повноваження уповноважених органів. Таке регулювання закономірно породжує численні юридичні спори – передусім щодо правомірності анулювання дозволів, тлумачення умов їх дії, відмов у продовженні строків, а також дотримання природоохоронного законодавства.

У контексті цих спорів Верховний Суд неодноразово стикався з необхідністю оцінювати, чи було забезпечено належний баланс між державним інтересом та правом суб'єкта господарювання на стабільність правового режиму. У низці рішень Суд звертав увагу на недопустимість формального підходу щодо притягнення

надрокористувачів до відповідальності, якщо відсутня істотна шкода чи порушення не були доведені належними доказами.

Судова практика також формує критерії правомірного здійснення контрольних повноважень суб'єктами владних повноважень. Верховний Суд послідовно наголошує, що перевірки мають проводитися у спосіб, передбачений законом, з дотриманням процедурних гарантій, а їх результати повинні бути належним чином мотивовані (обґрунтовані). У разі недотримання таких вимог адміністративний суд визнає відповідні акти протиправними.

Окрему увагу Верховний Суд приділяє питанням застосування принципу добросовісності в публічно-правових відносинах, що особливо актуально у спорах, де зволікання з боку суб'єкта владних повноважень або непередбачувані зміни в нормативному регулюванні впливають на становище надрокористувача. У своїх рішеннях Суд послідовно зазначає, що держава повинна діяти послідовно і передбачувано, з урахуванням принципу юридичної визначеності.

Низка рішень стосується також визначення моменту припинення дії дозволу, меж обов'язковості повідомлення заявника про намір анулювання, необхідності врахування фактичного виконання умов дозволу та об'єктивних обставин, що могли вплинути на своєчасність виконання зобов'язань з боку надрокористувача. Верховний Суд підходить до таких питань не лише з точки зору формального законодавства, а й крізь призму цілей (мети) відповідного нормативного регулювання.

У справах про оскарження рішень Державної служби геології та надр або Міністерства захисту довкілля адміністративний суд досліджує не лише юридичну обґрунтованість рішень, а й фактичні підстави, зокрема достовірність результатів перевірок, відповідність дій державного органу принципу пропорційності та наявність альтернатив до суворих санкцій. Такий підхід сприяє більш зваженому втручанням в господарську діяльність і зміцненню довіри до адміністративного судочинства.

Цей огляд узагальнює актуальні підходи Верховного Суду, сформульовані в межах розгляду справ щодо користування надрами, та окреслює тенденції розвитку адміністративної юрисдикції у цій сфері. Систематизація правових позицій дозволяє краще зрозуміти підходи Суду до оцінки рішень суб'єктів владних повноважень, значення процедурних гарантій для правового становища суб'єктів господарювання, а також перспективи розвитку практики у спорах із виразним природоохоронним і регуляторним компонентом.

Ian Bernaziuk

Doctor of Law, Professor

SUBSOIL AS AN OBJECT OF OWNERSHIP BY THE UKRAINIAN PEOPLE:

REVIEW OF THE SUPREME COURT'S CASE LAW

Keywords: principle of good governance, legal certainty, presumption of legality of business activities, proportionality, duty of official clarification of all circumstances, good faith, discretion within the limits of the law, prohibition of formalistic law enforcement, presumption of the primacy of public interest in subsoil use, duty to substantiate administrative acts.

Introduction.

This review of the Supreme Court's case law is devoted to complex and multifaceted issues arising in the sphere of subsoil use, which, according to the Constitution of Ukraine, constitute the property of the Ukrainian people, which determines their special significance and detailed legislative regulation. In today's conditions, when Ukraine strives for sustainable development and ensuring economic security, the effective and rational use of natural resources takes on special strategic significance. Thus, the relevance of systematization and analysis of court decisions in this area is important for all participants in legal relations.

The sphere of subsoil use traditionally belongs to the sensitive and complex spheres of social and public governance relations in the context of legal enforcement. It is at the intersection of administrative and environmental law, combining significant public interests (rational use of subsoil, environmental protection, economic security) with private interests of business entities that invest in mineral extraction.

Given the natural limitations of subsoil as a resource, as well as the need to monitor the proper compliance of subsoil users with legal norms, the legislator has provided for a complex permitting system, a significant number of procedural requirements and broad control powers of authorized bodies. Such regulation naturally gives rise to numerous legal disputes - primarily regarding the legality of the cancellation of permits, the interpretation of their terms, refusals to extend the terms, as well as compliance with environmental legislation.

In the context of these disputes, the Supreme Court has repeatedly faced the need to assess whether an appropriate balance has been ensured between the state interest and the right of the economic entity to the stability of the legal regime. In a number of decisions, the Court has drawn attention to the inadmissibility of a formal approach to holding subsoil users liable if there is no significant damage or violations have not been proven by proper evidence.

Case law also forms the criteria for the lawful exercise of control powers by subjects of government authority. The Supreme Court consistently emphasizes that inspections must be carried out in the manner prescribed by law, with observance of procedural guarantees, and their results must be properly motivated (substantiated). In case of non-compliance with such requirements, the administrative court shall declare the relevant acts unlawful.

The Supreme Court pays special attention to the application of the principle of good faith in public legal relations, which is especially relevant in disputes where delays on the part of the subject of public authority or unforeseen changes in regulatory framework affect the position of the subsoil user. In its decisions, the Court consistently notes that the state must act consistently and predictably, taking into account the principle of legal certainty.

A number of decisions also concern the determination of the moment of termination of the permit, the limits of the obligation to notify the applicant of the intention to cancel, the need to take into account the actual fulfillment of the permit conditions and objective circumstances that could affect the timeliness of the fulfillment of obligations by the subsoil user. The Supreme Court approaches such issues not only from the point of view of formal legislation, but also through the prism of the goals (objectives) of the relevant regulatory framework.

In cases of appeal against decisions of the State Service of Geology and Subsoil or the Ministry of Environmental Protection, the administrative court examines not only the legal validity of the decisions, but also the factual grounds, in particular the reliability of the results of inspections, the compliance of the actions of the state body with the principle of proportionality and the availability of alternatives to severe sanctions. Such an approach contributes to a more balanced intervention in economic activity and strengthening trust in administrative justice.

This review summarizes the current approaches of the Supreme Court, formulated within the framework of consideration of cases on the use of subsoil, and outlines the trends in the development of administrative jurisdiction in this area. The systematization of legal positions allows for a better understanding of the Court's approaches to assessing decisions of subjects of government authority, the importance of procedural guarantees for the legal position of business entities, as well as the prospects for the development of practice in disputes with a pronounced environmental and regulatory component.

До огляду увійшли 35 постанов Верховного Суду, які прийняті у період з 2018 року по 2024 рік, та розміщені у хронологічному порядку.

Ці постанови охоплюють собою умовні чотири групи спорів та, відповідно, правових позицій Верховного Суду:

I. Припинення права користування надрами, анулювання/зупинення дії спеціальних дозволів (ця група охоплює спори, пов'язані з підставами та процедурою припинення права користування надрами, включаючи анулювання або зупинення дії спеціальних дозволів).

Підстави та порядок анулювання/зупинення дії дозволів:

Справа №812/1735/17 (також справи № П/811/708/16, №806/1334/16, пов'язані з невиконанням умов дозволу, звітів, приписів).

Справа № 540/1296/19 (невиконання припису як підстава для анулювання).

Справа № 640/1440/19 (щодо ретельності судової перевірки підстав анулювання дозволу, оскільки це стосується позбавлення майнового права).

Справа № 460/1033/19 (недопуск до перевірки як підстава для анулювання дозволу).

Справа № 260/1946/23 (підтвердження позиції щодо недопуску до перевірки як підстави для анулювання).

Справа № 260/2928/21 (використання надр не за цільовим призначенням, порушення інших вимог дозволу).

Справа № 480/8344/22 (недопустимість анулювання дозволу через невиконання вимог, які втратили актуальність внаслідок змін у законодавстві; суперечлива поведінка Держгеонадра).

Справа № 160/8773/23 (зупинення дії дозволу у зв'язку із санкціями щодо кінцевого бенефіціарного власника надрокористувача).

Судовий порядок припинення права користування надрами:

Справи № 812/1735/17, П/811/708/16, № 806/1334/16 (право державного органу звернутися до суду для анулювання дозволу не обмежується лише випадками активної незгоди надрокористувача).

Справа № 540/1296/19 (підстави звернення Держгеонадра до суду з позовом про анулювання дозволу).

Підстави для тимчасового зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами:

Справа № 640/21663/21 (дві самостійні підстави: за результатами контролю Держгеонадрами або за поданням інших контролюючих органів/органів місцевого самоврядування).

II. Порядок надання, продовження та зміни спеціальних дозволів на користування надрами (до цієї групи віднесено справи, що стосуються процедурних аспектів отримання, продовження дії дозволів, а також умов їх надання, зокрема, без проведення аукціону).

Зобов'язання видати/продовжити дозвіл:

Справа № 817/498/17 (безпідставна бездіяльність Держгеонадр щодо видачі дозволу за наявності виконаних позивачем вимог).

Умови надання дозволу без проведення аукціону:

Справа № 826/11885/16 (вимога безумовного дотримання законодавства у попередній період для пільгового права).

Справи № 826/7696/18 та № 826/6766/18 (неправильне застосування норм щодо надання дозволу без аукціону для видобування літєвих руд).

Справа № 806/1001/17 (значення цільового призначення цілісного майнового комплексу для надання дозволу без аукціону).

Справа № 240/19318/20 (застосування законодавства, чинного на момент прийняття рішення про надання/відмову, а не на момент звернення).

Справа № 360/1406/20 (підтвердження принципу застосування актуального законодавства на момент прийняття рішення у триваючих правовідносинах).

Справа № 240/3448/19 (необхідність наявності у заявника спеціального дозволу на геологічне вивчення або розробку для подання матеріалів геолого-економічної оцінки до Державної комісії України по запасах корисних копалин з метою отримання дозволу на видобування без аукціону).

Справа № 420/5343/23 (реєстрація робіт і досліджень з геологічного вивчення надр не робить автоматично виконавця користувачем надр для цілей отримання дозволу на видобування без аукціону).

Застосування принципу "мовчазної згоди":

Справа № 640/7578/20 (принцип не застосовується за наявності законних підстав для відмови у наданні дозволу).

Підземні води:

Справа №815/5254/16 (подвійний правовий режим підземних вод; необхідність спецдозволу на користування надрами для виробничих потреб).

Справа № 120/3158/20-а (питання встановлення зон санітарної охорони для водних об'єктів).

Суспільна необхідність при примусовому відчуженні земельних ділянок для видобутку корисних копалин:

Справа № 856/9/20-а (мета видобутку корисних копалин загальнодержавного значення як суспільна необхідність; важливість інвестиційного клімату).

III. Судовий контроль за діяльністю та рішеннями органів державної влади у сфері надрокористування (ця категорія об'єднує справи, де Верховний Суд аналізував правомірність дій та рішень контролюючих органів, а також наголошував на важливості належної мотивації).

Мотивованість судових рішень та рішень контролюючих органів:

Справа №807/1689/14 (необхідність детальної мотивації судових рішень та належного аналізу доводів сторін у спорах щодо приписів).

Правомірність приписів контролюючих органів:

Справа № 440/1775/19 (припис має виноситися за результатами перевірки, містити вимогу усунення конкретних порушень і не може підміняти перевірку).

Справа № 460/17126/21 (неналежна умотивованість припису, абстрактні вимоги та невизначений термін виконання є підставами для визнання його протиправним).

Повноваження органів місцевого самоврядування:

Справа № 160/13502/19 (погодження надання гірничого відводу органом місцевого самоврядування не вимагає згоди землевласників).

Забезпечення позову:

Справа № 806/1001/17 (зупинення дії дозволу як заходу забезпечення позову через загрозу ускладнення виконання рішення).

IV. Процесуальні аспекти та загальні принципи адміністративного судочинства у спорах щодо надрокористування (ця група включає справи, де розглядалися загальні процесуальні питання, важливі для вирішення спорів у сфері надрокористування).

Ефективний спосіб відновлення порушеного права:

Справа № 0940/2394/18 (можливість суду зобов'язати орган влади прийняти конкретне рішення за умови виконання заявником всіх вимог, передбачених законодавством).

Право прокурора на звернення до суду в інтересах держави:

Справа № 240/401/19 (прокурор може звертатися до суду за відсутності іншого органу зі спеціальними повноваженнями у конкретних правовідносинах).

Справа № 260/925/21 (право заступника керівника прокуратури на підписання та подання апеляційної скарги в інтересах держави).

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, вчинених на виконання рішення суду:

Справа № 640/17504/19 (питання порядку виконання судового рішення розглядаються в порядку судового контролю за виконанням рішення, а не в порядку нового судового спору).

Роз'яснення судового рішення:

Справа №400/2839/22 (процесуальний порядок роз'яснення судового рішення не може слугувати меті зміни способу виконання судового рішення).

Обов'язок надрокористувачів подавати звітність:

Справа № 280/8281/20 (обов'язковість подання звітів про виконання Програми робіт; статус наказу, що затверджує форму звітності).

Вина як підстава звільнення від відповідальності у публічно-правових відносинах:

Справа № 260/2928/21 (поняття вини, за загальним правилом, не впливає на оцінку правомірності рішення про притягнення до відповідальності у публічно-правових спорах).

Порядок припинення права користування надрами та судовий контроль

Державна служба геології та надр України звернулася до суду з вимогою анулювати спеціальний дозвіл на користування надрами, виданий ТОВ, через невиконання обов'язку подавати щорічні звіти про стан запасів корисних копалин. Позивач посилався на порушення відповідачем умов угоди про користування надрами, що, на його думку, є підставою для припинення права користування надрами.

Верховний Суд скасував рішення судів попередніх інстанцій, які відмовили у задоволенні позову, та ухвалив нове рішення, яким припинив право користування надрами ТОВ шляхом анулювання спеціального дозволу.

Суд наголосив, що відповідно до статті 26 Кодексу України про надра право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування. Проте у випадках, передбачених пунктами 4, 5, 6 цієї статті (зокрема, якщо надрокористувач використовує надра не за цільовим призначенням або не приступив до їх використання протягом визначеного строку), у разі незгоди користувача припинення права здійснюється виключно в судовому порядку.

Верховний Суд роз'яснив, що право державного органу звернутися до суду для анулювання дозволу за наявності порушень з боку надрокористувача не обмежується лише випадками активної незгоди останнього. Відсутність формальних заперечень від надрокористувача не може свідчити про відсутність підстав для судового розгляду, якщо державний орган вказує на конкретні порушення вимог законодавства у сфері надрокористування, які є підставою для анулювання дозволу.

Судовий порядок у таких справах виступає важливою гарантією як для захисту прав надрокористувачів від необґрунтованих рішень, так і для забезпечення державного контролю та належного управління у стратегічно важливій сфері використання природних ресурсів. Суди зобов'язані ретельно встановлювати фактичні обставини справи, зокрема, чи дійсно мали місце порушення, які можуть слугувати підставою для анулювання спеціального дозволу.

Обмеження можливості державного органу звертатися до суду лише випадками, коли користувач надр висловив свою незгоду, суперечить принципам ефективного державного контролю та належного управління.

Для захисту державних інтересів та забезпечення дотримання законодавства у сфері надрокористування, уповноважений державний орган може і повинен звертатися до суду з вимогою про анулювання спеціального дозволу за наявності відповідних правових підстав, а відсутність формальних заперечень з боку надрокористувача не є перешкодою для такого судового розгляду.

Невиконання обов'язкових приписів Державної служби геології та надр України, які є законними та мотивованими, є підставою для анулювання спеціального дозволу на користування надрами, якщо порушення не усунуто у визначений строк.

Користувачі надр зобов'язані дотримуватися умов спеціального дозволу, а їх порушення може мати наслідком втрату права на користування надрами у судовому порядку.

Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2018 року справа №812/1735/17

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77248282>, постанова Верховного Суду від 19 березня 2019 року у справі № П/811/708/16 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80548892>, постанова Верховного Суду від 19 березня 2019 року у справі №806/1334/16 – <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80548526>

Порядок зобов'язання Державної служби геології та надр України видати спеціальний дозвіл на користування надрами

21 березня 2019 року Верховний Суд розглянув у письмовому провадженні справу за касаційною скаргою Держгеонадра на постанову Рівненського окружного адміністративного суду від 06 червня 2017 року та ухвалу Житомирського апеляційного адміністративного суду від 01 листопада 2017 року у справі № 817/498/17.

Позивач звернувся до суду з вимогами визнати протиправною бездіяльність Держгеонадр щодо нерозгляду заяви ПАТ про продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами; зобов'язати відповідача видати спеціальний дозвіл на бланку встановленого зразка з продовженням строку його дії та внесеними змінами відповідно до наказів від 15 грудня 2016 року № 475 та № 476.

Судами першої та апеляційної інстанцій встановлено, що позивач виконав усі законодавчо визначені вимоги для отримання спеціального дозволу, натомість Держгеонадра безпідставно не здійснила його видачу, порушуючи принцип правової визначеності та обов'язок державного органу діяти вчасно і послідовно. Відповідні накази відповідача про продовження строку дії дозволу свідчили про наявність прийнятого рішення, яке орган мав виконати, видавши дозвіл на бланку встановленого зразка.

Верховний Суд підтримав висновки судів попередніх інстанцій щодо протиправності бездіяльності Держгеонадр та підтвердив зобов'язання цього органу виконати раніше прийняте рішення про продовження строку дії дозволу та внесення до нього змін. Суд зробив висновок, що принцип належного урядування передбачає обов'язок державних органів діяти послідовно та передбачувано, а відмова у видачі дозволу за наявності всіх необхідних документів є порушенням прав позивача.

Постанова Верховного Суду від 21 березня 2019 року у справі № 817/498/17 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80633154>

Мотивованість судового рішення щодо діяльності у сфері надрокористування

Верховний Суд у справі №807/1689/14 розглянув касаційні скарги ПрАТ «Карпатська рудна компанія» та Державної служби геології та надр України щодо правомірності припису про усунення порушень у сфері користування надрами. Спір виник у зв'язку з проведенням позапланової перевірки ПрАТ «Карпатська рудна компанія» та винесенням контролюючим органом припису про усунення виявлених порушень. Суди першої та апеляційної інстанцій частково задовольнили позов компанії, скасувавши низку пунктів припису, однак Верховний Суд встановив, що рішення апеляційного суду не містить достатнього обґрунтування щодо правомірності скасування окремих пунктів припису, що призвело до необхідності перегляду справи.

У зв'язку з порушеннями процесуальних норм, зокрема відсутністю належного аналізу доводів сторін, Верховний Суд направив справу на новий розгляд. Суд наголосив, що під час нового перегляду необхідно всебічно оцінити обставини справи, враховуючи правові норми, що регулюють користування надрами.

Ключові правові висновки Верховного Суду:

Застосування норм права у сфері геологічного контролю: суди нижчих інстанцій зобов'язані надавати чітку мотивацію щодо правомірності чи неправомірності приписів державних органів контролю у сфері користування надрами.

Принцип законності та обґрунтованості судового рішення: суд апеляційної інстанції не навів достатніх аргументів щодо визнання неправомірними окремих пунктів припису, що позбавило судові рішення відповідної правової визначеності та не дало можливості контролюючому органу належним чином обґрунтувати свою позицію.

Постанова Верховного Суду від 21 березня 2019 року справа №807/1689/14 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80633851>

Правовий режим використання підземних вод та необхідність спеціального дозволу

Верховний Суд у справі № 815/5254/16 розглянув питання необхідності отримання спеціального дозволу на користування надрами у разі використання підземних вод для виробничих потреб.

ТОВ оскаржило пункти 8 та 11 припису Державної екологічної інспекції Північно-Західного регіону Чорного моря. Пункт 8 припису зобов'язував підприємство отримати спеціальний дозвіл на користування надрами,

оскільки воно використовувало підземні води не лише для господарсько-побутових потреб, а й для виробничих.

Суд підтвердив, що відповідно до положень Водного кодексу України та Кодексу України про надра, підземні води мають подвійний правовий режим. Використання таких вод для виробничих цілей вимагає отримання як дозволу на спеціальне водокористування, так і спеціального дозволу на користування надрами. Законодавство передбачає звільнення від необхідності отримання спеціального дозволу лише у випадку, коли підземні води використовуються виключно для господарсько-побутових потреб і обсяг їх видобутку не перевищує 300 куб. м на добу.

Судами було встановлено, що підприємство здійснювало водопостачання з трьох артезіанських свердловин на підставі дозволу на спеціальне водокористування, при цьому його добовий обсяг забору води перевищував встановлений законом поріг. Крім того, вода використовувалася для виробничих потреб, що виключає можливість застосування спрощеного режиму користування надрами.

Верховний Суд, залишаючи в силі рішення апеляційного суду, наголосив, що підприємство зобов'язане отримати спеціальний дозвіл на користування надрами у разі використання підземних вод для виробничої діяльності. Доводи позивача щодо тривалості процедури отримання такого дозволу не можуть слугувати підставою для звільнення від обов'язку його наявності.

Ця постанова Верховного Суду підкреслює, що використання підземних вод для виробничих цілей без спеціального дозволу є порушенням законодавства про надра. Підприємства, які використовують підземні води у господарській діяльності, повинні дотримуватися як норм Водного кодексу, так і Кодексу України про надра, отримуючи всі необхідні дозволи. Такий підхід сприяє забезпеченню належного контролю за раціональним використанням природних ресурсів і дотриманню екологічного законодавства.

Постанова Верховного Суду від 9 квітня 2019 року справа №815/5254/16 - <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81019981>

Особливих умов використання надр як національного багатства

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, тому умови щодо їх використання, є особливо суворими. Як виняток, використання надр без проведення аукціону дозволяється суб'єкту, який використовував дозвіл і протягом попереднього періоду забезпечив безумовне дотримання у своїй діяльності всіх вимог законодавства у сфері надрокористування. Лише зазначене у сукупності дає пільгове право на особливі умови використання надр як національного багатства.

Такого висновку дійшов Верховний Суд, розглянувши адміністративну справу за позовом ПАТ до Держгеонадр України про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії.

Позивач просив визнати протиправною бездіяльність Держгеонадр України та зобов'язати продовжити дію спеціального дозволу на користування надрами на 20 років до 5 листопада 2036 року шляхом видачі відповідного наказу. На обґрунтування своїх позовних вимог зазначив, що, зокрема, внаслідок протиправної бездіяльності суб'єкта владних повноважень порушуються права ПАТ, і це може вплинути на результати його діяльності.

Верховний Суд скасував рішення судів попередніх інстанцій та направила справу на новий судовий розгляд з огляду на таке.

На виконання вимог, зокрема, ст. 16 Кодексу України про надра КМУ постановою від 30 травня 2011 року № 615 затвердив Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, який регулює питання надання спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також визначає процедуру продовження строку дії, переоформлення, видачі дубліката, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін.

Відповідно до п. 14 зазначеного Порядку (у редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин) у разі виникнення потреби в продовженні видобування корисних копалин строк дії дозволу продовжується за

наявності інформації про відсутність порушень надрокористувачем умов користування надрами, передбачених дозволом або угодою про умови користування ділянкою надр. Для продовження строку дії дозволу на видобування корисних копалин надрокористувач подає органу з питань надання дозволу заяву на видобування корисних копалин у встановлені законом строки. У заяві зазначається причина продовження строку дії дозволу. Для продовження строку дії дозволу надрокористувач подає ті ж документи, що і для отримання дозволу без проведення аукціону, крім документів, що підтверджують погодження з органами місцевого самоврядування.

Суди попередніх інстанцій встановили перелік документів, які були подані позивачем разом із заявою про продовження дії спеціального дозволу, однак не перевірили, чи відповідає цей перелік вимогам, встановленим п. 2 Додатку № 1 до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами.

Так, відповідно до п. 2 зазначеного Додатку у разі продовження строку дії дозволу до заяви додається позитивний висновок про проведення державної експертизи звітів щодо результатів геологічного вивчення надр, а також інших геологічних матеріалів та висновок державної екологічної експертизи або результати оцінки впливу на довкілля (звіт з оцінки впливу на довкілля, звіт про громадське обговорення та висновок з оцінки впливу на довкілля) відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Однак, як убачається із матеріалів справи, до заяви позивач не додав висновку про проведення державної експертизи звітів щодо результатів геологічного вивчення надр, а також інших геологічних матеріалів та висновку державної екологічної експертизи або результатів оцінки впливу на довкілля, тому суди попередніх інстанцій дійшли передчасного висновку про те, що позивач разом із заявою про поновлення, продовження строку дії та внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами подав повний комплект документів.

Верховний Суд вказав, що суд, визнаючи протиправною бездіяльність суб'єкта владних повноважень та зобов'язуючи його прийняти конкретне рішення, має встановити наявність усіх обов'язкових обставин, з якими закон пов'язує виникнення у суб'єкта певного права, про форму реалізації якого і зазначається в рішенні.

Приймаючи рішення замість суб'єкта владних повноважень про продовження дії спеціального дозволу на використання надр, у тому числі на максимальний строк без проведення аукціону, суд зобов'язаний був перевірити відповідність поданих документів усім вимогам, передбаченими Порядком надання спеціальних дозволів на користування надрами.

Враховуючи викладене, Верховний Суд визнав передчасними висновки суду першої інстанції, з яким погодився апеляційний суд, про наявність підстав для задоволення позову.

Постанова Верховного Суду від 20 травня 2019 року у справі № 826/11885/16
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/81857354>

Верховний Суд роз'яснив порядок вибору ефективного способу відновлення права особи, порушеного суб'єктом владних повноважень

Критеріями, які впливають на обрання судом ефективного способу захисту прав в межах вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, є встановлення судом додержання суб'єктом звернення усіх передбачених законом умов для отримання позитивного результату та наявність у суб'єкта владних повноважень права діяти при прийнятті рішення на власний розсуд, але у встановлених законом межах.

До такого висновку дійшов Суд, розглянувши адміністративну справу за позовом юридичної особи до Івано-Франківської обласної ради про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання до вчинення дій. У цій справі, позивач оскаржував дії органу місцевого самоврядування, які полягали у прийнятті рішення про відмову у наданні гірничого відводу.

Суд першої інстанції адміністративний позов задовольнив частково, скасував оскаржуване рішення та зобов'язав відповідача повторно розглянути заяву про надання гірничого відводу. Суд першої інстанції виходив з того, що обласною радою не конкретизовано, в чому саме полягає невідповідність поданих

позивачем документів з метою отримання гірничого відводу. В задоволенні позовних вимог про зобов'язання відповідача прийняти рішення про надання гірничого відводу відмовлено з підстав їх передчасності.

Суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції в частині відмови в задоволенні адміністративного позову щодо зобов'язання Івано-Франківської обласної ради прийняти рішення про надання гірничого відводу та прийняв нову постанову, якою адміністративний позов задовольнив і зобов'язав Івано-Франківську обласну раду прийняти рішення про надання позивачу гірничого відводу. Суд дійшов висновку, що єдиним правильним, за даних обставин, способом захисту порушеного права позивача є зобов'язання відповідача прийняти конкретне рішення.

З такими висновками погодився Верховний Суд.

Суд виходив з того, що компетенція обласної ради щодо прийняття рішення про надання гірничих відводів передбачена чинним законодавством, зокрема, пунктами 22 частини першої статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статтею 9-1, частиною третьою статті 17 Кодексу України про надра та пунктами 23, 25 Положення про порядок надання гірничих відводів, затвердженого Постановою КМУ від 27 січня 1995 року №59.

При цьому, Суд зазначив, що приписи законодавства не звільняють орган місцевого самоврядування як суб'єкта розпорядження надрами від обов'язку навести відповідне мотивування прийнятого рішення у відповідності до положень чинного законодавства.

Таким чином, у разі, якщо суб'єкт владних повноважень використав надане йому законом право на прийняття певного рішення за наслідками звернення особи, але останнє визнане судом протиправним з огляду на його невідповідність чинному законодавству, при цьому суб'єктом звернення дотримано усіх визначених законом умов, то суд вправі зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти певне рішення незалежно від доводів такого суб'єкта про дискреційність його прав у цій сфері.

Суд також врахував, що у правовідносинах, пов'язаних із реалізацією суб'єктом владних повноважень своєї компетенції у сфері надання у користування надр, свобода розсуду такого суб'єкта при розгляді поданого особою клопотання про надання дозволу в порядку статті 17 Кодексу України про надра та Положення № 59 може бути обтяжена (звужена) ще і фактом розташування належного суб'єкту звернення на праві власності об'єкта нерухомості на земельній ділянці, щодо надання гірничого відводу на якій подано клопотання.

На цій підставі Верховний Суд дійшов до висновку, що адміністративний суд, за загальним правилом, не обмежений у виборі ефективного способу відновлення права особи, порушеного суб'єктом владних повноважень, і вправі обрати найоптимальніший або такий, що відповідає характеру такого порушення та враховує обставини конкретної справи; при цьому перебирання непритаманних суду повноважень відповідного суб'єкта владних повноважень не відбувається лише за умови відсутності встановлених судом у спосіб, передбачений процесуальним законом, обставин для використання відповідним суб'єктом публічного права альтернативності у прийнятті рішення за зверненням суб'єкта приватного права.

Постанова Верховного Суду від 11 лютого 2020 року у справі № 0940/2394/18 - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87902555>

Верховний Суд розглянув справу про скасування спеціального дозволу на користування надрами ТОВ

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом заступника прокурора Житомирської області в інтересах держави в особі Житомирської обласної ради до Держгеонадра, третя особа - ТОВ, про визнання протиправним та скасування спеціального дозволу на користування надрами.

Прокурор оскаржив спеціальний дозвіл на користування надрами №4786, виданий 26 серпня 2016 року Держгеонадра ТОВ для геологічного вивчення, включаючи дослідно-промислову розробку родовища бурштину. Позов мотивовано тим, що дозвіл видано з порушенням законодавства про надра та без дотримання належної процедури погодження.

Рішенням Житомирського окружного адміністративного суду від 4 квітня 2017 року, залишеним без змін постановою Житомирського апеляційного адміністративного суду від 12 червня 2017 року, клопотання прокурора про забезпечення позову задоволено частково шляхом зупинення дії спеціального дозволу

№4786 до набрання законної сили рішенням у справі. Суд вказав, що існує загроза ускладнення виконання можливого рішення про скасування дозволу, що обґрунтовує необхідність вжиття забезпечувальних заходів.

Верховний Суд залишив касаційну скаргу без задоволення, підтвердивши законність рішень судів попередніх інстанцій. Суд дійшов таких висновків:

Відповідно до статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України (в редакції, чинній на момент ухвалення оскаржуваних рішень), забезпечення позову можливе, якщо існує загроза заподіяння шкоди державним інтересам або ускладнення виконання судового рішення.

Видання спеціального дозволу на користування надрами без дотримання вимог законодавства може призвести до порушення інтересів держави, зокрема у сфері раціонального використання природних ресурсів.

Діяльність з видобутку бурштину, навіть у межах геологічного вивчення, може мати значний вплив на навколишнє середовище та потребує додержання спеціальних умов і погоджень, передбачених законодавством.

Суди попередніх інстанцій обґрунтовано встановили, що без вжиття заходів забезпечення позову можливе ускладнення захисту прав держави у разі прийняття рішення про скасування спеціального дозволу.

Постанова Верховного Суду від 24 березня 2020 року у справі № 806/1001/17
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/88409750>

Верховний Суд скасував спеціальний дозвіл на користування надрами Шевченківського родовища з метою видобування літєвих руд

Верховний Суд розглянув справу за позовом заступника Генерального прокурора в інтересах держави до Державної служби геології та надр України, ТОВ. Позивач просив визнати протиправним і скасувати прийнятий Держгеонадрами наказ від 9 січня 2018 року, на підставі якого ТОВ був наданий спеціальний дозвіл на користування надрами від 21 лютого 2018 року, а саме на видобування літєвих руд Шевченківського родовища.

Суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, у задоволенні позову відмовив.

Не погоджуючись із рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, позивач звернувся з касаційною скаргою до Верховного Суду. На обґрунтування скарги він зазначив, що ст. 16 Кодексу України про надра та п. 2 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ від 30 травня 2011 року № 615, визначено, що спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів. Проте всупереч зазначеним вимогам законодавства аукціон з продажу спецдозволу на користування надрами Шевченківського родовища літєвих руд не проводився. Водночас суди попередніх інстанцій дійшли помилкового висновку, що ТОВ мало право на отримання оспорюваного спецдозволу без проведення аукціону відповідно до п. 8 Порядку № 615. Крім того, заступник Генерального прокурора вказав, що суди попередніх інстанцій, відмовляючи в задоволенні позову, виходили з того, що зміст та обсяг матеріалів геолого-економічної переоцінки запасів літєвих руд Шевченківського родовища відповідає вимогам Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин, затвердженого постановою КМУ від 22 грудня 1994 року № 865, зокрема його п. 9, оскільки така переоцінка запасів є видом робіт та досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр у розумінні законодавства України про надрокористування. Однак, на думку позивача, такі висновки судів є помилковими.

Верховний Суд касаційну скаргу заступника Генерального прокурора задовольнив, рішення судів попередніх інстанцій скасував та виніс нове рішення з огляду на таке.

Суди першої та апеляційної інстанцій, відмовляючи в задоволенні позову, виходили, зокрема, з того, що підпунктом 1 п. 8 Порядку № 615 передбачено, що без проведення аукціону дозвіл надається у разі видобування корисних копалин (для нафтогазоносних надр на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ)), якщо заявник за власні кошти здійснив апробацію в Державній комісії України по запасах

корисних копалин (ДКЗ) за умови затвердження підрахунку запасів корисних копалин у ДКЗ протягом трьох років.

Верховний Суд виходив з того, що такі висновки судів попередніх інстанцій ґрунтуються на неправильному застосуванні норм матеріального права, а саме підпункту 1 п. 8 Порядку № 615, з огляду на таке.

Суд вказав, що зазначена норма Порядку № 615 передбачає дві самостійні виключні підстави надання дозволу без проведення аукціону при дотриманні чітко визначених складових умов кожної з підстав.

Перша підстава передбачає, що без проведення аукціону дозвіл надається у разі видобування корисних копалин, якщо: а) заявник за власні кошти здійснив геологічне вивчення ділянки надр та підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено ДКЗ; б) заявник подав документи на отримання спеціального дозволу не пізніше ніж протягом трьох років після затвердження підрахунку запасів. Друга підстава передбачає, що без проведення аукціону дозвіл надається у разі видобування корисних копалин (для нафтогазоносних надр на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ)), якщо: а) заявник за власні кошти здійснив апробацію в ДКЗ; б) за умови затвердження підрахунку запасів корисних копалин у ДКЗ протягом трьох років, а в межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України – десяти років з моменту надання дозволу.

Суд зауважив, що відповідно до Переліку корисних копалин загальнодержавного значення, затвердженого постановою КМУ від 12 грудня 1994 року № 827, літєві руди належать до рідкіснометалевих та рідкісноземельних металічних руд, а не до горючих корисних копалин, до яких відносять нафту і газ.

З огляду на наведене Верховний Суд дійшов висновку, що суди попередніх інстанцій помилково застосували до спірних правовідносин другу підставу, передбачену підпунктом 1 п. 8 Порядку № 615, що стосується надання спеціального дозволу без проведення аукціону для нафтогазоносних надр на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу, на підставі апробації і без затвердження підрахунку запасів корисних копалин у ДКЗ до моменту отримання спеціального дозволу.

Крім того, суди не врахували, що отримання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону можливе лише у виключних випадках та за наявності певних умов, які прямо передбачені чинним законодавством України. Суди також не застосували вимоги Положення № 865 та Порядку № 615, обмежившись лише посиланням на Угоду про умови користування надрами з метою видобування корисних копалин від 21 лютого 2018 року та Програму робіт з геологічного вивчення, що є додатком до неї, якими передбачено затвердження запасів літєвих руд на Шевченківському родовищі до кінця 4 кварталу 2019 року, тобто протягом трьох років після отримання спеціального дозволу.

Верховний Суд вказав: п. 28 Положення № 865 передбачено, що надання спеціального дозволу на користування надрами з метою видобування корисних копалин здійснюється після державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин. Таким чином, для отримання спеціального дозволу на користування надрами з метою видобування руд літію без проведення аукціону заявник має пройти декілька етапів державної експертизи, серед яких апробація є лише початковим етапом, а затвердження підрахунку (оцінки) запасів корисних копалин у ДКЗ – останнім.

Суд також звернув увагу, що відповідно до ст. 13 Конституції України 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, тому умови щодо їх використання, зокрема надр без проведення аукціону, є особливо суворими та, як виняток, застосовується до суб'єкта, який забезпечив безумовне дотримання всіх вимог законодавства у сфері надрокористування для отримання спеціального дозволу на користування надрами. Лише зазначене в сукупності дає пільгове право на особливі умови використання надр як національного багатства.

Видача спеціальних дозволів на використання надр через аукціон передбачає проведення процедур, які гарантують отримання від учасників такого аукціону найкращих умов, зокрема стосовно ціни дозволу, що безумовно максимально відповідатиме суспільним інтересам у розумінні ст. 13 Конституції України.

Постанова Верховного Суду від 16 квітня 2020 року у справі № 826/7696/18

–<http://reyestr.court.gov.ua/Review/88810520> та постанова Верховного Суду від 16 квітня 2020 року № 826/6766/18 – <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88810523>

Підставою для надання спеціального дозволу на видобування корисних копалин або розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення без проведення аукціону може бути наявність у заявника цілісного майнового комплексу, побудованого (реконструйованого) з метою видобування та переробки корисних копалин з ділянки надр, на користування якою надається дозвіл, або якщо такий майновий комплекс надано надрокористувачу в оренду (концесію)

До такого висновку дійшов Верховний Суд, переглянувши у касаційному порядку справу за позовом заступника прокурора в інтересах держави до Державної служби геології та надр України, треті особи: Товариство та Державна служба України з питань праці про визнання протиправним та скасування спеціального дозволу на користування надрами.

Суть спору полягає в тому, що Державною службою геології та надр України без проведення аукціону надано Товариству спеціальний дозвіл на користування надрами, а саме на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислому розробку, з метою геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовища бурштину. Вважаючи, що видача такого дозволу без проведення аукціону є неправомірною, оскільки у товариства на момент його звернення для отримання дозволу було відсутнє майно, яке б дозволяло здійснювати повний цикл геологічного вивчення та дослідно-промислому розробку родовищ корисних копалин, тобто товариство не було орендарем цілісного майнового комплексу, побудованого (реконструйованого) з метою видобування та переробки корисних копалин, заступник прокурора звернувся до суду.

Судом першої інстанції позов заступника прокурора задоволено. Судове рішення мотивовано тим, що ані на момент прийняття рішення про надання спеціального дозволу на користування надрами, ані на момент його видачі, Державною службою геології та надр України не дотримано вимог Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ від 30 травня 2011 року № 615.

Постановою суду апеляційної інстанції задоволено апеляційні скарги Державної служби геології та надр України та товариства, скасовано рішення суду першої інстанції та ухвалено нову постанову, якою у задоволенні адміністративного позову відмовлено. Вказане рішення мотивовано тим, що висновки суду першої інстанції щодо наявності підстав для визнання протиправним і скасування спеціального дозволу на користування надрами не знайшли свого підтвердження під час апеляційного розгляду справи та спростовані встановленими обставинами справи, доводами апеляційних скарг та поясненнями учасників судового процесу.

Разом з тим, Верховний Суд не погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, скасував вказані рішення з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції.

Суд виходив з положень пункту 8 Порядку № 615, в якому визначено підстави, за яких спеціальний дозвіл на користування надрами може надаватися без проведення аукціону, зокрема, якщо відповідно до законодавства заявник є власником цілісного майнового комплексу, побудованого (реконструйованого) з метою видобування та переробки корисних копалин з ділянки надр, на користування якою надається дозвіл, або такий майновий комплекс надано надрокористувачу в оренду (концесію).

На цій підставі Верховний Суд зазначив, що цільове призначення цілісного майнового комплексу, що перебуває у власності або користуванні заявника має вирішальне значення. При цьому судами попередніх інстанцій було встановлено, що майновий комплекс відповідно до договору оренди, копія якого подана заявником разом із заявою на отримання спеціального дозволу, розташований на земельній ділянці з цільовим призначенням для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд підприємств переробної, машинобудівної та іншої промисловості. Оскільки судами першої та апеляційної інстанцій достеменно не перевірено цільове призначення цілісного майнового комплексу, суд касаційної інстанції дійшов до висновку, що суди не встановили всі обставини справи, які мають значення для її правильного вирішення.

Верховним Судом також сформульовано правову позицію, відповідно до якої дотримання встановленого порядку користування надрами становить особливий суспільний інтерес, оскільки відповідно до статті 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 цією Конституцією. У зв'язку з цим, важливим є забезпечення та перевірка уповноваженими державними органами чіткого дотримання особами, які виявили бажання отримати спеціальний дозвіл на користування надрами, а саме на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислому розробку родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також надрокористувачами встановлених вимог користування надрами та відповідність таких осіб, визначеним законодавством критеріям (умовам). Тільки такий підхід забезпечить раціональне використання родовищ корисних копалин, а також реалізацію принципу рівності перед законом та запобігання всім формам дискримінації.

Постанова Верховного Суду від 24 березня 2020 року у справі № 806/1001/17 - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88409753>

Верховний Суд роз'яснив судовий порядок припинення права на користування надрами

Для припинення права користування надрами шляхом анулювання спеціального дозволу в судовому порядку суди мають особливо ретельно перевірити, чи діяв суб'єкт владних повноважень безпосередньо на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, оскільки анулювання спеціального дозволу фактично передбачає позбавлення власності (майнового права) надрокористувача.

Такого висновку дійшов Верховний Суд, розглянувши в касаційному порядку адміністративну справу за позовом Державної служби геології та надр України до Товариства (надрокористувача) про припинення права користування надрами.

Суть цієї справи полягає в тому, що Державна служба геології та надр України звернулася до суду з позовом до ТОВ, у якому просила припинити право користування надрами шляхом анулювання спеціального дозволу на користування надрами, посилаючись на обґрунтування своїх вимог на те, що відповідач порушив законодавство у сфері надрокористування внаслідок невиконання особливих умов дозволу на користування надрами.

Суди першої та апеляційної інстанцій задовольнили адміністративний позов з огляду на те, що під час розгляду справи були підтверджені обставини щодо порушення відповідачем вимог, передбачених спеціальним дозволом на користування ділянкою надр, що є підставою для застосування наслідків, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 26 Кодексу України про надра стосовно припинення права користування надрами.

Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій з огляду на таке.

Так, суди встановили, що рішення позивача про звернення до суду з позовом про анулювання дозволу було прийняте на підставі проведеної планової перевірки дотримання відповідачем вимог законодавства у сфері будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин. Водночас, встановивши цю обставину, суди не перевірили, чи відповідала зазначена перевірка та документи, прийняті на її підставі, вимогам ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», зокрема, чи дотримала Державна служба геології та надр України загальних вимог до здійснення державного нагляду (контролю), встановлених ст. 4 цього Закону.

З огляду на неповне з'ясування судами першої та апеляційної інстанцій усіх обставин справи, які мають важливе значення для правильного її вирішення, у силу вимог ч. 2 ст. 353 КАС України Верховний Суд скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій і направив справу на новий розгляд до суду першої Інстанції.

На цій підставі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого кумулятивний ефект недоліків судових рішень під час розгляду справи про позбавлення власності судами першої та апеляційної інстанцій з урахуванням гарантованого статтями 2 та 9 КАС України принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі зобов'язує суд касаційної інстанції скасувати винесені рішення, а справу направити на новий розгляд до суду першої інстанції. При цьому принцип офіційного з'ясування всіх обставин означає

визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

Постанова Верховного Суду від 18 травня 2020 року у справі № 640/1440/19 – <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89325561>

Порушення надрокористувачем умов та порядку користування надрами у формі недопуску представників Держгеонадра для здійснення державного геологічного контролю є підставою для припинення спеціального користування надрами.

До такого висновку дійшов Верховний Суд, переглянувши у касаційному порядку справу за позовом Держгеонадра до Товариства про анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

Суть спору полягає в тому, що Держгеонадра з метою проведення перевірки дотримання Товариством законодавства у сфері видобування корисних копалин (металічні руди, неметалічні корисні копалини, горючі тверді корисні копалини) прибуло за юридичною адресою відповідача, однак не було допущено до проведення перевірки та не отримало запитуваних документів.

У зв'язку з цим було складено припис, яким Товариству надано строк для подання в письмовій формі до Держгеонадра матеріалів, які підтверджують факт усунення порушень. Крім того, додатком до припису визначено перелік питань, які підлягають перевірці, та відповідний перелік документів, які вимагались подати. Оскільки відповідач не виконав у встановлений строк вимоги припису, Держгеонадра прийняло наказ про зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами та у подальшому звернулось до суду з позовом про анулювання відповідного дозволу у зв'язку з тим, що надрокористувач заперечував проти його анулювання у позасудовому порядку.

Однак, Товариство зазначило, що фактично позивачем перевірку проведено не було, а тому останній не може посилається на порушення надрокористувачем вимог законодавства у сфері видобування корисних копалин, як на підставу для анулювання спеціального дозволу.

Судами першої та апеляційної інстанцій у задоволенні позову відмовлено. Суди виходили з того, що складання акта про недопущення до перевірки не може свідчити про виявлення у суб'єкта господарювання порушень вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, адже його складання засвідчує лише факт неможливості здійснення такого заходу та, як наслідок, відсутність результату державного геологічного контролю. За висновком судів, припис, який сформовано без вимоги усунення суб'єктом господарювання порушень вимог законодавства, не є доказом того, що відповідачем порушено умови користування надрами.

Разом з тим, Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, задовольнив касаційну скаргу Держгеонадра, скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалив нову постанову, якою задовольнив позов.

Суд зазначив, що відповідачем було відмовлено Держгеонадра у проведенні перевірки та у наданні документів, необхідних для перевірки, чим порушено статтю 11 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та пункт 5.3 Угоди про умови користування надрами, яка є невід'ємною частиною спеціального дозволу на користування надрами, в частині обов'язку надрокористувача допускати представників Держгеонадра для здійснення державного геологічного контролю. Як встановлено судами та зафіксовано в акті перевірки, Держгеонадра додатково проведено виїзд за місцезнаходженням родовища та встановлено, що кар'єр затоплений водою, роботи з видобутку і вивозу корисних копалин не проводяться, будь-яка гірничо-видобувна техніка на родовищі відсутня.

Зважаючи на те, що у силу статті 13 Конституції України умови щодо використання надр як об'єктів права власності Українського народу є особливо суворими, Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого порушення надрокористувачем вимог законодавства у сфері видобування корисних копалин та угоди про умови користування надрами, яка є невід'ємною частиною спеціального дозволу на користування надрами, у частині обов'язку допускати представників Держгеонадра для здійснення державного геологічного контролю (за умови дотримання цим суб'єктом владних повноважень порядку, передбаченого законом) є підставою для анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

Постанова Верховного Суду від 26 травня 2020 року у справі № 460/1033/19 - <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89459804>

Верховний Суд визначив підстави для звернення Державної служби геології та надр України до адміністративного суду з позовом про анулювання спеціального дозволу на користування надрами

У разі невиконання надрокористувачем вимог припису, виданого Державною службою геології та надр України (Держгеонадра України) у порядку та межах її повноважень, остання може звернутися до суду з адміністративним позовом про анулювання спеціального дозволу на користування надрами за умови ненадання надрокористувачем згоди на таке анулювання.

До цього висновку дійшов Верховний Суд, переглянувши у касаційному порядку справу за позовом Держгеонадра України до підприємства про анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

Суть спору полягає в тому, що під час проведення планової перевірки надрокористувача Держгеонадра України встановлено деякі порушення законодавства у сфері спеціального користування надрами, які зафіксовані в акті перевірки. На підставі цього акта перевірки Держгеонадра України складено припис, яким відповідачу надано строк для усунення виявлених порушень законодавства у сфері надрокористування, а також прийнято рішення про зупинення дії наданого підприємству спеціального дозволу. Вказані документи були направлені відповідачу.

У зв'язку з неусуненням причин зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами Держгеонадра України було направлено підприємству лист щодо надання згоди/незгоди на припинення права користування надрами у 15-денний строк. Оскільки інформації щодо згоди на анулювання спеціального дозволу на користування надрами до Держгеонадра не надходило, позивач звернувся з позовною заявою до суду про припинення права користування надрами шляхом анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

Суди першої та апеляційної інстанцій адміністративний позов задовольнили, виходячи з того, що в ході проведення планової перевірки органом Держгеонадра було виявлено ряд порушень відповідача, в тому числі невиконання окремих положень Угоди про умови користування надрами, невиконання вимог Програми в частині внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами; невиконання вимог Угоди щодо щорічного надання до Держгеонадр інформації про стан виконання Програми робіт; невиконання особливих умов спеціального дозволу на користування надрами в частині погодження щорічних планів розвитку гірничих робіт з органами Держгірпромнагляду, ведення маркшейдерських робіт відповідно до нормативних документів та виконання вимог чинного законодавства про надра, встановлено відсутність планів розвитку гірничих робіт, погоджених у встановленому порядку, маркшейдерського обслуговування та маркшейдерської документації.

Вказані порушення також не були усунені відповідачем у визначені позивачем строки, доказів наявності поважних причин неможливості усунути вказані порушення відповідачем до суду також не надані, хоча як встановлено судами, відповідачу надавався значний строк для вчинення дій на усунення порушень.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, залишив касаційну скаргу відповідача без задоволення, а судові рішення – без змін, виходячи з того, що згідно частини другої статті 26 Кодексу України про надра право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, а у випадках, передбачених пунктами 4, 5, 6 цієї статті, у разі незгоди користувачів, - у судовому порядку. Суд також врахував положення пункту 2 частини сьомої статті 4-1 Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" від 6 вересня 2005 року №2806-IV.

З огляду на наведені правові норми, суд касаційної інстанції відхилив доводи касаційної скарги про те, що суди позбавлені повноважень анулювати спеціальні дозволи на користування надрами.

На цій підставі Верховний Суд дійшов до висновку про те, що дозвільний орган, що видав документ дозвільного характеру, може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у виді анулювання документа дозвільного характеру за наявності хоча б однієї з таких підстав: здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру, з порушенням вимог

законодавства, щодо яких дозвільний орган видавав припис про їх усунення із наданням достатнього часу для їх усунення.

Постанова Верховного Суду від 20 жовтня 2020 року у справі № 540/1296/19 - <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92414832>

Припис органу державного нагляду (контролю) виноситься лише у випадку виявлення під час перевірки порушень вимог природоохоронного законодавства, повинен містити вимогу щодо усунення цих порушень, не може замінювати таку форму контролю, як проведення перевірки, та за його допомогою не можуть витребуватися необхідні документи, що мають оглядатися та досліджуватися при перевірці.

Необхідність надання документів, зафіксована безпосередньо в самому приписі, не узгоджується з вимогами законодавства щодо суті та мети припису як обов'язкового до виконання документа, направленого на усунення виявлених порушень вимог законодавства у певній сфері

21 грудня 2020 року Верховний Суд розглянув касаційну скаргу Державної служби геології та надр України на рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 02 липня 2019 року та постанову Другого апеляційного адміністративного суду від 16 жовтня 2019 року за позовом ТОВ до Державної служби геології та надр України, начальника Північного міжрегіонального відділу Департаменту державного геологічного контролю Державної служби геології та надр України Коляди Юрія Вікторовича про визнання протиправними та скасування наказу та припису, встановлення відсутності повноваження.

Рішенням Полтавського окружного адміністративного суду від 02 липня 2019 року, залишеним без змін постановою Другого апеляційного адміністративного суду від 16 жовтня 2019 року, позов задоволено частково, а саме, визнано протиправним та скасовано припис Державної служби геології та надр України від 04 лютого 2019 року №24. У задоволенні іншої частини позовних вимог відмовлено.

Суди першої та апеляційної інстанції дійшли висновку, що припис Державної служби геології та надр України від 04 лютого 2019 року № 24 не може замінювати таку форму контролю як проведення перевірки, та за його допомогою не можуть витребуватися необхідні документи, що мають оглядатися та досліджуватися при перевірці, тому припис є протиправним та підлягає скасуванню. Однак, наказ Державної служби геології та надр України №22 від 10 січня 2019 року «Про проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» не підлягає скасуванню, оскільки судом не встановлено невідповідності зазначеного наказу вимогам законодавства.

Верховний Суд залишив касаційну скаргу без задоволення, а рішення судів першої та апеляційної інстанцій – без змін.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в такому.

Законодавством чітко врегульовано порядок встановлення порушень надрокористувачем умов користування надрами, відповідно до якого встановлення таких порушень можливе лише в ході проведеної перевірки, результати якої відображаються в акті, за наслідками її проведення, що підтверджує невиконання умов користування надрами та є підставою вжиття Державною службою геології та надр заходів для усунення виявлених порушень.

Державна служба геології та надр уповноважена здійснювати державний контроль суб'єктів господарювання у формі планових та позапланових перевірок, які проводяться з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Результати таких перевірок оформлюються у формі акта, а у разі необхідності вжиття інших заходів, зокрема, у вигляді припису з конкретною вимогою щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу.

Припис органу державного нагляду (контролю) виноситься лише у випадку виявлення під час перевірки порушень вимог природоохоронного законодавства та повинен містити вимогу щодо усунення цих порушень.

Припис не може замінювати таку форму контролю як проведення перевірки, та за його допомогою не можуть витребуватися необхідні документи, що мають оглядатися та досліджуватися при перевірці.

Необхідність надання документів, що зафіксована безпосередньо в самому приписі не узгоджується з вимогами законодавства щодо суті та мети припису, як обов'язкового до виконання документа, направленого на усунення виявлених порушень вимог законодавства у певній сфері.

Постанова Верховного Суду від 21 грудня 2020 року у справі № 440/1775/19

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/93666525>

Верховний Суд: створення привабливого інвестиційного клімату та захист прав інвесторів відноситься до пріоритетів державної політики

Верховний Суд розглянув в апеляційному порядку справу за позовом районної державної адміністрації (РДА) до фізичної особи, за участю третіх осіб: ТОВ, Кооператив про примусове відчуження земельної ділянки.

Суть цієї справи полягає у тому, що ТОВ отримало спеціальний дозвіл на користування надрами для видобування первинних каолінів Великогадоминецького родовища у зв'язку з чим звернулося до РДА для вирішення питання щодо викупу земельних ділянок, що перебувають у власності приватних осіб, зокрема, земельної ділянки, яка належить відповідачу. РДА було прийнято рішення про примусове відчуження земельної ділянки, яка перебуває у власності фізичної особи, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності з метою подальшого надання цих земельних ділянок в оренду ТОВ зі зміною цільового призначення для розміщення та будівництва кар'єру по видобуванню первинних каолінів в якості каоліну-сирцю. Водночас земельна ділянка, щодо якої прийнято рішення про її примусове відчуження, була передана в оренду Кооперативу. У подальшому, оскільки між РДА та фізичною особою-власником земельної ділянки не було досягнуто згоди щодо умов викупу відповідної земельної ділянки, РДА звернулася з позовом до адміністративного суду.

Під час розгляду справи в апеляційному адміністративному суді як суді першої інстанції відповідач визнав позов, з урахуванням уточнень щодо ціни викупу, та зазначив про відсутність спору між позивачем і відповідачем. З огляду на зазначене, суд ухвалив рішення про задоволення адміністративного позову.

Не погоджуючись з рішенням апеляційного адміністративного суду, третя особа звернулася із апеляційною скаргою до Верховного Суду, в якій просив скасувати це рішення та ухвалити нове судове рішення, яким у задоволенні позову відмовити.

Одним з доводів апеляційної скарги стало те, що примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб, може бути застосовано як виняток з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості на підставі та в порядку, встановлених законом. Однак, скаржник вважав, що позивач не довів необхідності відчуження спірної земельної ділянки та звернувся до суду фактично в інтересах ТОВ.

Водночас Верховний Суд не погодився з такими доводами скаржника, залишив без задоволення апеляційну скаргу Кооперативу, а постанову апеляційного адміністративного суду - без змін.

Суд виходив з того, що відповідно до постанови КМУ від 12 грудня 1994 року № 827 каолін первинний входить до переліку корисних копалин загальнодержавного значення.

Водночас згідно статті 41 Конституції України ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості.

Визначаючи зміст суспільної необхідності як однієї з обов'язкових умов для примусового відчуження земельної ділянки, Суд врахував, що відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано згідно із Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року), її Сторони віддані розвитку нового сприятливого клімату для економічних відносин між Сторонами, насамперед для розвитку торгівлі та інвестицій і заохочення конкуренції, які є ключовими факторами для економічної реструктуризації та модернізації (Преамбула); взаємне співробітництво між Сторонами включає, серед іншого, такі сфери як

досягнення прогресу на шляху встановлення привабливого та стабільного інвестиційного клімату шляхом забезпечення інституційних, правових, фінансових та інших умов (стаття 338).

Крім того, Верховний Суд послався на пункту 2.1 Звіту про верховенство права 2020 року «Верховенство права в Європейському Союзі» COM/2020/580, відповідно до якого ефективні системи правосуддя необхідні для підтримання верховенства права; незалежність, якість та ефективність - це визначені параметри ефективної системи правосуддя, незалежно від моделі національної правової системи та традиції, в якій вона закріплена; хоча організація правосуддя в державах-членах належить до компетенції держав-членів, коли вони здійснюють цю компетенцію, держави-члени повинні забезпечити, щоб їх національні системи правосуддя забезпечували ефективний судовий захист; ефективні системи правосуддя також є основою взаємної довіри, яка є підґрунтям спільного простору свободи, справедливості та безпеки, сприятливого для інвестицій середовища, стійкості довгострокового зростання та захисту фінансових інтересів.

Також Судом було зазначено, що від подальшого видобутку каоліну залежить у певній мірі не тільки приватний інтерес ініціатора викупу - ТОВ, а й загальнодержавний суспільний інтерес та інтереси територіальної громади внаслідок видобутку корисних копалин загальнодержавного значення та, як наслідок, збільшення розміру сплачених податків до державного та місцевого бюджетів, створення нових робочих місць та загальний позитивний вплив на розвиток територіальної громади.

На цій підставі Верховним Судом сформульовано правовий висновок, відповідно до якого стимулювання підприємницької діяльності, створення привабливого інвестиційного клімату та захист прав інвесторів відноситься до пріоритетів державної політики, оскільки є запорукою економічного зростання та добробуту кожного через збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, збереження існуючих та створення нових робочих місць, розвитку відповідної територіальної громади. Це, зокрема, відповідає положенням частини четвертої статті 13 Конституції України, згідно з якою держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, а також частини першої статті 17 Основного Закону - забезпечення, зокрема економічної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу. У зв'язку з цим, мета розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення, за умов дотримання процедури, визначеної законодавством, є сумісною з умовою про суспільну необхідність під час вирішення питання про примусове відчуження земельної ділянки.

Постанова Верховного Суду від 9 лютого 2021 року у справі № 856/9/20-а - <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94770447>

Верховний Суд розглянув справу про дотримання правил спеціального використання питних підземних вод та подвійний режим захисту (регулювання) прісних підземних вод

Верховний Суд розглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до Держгеонадра про визнання протиправними дій та скасування приписів та наказу.

Суть цієї справи полягає у тому, що позивач має спеціальні дозволи на користування надрами з метою видобування питних підземних вод для господарсько-питних та технологічних потреб. За результатом проведеної планової перевірки дотримання товариством вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, їх відтворення і охорони Держгеонадра було виявлено порушення вимог законодавства, зокрема, частини другої статті 93 Водного кодексу України, статті 34, 35, 36 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», а саме – не розроблено та не затверджено в установленому законом порядку зони санітарної охорони, чим не виконано пункт особливих умов спеціального дозволу на користування надрами. Вказані порушення були зафіксовані в актах планової перевірки. У подальшому на підставі актів перевірки складено приписи, якими встановлено строк для усунення порушень, та видано наказ, яким зупинено дії спеціальних дозволів на користування надрами.

Не погоджуючись з вказаними рішеннями відповідача, товариство звернулося до суду з адміністративним позовом.

Рішенням суду першої інстанції, залишеним без змін постановою суду апеляційної інстанції, позов задоволено частково: визнано протиправними та скасовано приписи; визнано протиправним та скасовано

наказ Держгеонадра в частині зупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами, виданих позивачу. В іншій частині позовних вимог відмовлено.

Частково задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, виходив з того, що обставини справи підтверджують правомірність проведеної відповідачем планової перевірки вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, однак вказують на відсутність порушень, які зазначені в актах перевірки.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, залишив касаційну скаргу Держгеонадра без задоволення, а судові рішення – без змін.

Суд на підставі аналізу положень статті 93 Водного кодексу України, статей 34, 35, 36 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», пунктів 1-4 Правового режиму зон санітарної охорони водних об'єктів, затвердженого постановою КМУ від 18 грудня 1998 року № 2024, дійшов висновку про те, що з метою охорони водних об'єктів у районах забору води для централізованого водопостачання населення, лікувальних і оздоровчих потреб встановлюються зони санітарної охорони, які поділяються на пояси особливого режиму. Межі зон санітарної охорони водних об'єктів встановлюються місцевими радами на їх території за погодженням з уповноваженим центральним органом виконавчої влади. У свою чергу, режим зон санітарної охорони водних об'єктів встановлюється КМУ.

При цьому суд врахував, що зони санітарної охорони встановлюються для водних об'єктів, а не під певний вид спеціальних дозволів чи в залежності від виду господарської діяльності.

Оскільки судами попередніх інстанцій встановлено, що рішенням обласної ради було встановлено зони санітарної охорони ділянки родовища питних підземних вод за клопотанням підприємства, яке у подальшому припинило свою діяльність шляхом приєднання до позивача, Суд погодився з висновками судів попередніх інстанцій про те, що позивачем виконано вимоги пункту спеціального дозволу щодо встановлення зон санітарної охорони.

Водночас Верховний Суд зауважив, що 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 Конституцією та законами України. Це право вони реалізують шляхом надання відповідних дозволів на користування землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними та природними ресурсами.

Суд також акцентував увагу на тому, прісні підземні води - це природний ресурс із подвійним правовим режимом, а тому, використовуючи підземні води, слід керуватися і водним законодавством, і законодавством про надра.

У свою чергу, користувачі надр, що отримали відповідний дозвіл, повинні використовувати їх у порядку, спосіб та межах, визначених чинним законодавством. У випадку ж недотримання користувачами надр встановлених правил, орган державної влади, що видав дозвіл на використання природних ресурсів має право зупинити його дію або анулювати дозвіл на користування надрами. Право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, а у разі незгоди користувачів, - у судовому порядку.

Постанова Верховного Суду від 13 липня 2021 року у справі № 120/3158/20-а – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98432780>

Верховний Суд розглянув справу про відмову Держгеонадра у наданні спеціального дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення нафтогазоносних надр

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до Держгеонадра про визнання протиправним та скасування наказу, зобов'язання вчинити дії.

Ця справа стосувалася правомірності відмови Держгеонадра у наданні позивачу спеціального дозволу на користування надрами на підставі нової редакції пункту 8 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ № 615 від 30 травня 2011 року. Зокрема, відмовляючи у наданні спеціального дозволу та повертаючи документи заявнику, відповідач зазначив, що

пакет документів не відповідає вимогам Порядку № 615, оскільки позивачем не надано для отримання дозволу без проведення аукціону на підставі спеціального дозволу на користування надрами за власні кошти здійснене геологічне вивчення ділянки надр та підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено в установленому порядку.

Вважаючи таку відмову неправомірно, товариство звернулося до суду з позовом.

Рішенням суду першої інстанції, залишеним без змін постановою суду апеляційної інстанції, позов задоволено. При цьому суди виходили з того, що оскаржуваний наказ є протиправним, оскільки відповідач під час його прийняття застосував законодавство, яке набуло чинності після звернення позивача до відповідача із заявою про надання спеціального дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ), газу природного, конденсату.

Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, касаційну скаргу Держгеонадра задовольнив, рішення судів попередніх інстанцій скасував та ухвалив нове рішення про відмову у задоволенні позову.

Суд виходив з того, що підпунктом 1 пункту 8 Порядку № 615 (у редакції, чинній на момент звернення позивача із заявою про отримання спеціального дозволу) було передбачено, що без проведення аукціону дозвіл надається у разі видобування корисних копалин, якщо заявник на підставі спеціального дозволу на користування надрами за власні кошти здійснив геологічне вивчення ділянки надр та підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено в установленому порядку, та подав документи на отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин відповідного родовища не пізніше ніж протягом трьох років після затвердження запасів; видобування корисних копалин (крім нафти і газу), якщо заявник за власні кошти здійснив апробацію за умови затвердження підрахунку запасів корисних копалин в установленому порядку; геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ), якщо заявник за власні кошти виключно в результаті геологічного вивчення ділянки надр на підставі відповідного спеціального дозволу на користування надрами здійснив апробацію за умови затвердження в установленому порядку підрахунку запасів корисних копалин після отримання спеціального дозволу.

Отже, підпункт 1 пункту 8 Порядку № 615 передбачав три самостійні виключні підстави для надання дозволу без проведення аукціону при дотриманні чітко визначених складових умов кожної з підстав.

Тобто, вказана редакція підпункту 1 пункту 8 Порядку № 615 передбачала, що суб'єкт господарювання міг отримати спеціальний дозвіл на користування надрами, з метою геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ) без проведення аукціону, якщо ним за власні кошти виключно в результаті геологічного вивчення ділянки надр на підставі відповідного спеціального дозволу на користування надрами здійснено апробацію запасів корисних копалин. Водночас затвердження в установленому порядку підрахунку запасів корисних копалин здійснювалося після отримання спеціального дозволу.

Також пунктом 1 пункту 8 Порядку № 615 (в редакції постанови КМУ від 19 лютого 2020 року № 124, чинній з 25 лютого 2020 року, тобто на момент прийняття оскаржуваного рішення) було передбачено, що без проведення аукціону дозвіл надається у разі видобування корисних копалин, якщо заявник на підставі спеціального дозволу на користування надрами за власні кошти здійснив геологічне вивчення ділянки надр та підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено в установленому порядку, та подав документи на отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин відповідного родовища не пізніше ніж протягом трьох років після затвердження запасів.

Верховний Суд врахував, що видача спеціальних дозволів на використання надр через аукціон передбачає проведення процедур, які гарантують отримання від учасників такого аукціону найкращих умов, зокрема, щодо ціни дозволу, що безумовно максимально відповідатиме суспільним інтересам в розумінні статті 13 Конституції України.

При цьому, лише видача спеціальних дозволів на користування надрами через аукціон повною мірою відповідатиме такому, передбаченому пунктом 7 частини другої статті 2 КАС України принципу прийняття

рішення суб'єктом владних повноважень як рівність перед законом та запобігання всім формам дискримінації.

З огляду на зазначене, Суд дійшов висновку, що відповідач, приймаючи наказ про відмову у наданні позивачу дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ), газу природного, конденсату, діяв на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

На цій підставі Верховний Суд сформулював висновок про те, що дотримання встановленого порядку користування надрами становить особливий суспільний інтерес, оскільки відповідно до статті 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 цією Конституцією. У зв'язку з цим, важливим є забезпечення та перевірка уповноваженими державними органами відповідності суб'єктів, які виявили бажання отримати спеціальний дозвіл на користування надрами, визначеним законодавством критеріям (умовам), а також забезпечити конкурентний спосіб розпорядження таким суспільним активом як надра. Тільки такий підхід забезпечить раціональне використання родовищ корисних копалин, а також реалізацію принципу рівності перед законом та запобігання всім формам дискримінації.

Постанова Верховного Суду від 8 жовтня 2021 року у справі № 240/19318/20 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100223673>

Верховний Суд висловився стосовно надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону у правовідносинах, що виникли у період зміни нормативно-правового регулювання умов надання спецдозволів

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до Держгеонадра про визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії.

Спір виник у зв'язку зі зміною нормативно-правового регулювання умов надання спецдозволів за той період, коли позивач проходив процедури для отримання такого дозволу. Зокрема, до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ від 30 травня 2011 року № 615, було внесено зміни постановою від 19 лютого 2020 року № 124, якими запроваджено додаткові вимоги, необхідні для отримання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону.

Позивач, вважаючи, що до нього мають бути застосовані положення Порядку № 615, чинного на момент звернення товариства до відповідача із заявою та повним пакетом документів, оскаржив до суду бездіяльність Держгеонадра щодо ненадання позивачу спеціального дозволу на користування надрами з огляду на неправомірність, на його думку, застосування до нього Порядку № 124.

Суди першої та апеляційної інстанцій позов задовольнили частково, а саме: визнали протиправною бездіяльність Держгеонадра України щодо неприйняття рішення у формі наказу про надання товариству спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону з метою видобування запасів кам'яного вугілля пластів k8h, I3, I5, шахтоділянки строком дії на 20 років; зобов'язали Держгеонадра України надати товариству спеціальний дозвіл на користування надрами без проведення аукціону з метою видобування запасів кам'яного вугілля пластів k8h, I3, I5, шахтоділянки; в іншій частині позовних вимог відмовили.

Частково задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, виходив з того, що з огляду на положення статті 58 Конституції України, якою визначено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, зважаючи, що позивачем подано необхідний та належний пакет документів для отримання спеціального дозволу на користування надрами, відповідач зобов'язаний був прийняти відповідне рішення протягом дії Порядку № 615 у редакції, чинній до внесення змін постановою КМУ від 19 лютого 2020 року № 124.

Однак, Верховний Суд не погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу Держгеонадра України задовольнив, судові рішення судів попередніх інстанцій скасував та ухвалив нове рішення, яким у задоволенні позову товариства відмовив.

Суд виходив із положень підпункту 1 пункту 8 Порядку № 615 в редакції постанови КМУ від 19 лютого 2020 року № 124, якою було змінено правила надання спеціальних дозволів та встановлено єдину підставу для отримання дозволу на користування надрами без проведення аукціону, а саме, зацікавлений суб'єкт господарювання повинен був виконати дві вимоги: а) на підставі спеціального дозволу на користування надрами за власні кошти здійснити геологічне вивчення ділянки надр та підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено в установленому порядку; б) подати документи на отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин відповідного родовища не пізніше ніж протягом трьох років після затвердження запасів.

Під час розгляду цієї справи суд врахував правовий висновок Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Верховного Суду, сформульований у постанові від 9 вересня 2020 року у справі №826/10971/16, стосовно дії закону у часі у подібних правовідносинах, за 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).

У зв'язку з тим, що Уряд не визначив перехідного періоду та особливостей застосування законодавства за заявами, розгляд яких не закінчено, суд дійшов висновку про те, що постанова КМУ № 124 і змінений нею Порядок № 615 підлягали застосуванню до триваючих правовідносин щодо заяви товариства. Оскільки документи позивача не відповідали актуальним вимогам зазначеного Порядку, то у Держгеонадр не було підстав для прийняття рішення щодо надання йому спецдозволу.

На цій підставі Верховний Суд наголосив, що дотримання встановленого порядку користування надрами становить особливий суспільний інтерес, оскільки відповідно до статті 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 цією Конституцією. У зв'язку з цим, зміна правового регулювання у триваючі правовідносинах, пов'язаних з отриманням суб'єктами господарювання спеціального дозволу на користування надрами, є підставою для застосування Держгеонадра України до таких правовідносин 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.

Постанова Верховного Суду від 16 листопада 2021 року у справі № 360/1406/20 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101191394>

Верховний Суд розглянув справу про оскарження рішення Криворізької міської ради щодо надання гірничого відводу

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом фізичної особи до Криворізької міської ради, треті особи: фізична особа-2, ПАТ, про визнання протиправним та скасування рішення.

Позивач оскаржив рішення XXXV сесії VII скликання Криворізької міської ради від 27 червня 2018 року № 2861 "Про погодження надання Публічному акціонерному товариству гірничого відводу". Основний аргумент полягав у тому, що надання гірничого відводу відбулося без згоди землевласників або землекористувачів, що суперечить пункту 6 Додатку 2 до Положення про порядок надання гірничих відводів, затвердженого постановою КМУ від 27 січня 1995 року № 59.

Рішенням Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 17 вересня 2020 року, залишеним без змін постановою Третього апеляційного адміністративного суду від 12 січня 2021 року, у задоволенні позову відмовлено. Суди зазначили, що рішення Криворізької міської ради є актом одноразової дії, який вичерпав свою дію з моменту видачі акту про надання гірничого відводу від 4 липня 2018 року № 3356 і не має правових наслідків для позивача.

Верховний Суд не знайшов підстав для скасування рішень судів першої та апеляційної інстанцій і залишив їх без змін. Суд дійшов таких висновків:

Відповідно до Кодексу України про надра та Положення № 59, гірничий відвід надається центральним органом виконавчої влади у сфері охорони праці або його територіальними органами, а погодження органу місцевого самоврядування є лише однією з умов надання відводу.

Законодавство не містить вимог щодо обов'язкової згоди землевласників або землекористувачів під час прийняття органом місцевого самоврядування рішення про погодження гірничого відводу.

Пункт 6 Додатку 2 до Положення № 59, на який посилається позивач, стосується виключно процедури подання документів до органу, що приймає рішення про надання гірничого відводу, а не до компетенції органу місцевого самоврядування.

Відсутність належного погодження не впливає на права позивача, оскільки спірне рішення стосується виключно суб'єктивних прав ПАТ щодо отримання гірничого відводу.

Постанова Верховного Суду від 2 грудня 2021 року у справі № 160/13502/19 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101608771>

Верховний Суд висловився стосовно обов'язку надрокористувачів подавати звіти про виконання Програми робіт відповідно до Угоди про умови користування надрами

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом ТОВ до Державної служби геології та надр України про визнання дій протиправними та скасування рішень.

Спір у цій справі виник стосовно проведеної Держгеонадра позапланової перевірки товариства щодо додержання ним вимог законодавства у сфері геологічного та раціонального використання надр та складених за результатами цієї перевірки актів та приписів. Протиправність вказаної перевірки, на думку позивача, зумовлена тим, що підставою для її проведення стало те, що позивач не надав до Держгеонадра документів обов'язкової звітності, передбачених Наказом № 433, за два звітні періоди підряд без поважних причин. При цьому товариство вважало, що у нього не було обов'язку подавати такі звіти до Держгеонадра, з огляду на що звернулось до суду із позовом, в якому просило визнати протиправними дії Держгеонадра щодо включення товариства до наказу про проведення позапланової перевірки, визнати протиправними та скасувати накази у відповідній частині про проведення позапланової перевірки, а також складені за її результатом акти та приписи.

Судами першої та апеляційної інстанцій позов задоволено частково: визнано протиправним та скасовано накази Державної служби геології та надр України у частині включення до них товариства; визнано протиправним та скасовано приписи Державної служби геології та надр України; в іншій частині позовних вимог відмовлено. Суди виходили з того, що рішення про призначення перевірки прийнято без дотримання вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а тому позивач мав право прийняти рішення про недопуск посадових осіб Держгеонадра до проведення перевірки.

Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, касаційну скаргу Держгеонадра задовольнив, рішення судів попередніх інстанцій скасував та ухвалив нове рішення, яким відмовив у задоволенні позову.

Верховний Суд виходив з того, що відповідно до статей 2, 13, 60 та 61 Кодексу України про надра, статей 1, 6 та 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а також Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженого постановою КМУ від 30 грудня 2015 року № 1174, Держгеонадра уповноважене здійснювати державний контроль суб'єктів господарювання у формі планових та позапланових перевірок, які проводяться з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, зокрема, у зв'язку із неподанням суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності за два звітні періоди підряд без поважних причин або без надання письмових пояснень про причини, що перешкоджали поданню таких документів; результати таких перевірок оформлюються у формі акта, а у разі

необхідності вжиття інших заходів, зокрема, у вигляді припису з конкретною вимогою щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу.

При цьому Судом враховано, що підставою для призначення спірної позапланової перевірки ТОВ стало те, що позивачем за два звітні періоди підряд без поважних причин не було подано документів обов'язкової звітності, передбачених Наказом № 433, яким затверджено форму щорічної звітності щодо стану виконання надрокористувачем Програми робіт, яка є додатком до Угоди про умови користування надрами.

За твердження позивача, вказаний Наказ № 433 як нормативно-правовий акт не відповідає вимогам Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою КМУ від 28 грудня 1992 року № 731, оскільки не внесений до Державного реєстру нормативно-правових актів.

З цього приводу Верховний Суд зазначив, що Наказ № 433 не містить норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто Наказ № 433 є нормативно-технічним документом (форма звітності), який відповідно до норм пункту 5 Положення № 731 не подається на державну реєстрацію.

Також Суд звернув увагу на те, що Наказ № 433 був розміщений на офіційному веб-сайті Держгеонадра та на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, а тому є чинним і обов'язковим до виконання для всіх надрокористувачів.

Суд також врахував, що після утворення на підставі Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 Державної служби геології та надр України, саме до зазначеного органу перейшли повноваження та обов'язки реорганізованої Мінприроди, що зокрема були обумовлено в Угоді про умови користування надрами.

За таких обставин та враховуючи, що невід'ємною частиною спеціального дозволу на користування надрами є угода про умови користування надрами, що укладається між органом з питань надання дозволу і надрокористувачем та містить програму робіт, яка оформляється як додаток, Суд дійшов висновку, що дії ТОВ щодо недопуску посадових осіб Держгеонадра до проведення позапланової перевірки та ненадання необхідної для їх роботи інформації свідчать про порушення надрокористувачем вимог законодавства.

Крім того, на підставі аналізу положень статей 19 та 68 Конституції України Верховний Суд звернув увагу, що з метою гарантування правового порядку в Україні кожен суб'єкт приватного права зобов'язаний добросовісно виконувати свої обов'язки, передбачені законодавством, а у випадку невиконання відповідних приписів - зазнавати встановлених законодавством негативних наслідків. У той же час, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний діяти лише на виконання закону, за умов і обставин, визначених ним, вчиняти дії, не виходячи за межі прав та обов'язків, дотримуватися встановленої законом процедури, обирати лише встановлені законодавством України способи правомірної поведінки під час реалізації своїх владних повноважень.

Постанова Верховного Суду від 1 лютого 2022 року у справі № 280/8281/20 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103128529>

Верховний Суд висловився щодо права прокурора на звернення до суду в інтересах держави у сфері дотримання процедури надання надр у користування

Прокурор звернувся до суду з позовом в інтересах держави до Державної служби геології та надр України, Державної комісії України по запасам корисних копалин, Житомирської обласної ради, вважаючи, що через протиправні дії та рішення цих органів були порушені інтереси держави у сфері дотримання встановленої процедури надання спеціального дозволу на користування надрами. Водночас позивач стверджував про відсутність органу, до повноважень якого належить здійснення контролю за дотриманням процедури надання надр у користування у спосіб, обраний прокурором, тобто шляхом звернення до суду.

Суд першої інстанції позов задовольнив. Суд апеляційної інстанції, залишаючи без розгляду позов, дійшов висновку, що КМУ і Державна регуляторна служба України є компетентними та уповноваженими органами, що мають передбачене чинним законодавством право на звернення до суду із позовом щодо застосування

заходів реагування у сфері державного контролю за законністю процедури отримання надр у користування. При цьому суд урахував правову позицію Верховного Суду, сформульовану, зокрема, в постанові у справі № 240/4936/18.

Верховний Суд у складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду, розглянувши касаційну скаргу позивача на рішення апеляційного суду, вирішив відступити від висновку, викладеного в постанові у справі № 240/4936/18, з огляду на таке.

Суд зазначив, що КМУ та Державна регуляторна служба України уповноважені звертатися до суду за умови, якщо це необхідно для реалізації покладених на них повноважень, та у разі, якщо таке право прямо визначене законом.

Спеціальним Законом, який регулює гірничі відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорони прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян, є Кодекс України про надра.

Правом на звернення до суду у правовідносинах, урегульованих цим Кодексом, наділені орган державного геологічного контролю, орган державного гірничого нагляду, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, місцеві ради щодо дострокового припинення права користування надрами у випадках, передбачених пунктами 4–6 ст. 64, у разі незгоди користувачів (п. 7 ч. 1 ст. 26) та у спорах з питань користування надрами (ч. 1 ст. 64). Інших підстав для звернення до суду з позовом у правовідносинах, урегульованих цим Кодексом, не визначено.

Спеціальним законом, а саме Кодексом України про надра, не передбачено право КМУ, Державної регуляторної служби України або іншого органу звертатися з позовом до суду з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності державних органів у правовідносинах, що виникають у межах процедури надання спеціального дозволу на користування надрами.

На підставі аналізу положень статей 13, 23, 41, 43, 89 та 95 Конституції України Суд дійшов висновку, що хоча в Основному Законі не йдеться про захист прокурором інтересів суспільства, але інтерес держави є насамперед інтересом більшості членів суспільства, якому вона служить. Отже, інтерес держави охоплює суспільні (публічні) інтереси. Тому прокурор може захищати і суспільні інтереси, зокрема, громад з тих самих підстав, що й інтереси держави. Відтак, звернення прокурора з позовом в інтересах держави охоплює, у тому числі, й захист інтересів громади.

Суд вказав, що положення ст. 53 КАС України у системному зв'язку з положеннями ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» щодо права прокурора на звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів держави в особі територіальної громади необхідно розуміти так:

– прокурор, звертаючись до суду з метою захисту інтересів держави, що охоплюють собою й інтереси певної територіальної громади, фактично діє в інтересах держави; оскільки відсутні чіткі критерії визначення поняття «інтереси держави», яке є оціночним, суди під час розгляду кожної конкретної справи повинні встановлювати наявність / відсутність інтересів держави та необхідність їх захисту в судовому порядку;

– прокурор має право самостійно звертатися до адміністративного суду з позовом у разі відсутності органу, який має повноваження на звернення до суду з таким самим позовом; передбачене законами загальне повноваження державного органу на звернення до суду або можливість бути позивачем чи відповідачем у справі (як-от у КМУ), не свідчить про право такого органу на звернення з адміністративним позовом у конкретних правовідносинах, оскільки Законом має бути прямо визначено, у яких випадках та який орган може / повинен звернутися до суду;

– якщо адміністративні суди доходять висновку про відсутність у прокурора права на звернення з позовом до суду в інтересах держави з підстави наявності органу, що має повноваження на звернення з таким позовом

до суду, суди повинні чітко вказати, до компетенції якого саме органу належить повноваження на звернення до суду та яким Законом це право передбачено.

Постанова Верховного Суду від 29 листопада 2022 року у справі № 240/401/19 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107599033>

Верховний Суд висловився стосовно підстав тимчасового зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами

У провадженні Верховного Суду перебувала справа за позовом до Державної служби геології та надр України про визнання протиправними та скасування наказів.

Суть спору у цій справі полягала у тому, що Держгеонадра прийняло наказ про зупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами та встановлення термінів для усунення Товариством порушень вимог законодавства про спеціальне користування надрами.

Верховний Суд погодився з висновком суду апеляційної інстанції, який задовольнив апеляційну скаргу Держгеонадра, скасував рішення суду першої інстанції та ухвалив нове рішення про відмову у задоволенні позову.

У касаційній скарзі позивач стверджував, зокрема, що частиною першою статті 26 Закону України «Про нафту і газ» передбачена можливість тимчасового зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами виключно за результатами проведення заходів державного геологічного контролю центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Однак, Верховний Суд, виходячи з аналізу вищенаведеної норми права, дійшов висновку, що частиною першою статті 26 Закону України «Про нафту і газ» передбачено дві самостійні виключні підстави тимчасового зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, а саме: 1) за результатами проведення заходів державного геологічного контролю центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр - Держгеонадрами; 2) за поданням органів державного гірничо-технічного, екологічного і санітарного контролю та органів місцевого самоврядування у разі.

Крім того, Суд врахував, що згідно з пунктом 14 Положення про Державну екологічну інспекцію у Луганській області, затвердженого наказом Державної екологічної інспекції України від 28 квітня 2020 року № 123, ця Інспекція вносить у встановленому порядку Голові Держекоінспекції пропозиції щодо: видачі, зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу (у тому числі водних біоресурсів), а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища.

У свою чергу, відповідно до пунктів 1-4 Положення про Робочу групу з питань надрокористування, затвердженого Наказом Держгеонадр від 16 грудня 2020 року № 584, з метою попереднього розгляду матеріалів щодо надання, продовження строку дії, зупинення дії, поновлення дії, переоформлення, анулювання спеціальних дозволів на користування надрами, внесення змін до дозволу, а також виконання рішення адміністративного суду (у разі необхідності) у Держгеонадрах утворюється Робоча група з питань надрокористування, яка діє у складі, що затверджується наказом Держгеонадр.

Оскільки під час прийняття спірного наказу про зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами відповідачем були враховані пропозиції територіального підрозділу Держекоінспекції, подання від Держекоінспекції та розроблені за результатами розгляду вказаних документів рекомендації Робочої групи з питань надрокористування, Верховний Суд дійшов висновку, що Держгеонадра діяла на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У цій справі Верховний Суд сформулював наступні правові висновки:

1. частина перша статті 26 Закону № 2665-III передбачає дві самостійні виключні підстави тимчасового зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, а саме:

за результатами проведення заходів державного геологічного контролю центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр – Держгеонадрами;

за поданням органів державного гірничо-технічного, екологічного і санітарного контролю та органів місцевого самоврядування у разі.

2. тимчасове зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами відповідно до першої підстави передбачає, що Держгеонадра повинні провести захід державного геологічного контролю відповідно до вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V, з урахуванням положень Закону № 2665-III, і у разі, якщо за результатами такого контролю буде встановлено порушення користувачем нафтогазоносними надрами або уповноваженим ним виконавцем робіт умов спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами або угоди про умови користування нафтогазоносними надрами або виконання на наданій ділянці робіт, не обумовлених спеціальним дозволом на користування нафтогазоносними надрами, крім пошуків і розвідки нових покладів нафти і газу в межах ділянки, то Держгеонадра безпосередньо приймає рішення щодо тимчасового зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами, виданого надрокористувачу, який вчинив таке правопорушення та не усунув його у строк і у порядку, передбаченому приписом;

3. тимчасове зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами відповідно до другої підстави передбачає, що органи, зокрема, екологічного контролю повинні провести захід державного геологічного контролю відповідно, зокрема, до вимог Закону № 877-V, з урахуванням положень Закону № 2665-III. У разі, якщо за результатами такого контролю буде встановлено виникнення внаслідок виконання робіт, пов'язаних з користуванням нафтогазоносними надрами на ділянці, безпосередньої загрози життю чи здоров'ю працівників користувача нафтогазоносними надрами або населення або неодноразового порушення вимог законодавства щодо охорони довкілля і раціонального використання нафтогазоносних надр, а надрокористувач, який вчинив таке правопорушення, не усунув його у строк і у порядку, передбаченому приписом, то органи державного гірничо-технічного, екологічного і санітарного контролю та органів місцевого самоврядування направляють відповідне подання до Держгеонадр із пропозицією прийняти рішення про зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами;

4. механізм застосування зупинення дії спеціального дозволу повинен передбачати пропозицію територіального підрозділу Держекоінспекції на ім'я Голови Держекоінспекції та внесення у встановленому порядку подання від Держекоінспекції на адресу Держгеонадр, за результатами вказаних документів здійснюється розгляд питання Робочою групою. Тільки після здійснення вказаної процедури Держгеонадра уповноважені приймати рішення про зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами.

Постанова Верховного Суду від 1 грудня 2022 року у справі № 640/21663/21 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631297>

Верховний Суд висловився стосовно застосування принципу мовчазної згоди у правовідносинах, пов'язаних з отриманням спеціального дозволу на користування надрами

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом Товариства до Держгеонадра про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

У цій справі, вважаючи, що відповідачем допущено протиправну бездіяльність в частині нерозгляду у встановлені законодавством строки заяви позивача та доданих документів, останній звернувся з позовом до суду з вимогами про зобов'язання Держгеонадра видати спеціальний дозвіл на користування надрами за принципом «мовчазної згоди».

Верховний Суд погодився із висновками судів першої та апеляційної інстанцій, які відмовили у задоволенні позову з огляду на те, що у цій справі відсутні підстави для застосування до спірних правовідносин підпункту

1 пункту 8 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ від 30 травня 2011 року № 615, у редакції, чинній з 28 грудня 2018 року до 25 лютого 2020 року, водночас, до спірних відносин необхідно застосовувати законодавство, чинне на момент прийняття рішення відповідачем, а саме підпункт 1 пункту 8 Порядку № 615 у редакції Постанови № 124.

Суд виходив з того, що згідно з абзацом 10 частини першої статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року № 2806-IV принцип мовчазної згоди – це принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено.

Частиною шостою статті 4-1 Закону № 2806-IV передбачено, що у випадку невиконання дозвільним органом свого юридичного обов'язку (в установленний Законом строк видати документ дозвільного характеру або направити повідомлення про відмову у його видачі), тобто через свою бездіяльність, суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру.

Суд звернув увагу на те, що сама лише бездіяльність (неприйняття рішення у встановлений строк) не є достатньою підставою для застосування принципу мовчазної згоди.

Оскільки у цій справі судами попередніх інстанцій було встановлено, що позивачу було відмовлено у наданні спеціального дозволу на користування надрами відповідно до частини п'ятої статті 4-1 Закону № 2806-IV, а саме – подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком, Верховний Суд дійшов висновку, що це свідчить про відсутність підстав для видачі документа дозвільного характеру, а отже і про неможливість застосування принципу мовчазної згоди.

Спірним у цій справі було питанням про те, чи мав право позивач на отримання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону.

З цього приводу Суд зазначив, що підпунктом 1 пункту 8 Порядку № 615 (у редакції, чинній з 28 грудня 2018 року, тобто на момент звернення позивача до відповідача із заявою про надання дозволу на користування надрами) було передбачено три самостійні виключні підстави для надання дозволу без проведення аукціону при дотриманні чітко визначених складових умов кожної з підстав.

Водночас, що підпунктом 1 пункту 8 Порядку № 615 у редакції Постанови № 124 (у редакції, чинній на момент прийняття Держгеонадра рішення про відмову у наданні спеціального дозволу) було змінено правила надання спеціальних дозволів та встановлено єдину підставу для отримання дозволу на користування надрами без проведення аукціону, а саме, зацікавлений суб'єкт господарювання повинен був виконати дві вимоги: а) на підставі спеціального дозволу на користування надрами за власні кошти здійснити геологічне вивчення ділянки надр та підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено в установленому порядку; б) подати документи на отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин відповідного родовища не пізніше ніж протягом трьох років після затвердження запасів.

Вирішуючи питання стосовно того, яка саме редакція Постанови № 615 має застосовуватися до триваючих правовідносин, Суд виходив з того, що відповідно до сталої судової практики 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).

На цій підставі Верховний Суд дійшов висновку, що принцип мовчазної згоди не застосовується у процедурі надання спеціального дозволу на користування надрами, якщо наявні підстави, визначені законом, для відмови у наданні такого дозволу; неподання суб'єктом господарювання документів про наявність у нього права на отримання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону, подання яких вимагається законодавством, чинним на момент прийняття Держгеонадра рішення у дозвільній процедурі,

свідчить про наявність підстав для відмови у наданні спеціального дозволу на користування надрами та, відповідно, про неможливість застосування принципу мовчазної згоди.

Постанова Верховного Суду від 1 грудня 2022 року у справі № 640/7578/20 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107656974>

Верховний Суд висловився стосовно категорії вини як підстави звільнення від відповідальності у публічно-правових відносинах

Верховний Суд розглянув у касаційному порядку справу за позовом Держгеонадра до Товариства про анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

У цій справі позивачем було проведено перевірку Товариства, за результатом якої виявлено низку порушень, зокрема невиконання відповідачем мети спеціального дозволу на користування надрами, невиконання програми робіт з видобування корисних копалин. У подальшому Держгеонадра складено припис, в якому встановлено строк для усунення відповідачем виявлених порушень. У зв'язку з невиконанням вимог припису, позивачем підготовлено подання на зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами. У відповідь на такі дії Товариством направлено лист, в якому поінформовано, що усунення вказаних порушень законодавства у сфері надрокористування знаходиться на стадії виконання з причин, які не залежать від Товариства. Позивачем поновлено дію спеціального дозволу на користування надрами та винесено черговий припис, яким встановлено новий строк для усунення виявлених порушень. Однак, внаслідок невиконання вимог зазначеного припису, Держгеонадра підготувало подання про анулювання Товариству спеціального дозволу на користування надрами та з огляду на ненадання позивачем згоди на анулювання дії його спеціального дозволу звернулося до суду з цим позовом.

Суд першої інстанції у задоволенні позову відмовив. Це рішення було скасовано постановою апеляційного адміністративного суду, який ухвалив нове рішення про задоволення позову повністю.

Суд апеляційної інстанції виходив з того, що надрокористувач наділений не правом, а обов'язком вчасно усунути виявлені порушення; неусунення у встановлений строк порушень є виключною виною відповідача. Оскільки відповідачем допущено порушення умов та порядку користування надрами та невиконання обов'язків (припису), визначених статтею 24 Кодексу України про надра, а також спеціальним дозволом на користування надрами та Угодою до нього, то суд апеляційної інстанції дійшов висновку про необхідність припинення права користування надрами шляхом анулювання спеціального дозволу.

Верховний Суд погодився з такими висновками суду апеляційної інстанції, касаційну скаргу Товариства залишив без задоволення, а постанову суду апеляційної інстанції – без змін.

Суд зауважив, що однією з підстав припинення права на користування надрами, визначених статтею 26 Кодексу України про надра, є використання надр не для тієї мети, для якої їх було надано, порушення інших вимог, передбачених спеціальним дозволом на користування ділянкою надр.

Надаючи правову оцінку доводам відповідача, викладеним у касаційні скаргі, про те, що невиконання вимог припису не може бути підставою для анулювання спеціального дозволу на користування надрами, оскільки таке невиконання обумовлено обставинами, які не залежали від волі відповідача, Суд зазначив, що оскільки припис про усунення порушень не оскаржувався Товариством, то предметом спору у цій справі є не припис, а наявність або відсутність підстав для припинення права користування надрами шляхом анулювання дії спеціального дозволу.

У цій справі Верховний Суд зробив висновок, що суб'єкт господарювання звільняється від відповідальності, зокрема, за порушення правил здійснення підприємницької діяльності (від застосування щодо нього адміністративно-господарських санкцій), якщо доведе, що таким суб'єктом вжито усіх залежних від нього заходів для недопущення правопорушення або правопорушення добровільно усунуто до моменту прийняття рішення про притягнення до відповідальності.

Суд звернув увагу, що поняття вини (винності) особи, яка притягається до відповідальності у сфері публічно-правових відносин (спори у яких вирішує адміністративний суд), за загальним правилом, не впливають на оцінку правомірності рішення суб'єкта владних повноважень про притягнення до відповідальності. Конституційна засада судочинства «забезпечення доведеності вини», закріплена у частині

другій статті 129 Основного Закону України, головним чином, стосується притягнення фізичних осіб до кримінальної відповідальності та відповідальності за вчинення адміністративного проступку.

Постанова Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 260/2928/21 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110568951>

Верховний Суд висловився стосовно права заступника прокурора, який діє в суді від імені та в інтересах держави, на підписання та подання апеляційної скарги

У цій справі суд першої інстанції задовольнив позов та зобов'язав Державну службу геології та надр України видати Товариству спеціальний дозвіл на користування надрами з метою геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, затвердження результатів геолого-економічної оцінки золото-поліметалічних руд, зазначивши про продовження строку його дії на 5 (п'ять) років.

Верховний Суд розглянув касаційну скаргу заступника керівника обласної прокуратури на ухвалу апеляційного адміністративного суду, якою апеляційну скаргу повернуто скаржнику.

Суд апеляційної інстанції виходив з того, що апеляційну скаргу обласної прокуратури підписав заступник керівника прокуратури, однак з огляду на положення статті 11 Закону України «Про прокуратуру» заступник керівника обласної прокуратури уповноважений підписувати апеляційну скаргу обласної прокуратури лише у разі відсутності на дату її підписання і подання керівника прокуратури відповідного рівня та його першого заступника.

Верховний Суд не погодився з таким висновком суду апеляційної інстанції, задовольнив касаційну скаргу заступника керівника обласної прокуратури, скасував ухвалу суду апеляційної інстанції та повернув справу для продовження розгляду до цього суду.

Суд виходив з того, що згідно з частиною третьою статті 24 Закону № 1697-VII, яка є спеціальною нормою стосовно статті 11 цього ж Закону, право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам обласних та окружних прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників обласних прокуратур, керівнику, заступникам керівника, керівникам підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Також Суд звернув увагу, що відповідно до положень пункту 8.4 Наказу № 389 Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді» надані повноваження подавати апеляційні скарги на судові рішення, якими вирішено спір по суті, керівникам, першим заступникам, заступникам керівників обласних прокуратур за місцем розташування суду, що розглядав справу, у тому числі у справах за позовами окружних прокурорів та за позовами інших осіб, у які прокурором здійснено вступ.

З огляду на те, що у цій справі заступник керівника обласної прокуратури здійснював функцію представництва інтересів держави у суді, а не діяв від імені органу прокуратури як юридичної особи, а також враховуючи, що положеннями частини третьої статті 24 Закону № 1697-VII право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, Суд вказав на помилковість висновку суду апеляційної інстанції про наявність підстав для повернення прокурору його апеляційної скарги.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого у разі, якщо апеляційну скаргу подає заступник керівника прокуратури, діючи у статусі прокурора, якому надані такі повноваження для здійснення участі у судовому процесі у формі представництва інтересів держави в особі державного органу, то такий заступник уповноважений підписувати апеляційну скаргу, незалежно від відсутності чи присутності на дату її підписання керівника або першого заступника керівника прокуратури відповідного рівня.

Постанова Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 260/925/21 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110568953>

Верховний Суд нагадав про спеціальний порядок оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, прийнятих (вчинених) на виконання рішення суду

До Верховного Суду надійшла касаційна скарга Держгеонадра на рішення судів першої та апеляційної інстанцій у справі за позовом АТ «Укргазвидобування» до Держгеонадра про визнання протиправним та скасування наказу, визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії.

Звертаючись до суду з цим позовом, АТ «Укргазвидобування» вказало на існування судового рішення, що набрало законної сили, яким його позов було задоволено частково, зокрема зобов'язано Держгеонадра повторно розглянути заяву позивача про видачу спеціального дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ, з подальшим видобуванням нафти і газу, строком дії на 30 років. Позивач вважав, що відповідач, повторно розглядаючи його заяву, не прийняв до уваги висновки, викладені у первісному судовому рішенні та прийняв спірний наказ, яким протиправно відмовив АТ «Укргазвидобування» у наданні спеціального дозволу на користування надрами.

Судами попередніх інстанцій відкрито нове провадження в адміністративній справі та за результатом розгляду справи по суті ухвалено рішення про задоволення позову з мотивів того, що відповідач відмовив АТ «Укргазвидобування» у видачі дозволу з підстави, непередбаченої законом.

Верховний Суд не погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу Держгеонадра задовольнив частково, скасував рішення судів попередніх інстанцій та закрити провадження у справі на підставі пункту 4 частини першої статті 238 КАС України.

Суд касаційної інстанції виходив з того, що за своєю суттю цей спір виник у зв'язку з протиправним, на думку позивача, невиконанням відповідачем судового рішення, яке набрало законної сили.

При цьому, спір щодо необхідності розгляду заяви позивача про видачу спеціального дозволу на користування надрами на підставі норм законодавства, які діяли на момент подання такої заяви (позиція позивача), вже вирішений не на користь позивача у первісній справі.

З огляду на таке, Суд зробив висновок, що позивач у цій справі обрав неналежний спосіб захисту шляхом подання позову про визнання протиправними дій, вчинених на виконання рішення суду, оскільки спір (спірні правовідносини) між сторонами вже вирішені судом та перейшли до стадії виконання судового рішення.

У спірних правовідносинах наявні обставини, з якими стаття 383 КАС України пов'язує виникнення підстав для встановлення судового контролю за виконанням судового рішення.

Відповідно, якщо позивач вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю відповідача на виконання вищевказаного судового рішення порушувалися його права, свободи чи інтереси, то він повинен був звертатися до суду в порядку статті 383 КАС України із заявою про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності відповідача (тобто в порядку судового контролю за виконанням рішення), а не подавати новий адміністративний позов.

У цій справі Суд врахував, що відповідно до пункту 1.11 Рекомендацій КМРЕ Rec(2003)16 щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права (on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law) держави-члени мають забезпечити виконання судових рішень адміністративними органами в межах розумного строку; вони мають уживати всіх необхідних заходів згідно з законом з метою надання цим рішенням обов'язкової сили; у разі, якщо адміністративний орган не виконує судові рішення, слід передбачити відповідну процедуру, що дозволяє домагатися виконання такого рішення, зокрема за допомогою судової заборони або пені (coercive fine).

Окрім того, як зазначено у пункті 5 Рекомендацій КМРЕ Rec(2004)20 щодо судового розгляду адміністративних актів (on judicial review of administrative acts) та пунктах 91-92 Пояснювальної записки до цих Рекомендацій: суд повинен бути наділений необхідними повноваженнями для забезпечення ефективного виконання рішення суду; виконання судових рішень є важливим аспектом ефективності контролю, а тому необхідно забезпечити виконання відповідними адміністративними органами рішень суду; повинна бути гарантована можливість забезпечення виконання адміністративним органом судового рішення.

Отже, у цій справі Верховний Суд звернув увагу, що вимоги про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які прийняті (вчинені або невчинені) на виконання судового рішення, в окремому позовному провадженні не розглядаються.

Постанова Верховного Суду від 26 липня 2023 року у справі № 640/17504/19 –

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/112441459>

Верховний Суд визначив умови отримання спеціальних дозволів на користування надрами та скасував рішення облради щодо надання спецдозволу на користування надрами з метою видобування лабрадориту

Дозвіл на видобування корисних копалин (промислому розробку їх родовищ) надається після проведення експертизи та оцінки розвіданих запасів корисних копалин в установленому порядку чи апробації прогнозних (перспективних) ресурсів корисних копалин ДКЗ за умови подальшого затвердження нею таких запасів. При цьому матеріали геолого-економічної оцінки можуть бути затверджені ДКЗ лише в разі, якщо останні подані користувачами надр, що мають спеціальний дозвіл на користування надрами з метою геологічного вивчення або розробки родовищ корисних копалин.

Такого висновку дійшов Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у справі за позовом прокурора в інтересах держави про визнання протиправним і скасування протоколу засідання колегії ДКЗ та рішення облради щодо погодження надання спеціального дозволу на користування надрами ТОВ з метою видобування кристалічних порід. Прокурор наголошував, що протокол засідання колегії ДКЗ прийнятий на підставі, зокрема, матеріалів геолого-економічної оцінки, однак станом на момент розгляду поданих ТОВ матеріалів останнє не володіло спеціальним дозволом на користування надрами. Отже, облрада погодила надання ТОВ спеціального дозволу на користування надрами на підставі протиправного протоколу.

Відмовляючи в задоволенні позову, суд апеляційної інстанції виходив із того, що оскільки ТОВ за власні кошти здійснило геологічне вивчення ділянки надр та підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено ДКЗ, а також подало документи на отримання спеціального дозволу у встановлений строк після затвердження підрахунку запасів, то йому не потрібно було мати спеціальний дозвіл на користування надрами з метою геологічного вивчення або розробки родовищ корисних копалин.

Верховний Суд не погодився з рішенням суду апеляційної інстанції та зазначив, що абз. 1 п. 4 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ від 30 травня 2011 року № 615, визначено, що дозвіл на видобування корисних копалин (промислому розробку їх родовищ) надається після проведення експертизи та оцінки розвіданих запасів корисних копалин в установленому порядку чи апробації прогнозних (перспективних) ресурсів корисних копалин ДКЗ за умови подальшого затвердження нею таких запасів.

Відповідно до приписів Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин, затвердженого постановою КМУ від 22 грудня 1994 року № 865, державна експертиза та оцінка запасів корисних копалин проводиться на підставі звітів, які містять матеріали з геологічного вивчення родовищ корисних копалин, підрахунок їх запасів та техніко-економічне обґрунтування промислового значення (геолого-економічна оцінка). Матеріали геолого-економічних оцінок розвіданих родовищ подаються в ДКЗ користувачами надр, що мають спеціальний дозвіл на користування надрами з метою геологічного вивчення або розробки родовищ корисних копалин.

Якщо склад і зміст зазначених матеріалів не відповідає вимогам відповідних нормативно-правових актів, ДКЗ утримується від оцінки запасів корисних копалин і всі подані матеріали повертає замовнику.

Отже, проведення експертизи та оцінки розвіданих запасів корисних копалин є одним з етапів у процедурі надання спеціальних дозволів на користування надрами з метою їх видобування. При цьому матеріали геолого-економічної оцінки можуть бути затверджені ДКЗ лише в разі, якщо останні подані користувачами надр, що мають спеціальний дозвіл на користування надрами з метою геологічного вивчення або розробки родовищ корисних копалин.

Тож ТОВ, не будучи користувачем надр, не мало права на подання до ДКЗ матеріалів геолого-економічної оцінки, а ДКЗ була зобов'язана їх повернути замовнику, однак прийняла ці документи до розгляду й ухвалила рішення, оформлене спірним протоколом, яке за таких обставин не відповідає вимогам законодавства.

Постанова Верховного Суду від 27 вересня 2023 року у справі № 240/3448/19–
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/113767997>

Неналежна умотивованість припису, що адресований суб'єкту господарювання, є підставою для визнання його протиправним: позиція Верховного Суду

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Державного підприємства до Держекоінспекції про визнання протиправним та скасування припису.

Спірні правовідносини, що виникли у цій справі, стосувалися правомірності припису Держекоінспекції, яким позивача зобов'язано усунути порушення права державної власності на надра, зафіксоване під час проведення перевірки, в спосіб забезпечення додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; встановлено позивачу строк (термін), до спливу (настання) якого необхідно усунути порушення, - постійно.

Верховний Суд погодився з рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, які позов задовольнили, виходячи з того, що в ході офіційного з'ясування всіх обставин у справі не знайшло свого підтвердження вчинення Підприємством порушень вимог статей 4, 19, 23 Кодексу України про надра та статті 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», з огляду на відсутність у справі жодних доказів вчинення протиправних дій по самовільному видобуванню корисних копалин місцевого значення.

Суд на підставі аналізу положень статей 4, 19 та 23 Кодексу України про надра, статей 6-8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а також з урахуванням сталої судової практики, зазначив, що до припису можуть включатися виключно вимоги, направлені на усунення конкретних порушень вимог законодавства, виявлених у ході перевірки. Такі порушення повинні підтверджуватись документально, бути належним чином зафіксовані у акті перевірки, а матеріали перевірки повинні підтверджувати, що порушення вчинені саме тим суб'єктом господарювання, який перевірявся.

Спосіб усунення порушень, визначений у приписі, повинен бути мотивованим, узгоджуватись з нормами законодавства, а термін його виконання має визначатись у кожному конкретному випадку, виходячи з реальних можливостей суб'єкта господарювання, кількості, виду і характеру виявлених за наслідками перевірки порушень; наданий у приписі строк на усунення суб'єктом господарювання виявлених порушень повинен бути обґрунтованим та достатнім для реального виконання такого припису.

У приписі про усунення порушень природоохоронного законодавства мають бути зазначені строки їх усунення, проте зі змісту пункту 7 спірного припису вбачається, що останнім встановлено термін виконання «постійно».

З цього приводу Суд зазначив, що термін виконання «постійно», не може вважатися встановленою межею виконання пункту припису та є недостатньо чітким.

Є протиправними вимоги пунктів припису, які спрямовані на майбутнє без зазначення конкретних термінів усунення порушення, як того вимагає чинне законодавство від такого розпорядчого документу як припис, який є обов'язковим для виконання у визначені строки.

Верховний Суд у цій справі зробив висновок, що правомірний припис щодо усунення порушень природоохоронного законодавства повинен бути спрямований на усунення конкретних виявлених порушень законодавства, виявлених у ході перевірки; має містити перелік документально підтверджених порушень, що допущені суб'єктом перевірки; у приписі має бути визначений обґрунтований та достатній для реального виконання такого припису строк усунення порушень; кожна вимога у приписі контролюючого органу повинна бути належним чином сформульованою, загальнозрозумілою та доведеною; припис не може абстрактно вказувати на обов'язок суб'єкта господарювання дотримуватися вимог чинного законодавства; припис не може носити попереджувальний та рекомендаційний характер.

Постанова Верховного Суду від 7 листопада 2023 року у справі № 460/17126/21 –
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/114769347>

Верховний Суд визначив критерії роз'яснення судом прийнятого ним рішення, яке набрало законної сили

Верховний Суд переглянув ухвалу суду апеляційної інстанції за касаційною скаргою Держгеонадра України у справі за позовом підприємства до Держгеонадра України про визнання незаконним та скасування наказу.

Оскаржуваною ухвалою апеляційний адміністративний суд задовольнив заяву підприємства про роз'яснення судового рішення в цій справі та роз'яснив, що спеціальний дозвіл на користування надрами поновлює свою дію з дати його анулювання без прийняття додаткового рішення Держгеонадра України.

Суд апеляційної інстанції також вказав на наявність спеціального порядку поновлення документу дозвільного характеру шляхом прийняття окремого рішення про зобов'язання дозвільного органу щодо поновлення дії документу або ж поновлення спеціального дозволу за рішенням суду, який застосовується виключно у тих випадках, коли прийняте рішення про анулювання документа дозвільного характеру відбулось з підстав, які не визначені у частині сьомій статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року №2806-IV, тобто не передбачені законом. Оскільки скасування спеціального дозволу на користування надрами у цій справі відбулося з підстав, передбачених законом (на підставі рішення суду), проте в протиправний спосіб, дозвіл поновлює свою дію з моменту його анулювання та без прийняття Держгеонадра України жодних додаткових рішень про поновлення дії.

Проте з такими висновками суду апеляційної інстанції не погодився Верховний Суд, який задовольнив касаційну скаргу Держгеонадра України, скасував ухвалу про роз'яснення судового рішення та ухвалив нову постанову про відмову у задоволенні заяви позивача про роз'яснення судового рішення.

Верховний Суд, керуючись положеннями статті 254 КАС України та враховуючи існуючу судову практику з цього питання, зробив висновок, що рішення суду може бути роз'яснено у разі, якщо без такого роз'яснення його важко виконати, оскільки існує значна ймовірність неправильного його виконання внаслідок неясності резолютивної частини рішення.

Тобто, роз'яснення рішення суду – це засіб виправлення певних текстуальних недоліків (якості) резолютивної частини судового акта, який полягає у поясненні рішення суду у більш зрозумілій формі. Зрозумілість рішення полягає в тому, що його резолютивна частина для учасників спору є логічною та не допускає кілька варіантів тлумачення. Без відповідного роз'яснення виконання рішення суду може бути ускладненим або взагалі неможливим.

Проаналізувавши постанову апеляційного адміністративного суду у взаємозв'язку з мотивами поданої позивачем заяви про її роз'яснення, Суд дійшов висновку, що доводи позивача не стосувалися питання незрозумілості/неясності цієї постанови суду, а стосувалися, насамперед незгоди позивача з результатом її виконання з боку відповідача. Головним чином суть поданої заяви зводиться до необхідності вказати Держгеонадра, які дії необхідно вжити задля повного вирішення питань, що пов'язані з цим судовим спором та поновленням прав позивача, шляхом нового судового розгляду та дослідження етапів, пов'язаних з внутрішньою організацією роботи Держгеонадра України.

У цьому аспекті Верховний Суд звернув увагу на висновки, що сформульовані у рішенні ЄСПЛ у справі «BALAN v. The Republic of Moldova №2» (заява №49016/10), яке, головним чином, стосується встановлення правомірності роз'яснення судового рішення. Розглядаючи цю справу, ЄСПЛ зазначив, що національні суди зобов'язані не допускати порушення принципу правової визначеності під час розгляду заяви про роз'яснення судового рішення. У цьому рішенні вказано, що роз'яснення рішення, яке в результаті фактично змінює спосіб його виконання, виходить за межі звичайного тлумачення чи виправлення канцелярських або судових помилок, що має наслідки, несумісні з принципом юридичної визначеності, гарантовані статтею 6 Конвенції.

Крім того, Верховний Суд врахував, що представник позивача вже раніше звертався до суду першої інстанції із заявою в порядку статті 383 КАС України, в якій просив, зокрема, визнати протиправним направлення листа Держгеонадра України на адресу ДНВП «Геоінформ України»; зобов'язати Держгеонадра України поновити дію спеціального дозволу; зобов'язати Держгеонадра України проінформувати ДНВП «Геоінформ України» про необхідність внесення змін до стану дії спеціального дозволу в хронологічному порядку, зазначивши останнім пунктом: ознака дії дозволу дійсний; назва скасовано наказ; примітка постанова апеляційного адміністративного суду; зобов'язати Держгеонадра України звернутись до державного реєстратора з метою внесення запису в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань про дійсність спеціального дозволу.

Ухвалою суду першої інстанції вже було надано оцінку діям відповідача, вчиненим на виконання постанови апеляційного адміністративного суду, й ухвалено за результатами розгляду цієї заяви рішення про відмову в її задоволенні.

У контексті наведеного вище, Суд взяв до уваги те, що судом першої інстанції встановлено факт належного виконання судового рішення, за роз'ясненням якого звернувся позивач, а також враховуючи те, що мотиви вказаної заяви стосуються насамперед роз'яснення порядку та способу виконання рішення суду, шляхом використання механізму, визначеного статтею 254 КАС України, зробив висновок про те, що у суду апеляційної інстанції були відсутні передбачені процесуальним законом підстави для задоволення заяви підприємства про роз'яснення постанови апеляційного адміністративного суду, у зв'язку з чим скасував оскаржувану ухвалу та відмовив у роз'ясненні цього судового рішення.

У цій справі Верховний Суд, враховуючи імперативні положення статті 254 КАС України, визначив критерії встановлення судом можливості прийняття до розгляду заяви про роз'яснення відповідного судового рішення, а саме: заява про роз'яснення судового рішення має бути подана особою, щодо якої воно ухвалене, або особою, якою буде здійснюватися його примусове виконання; судове рішення має підлягати виконанню, але на момент подання відповідної заяви має бути ще не виконане; заявником має бути доведено, що зміст резолютивної частини судового рішення є незрозумілим (об'єктивно ускладнює або робить неможливим виконання такого рішення).

Постанова Верховного Суду від 20 грудня 2023 року у справі №400/2839/22 –

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839324>

Верховний Суд вказав на правомірність анулювання дозволу на користування надрами внаслідок недопущення посадових осіб Держгеонадра до перевірки

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Держгеонадра до Фермерського господарства про анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

На обґрунтування позову Держгеонадра посилалася на порушення Фермерським господарством пункту 5.3 Угоди про умови користування надрами від 22 грудня 2015 року та частини третьої статті 24 Кодексу України про надра, що є підставою для припинення права користування надрами шляхом анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

Суди попередніх інстанцій відмовили у задоволенні позову, оскільки вважали позовні вимоги Держгеонадра передчасними внаслідок того, що позивачем не враховано надане Фермерським господарством у відповідь на лист про надання згоди/незгоди на припинення права користування надрами клопотання про поновлення дії спеціального дозволу на користування надрами.

Не погодившись з такими висновками судів, Держгеонадра звернулася з касаційною скаргою до Верховного Суду, в якій просила скасувати судові рішення та ухвалити нову постанову про задоволення позову.

Розглянувши справу у касаційному порядку, Суд дійшов висновку про необхідність задоволення касаційної скарги з огляду на таке.

Відповідно до частин першої, другої статті 26 КУпН (у редакції на момент виникнення спірних правовідносин) право користування надрами припиняється, зокрема, у разі використання надр не для тієї мети, для якої їх було надано, порушення інших вимог, передбачених спеціальним дозволом на користування ділянкою надр. Право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, а у випадках, передбачених пунктами 4, 5, 6 цієї статті, у разі незгоди користувачів, - у судовому порядку. При цьому, питання про припинення права користування земельною ділянкою вирішується у встановленому земельним законодавством порядку. Законодавством України можуть бути передбачені й інші випадки припинення права користування надрами.

У цій справі суди попередніх інстанцій встановили, що підставою для зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами та, як наслідок, звернення позивача до суду з цим позовом, стало, зокрема, неусунення відповідачем порушень, зазначених у приписі.

Верховний Суд звернув увагу на те, що вказаний припис не оскаржувався відповідачем, а тому відповідно до статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є обов'язковим до виконання.

Разом з тим, суди попередніх інстанцій встановили, що посадові особи Держгеонадра за участі залучених до перевірки спеціалістів здійснили виїзд за місцем реєстрації Фермерського господарства, однак працівників та представників останнього на місці не було. На телефонні дзвінки директор Фермерського господарства не відповідала. При повторному виїзді на місце за цією ж адресою встановлено зв'язок з бухгалтером, який пояснив, що директор та юрист Фермерського господарства перебувають за кордоном і у зв'язку з карантинним обмеженням при перетині кордону не мають можливості прибути в Україну у встановлений період для проведення перевірки, який визначений у наказі Держгеонадра та направленні на проведення перевірки.

З огляду на встановлені судами попередніх інстанцій обставини, Суд дійшов висновку про недопущення відповідачем посадових осіб Держгеонадра до проведення планової перевірки у порушення положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», КУпН та Угоди, незважаючи на законні підстави її проведення та дотримання посадовими особами Держгеонадра порядку здійснення державного нагляду (контролю).

Верховний Суд також звернув увагу на те, що судами попередніх інстанцій не встановлено вчинення відповідачем в подальшому, зокрема, під час розгляду справи у суді, дій, які б сприяли проведенню службовими особами Держгеонадра відповідної перевірки.

Зважаючи на викладене, Суд дійшов висновку, що відповідачем порушено вимоги, передбачені спеціальним дозволом на користування ділянкою надр та Угодою, що є підставою для припинення користування надрами відповідно до пункту 5 частини першої статті 26 КУпН та частини сьомої статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

ЄСПЛ у справі "Промислово-фінансовий Консорціум "Інвестиційно-металургійний Союз" проти України" (рішення від 26 червня 2018 року, заява №10640/05) було зазначено, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції включає в себе три норми: перша норма, викладена у першому реченні першого абзацу, носить загальний характер і проголошує принцип мирного володіння майном; друга норма, що міститься в другому реченні першого абзацу, стосується позбавлення власності і підпорядковує його певним умовам; третя норма, закріплена в другому абзаці, передбачає, що держави мають право, серед іншого, контролювати користування власністю відповідно до загальних інтересів. Друга і третя норми, які стосуються конкретних випадків втручання у право на мирне володіння майном, повинні тлумачитися у контексті загального принципу, закріпленого першою нормою (пункт 184).

Цей Суд також зазначив, що перша та найважливіша вимога статті 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання органу влади у мирне володіння майном має бути законним: друге речення першого пункту надає право на позбавлення власності лише «на умовах, передбачених законом», а другий пункт визнає, що держава має право здійснювати контроль за користуванням майном шляхом введення в дію «законів». Більше того, верховенство права, один з основоположних принципів демократичного суспільства, притаманний усім статтям Конвенції (пункт 185).

Крім того, Суд наголосив, що будь-яке втручання у здійснення права чи свободи, визнаних Конвенцією, має переслідувати законну ціль. Принцип «справедливого балансу», притаманний статті 1 Першого протоколу до Конвенції, сам по собі передбачає існування загального суспільного інтересу. До того ж, слід нагадати, що різні норми, закріплені у статті 1 Першого протоколу до Конвенції, не є окремими, тобто не пов'язаними між собою, та що друга і третя норми стосуються лише конкретних випадків. Одним із наслідків цього є те, що існування «суспільного інтересу», яке вимагається відповідно до другого речення, або «загального інтересу», посилення на яке міститься у другому пункті, випливає з принципу, встановленого у першому реченні, а отже втручання у здійснення права на мирне володіння майном у розумінні першого речення статті 1 Першого протоколу до Конвенції також повинно переслідувати мету у суспільному інтересі (пункт 187).

Верховний Суд у цій справі зробив правовий висновок про те, що недопущення суб'єктом господарювання посадових осіб Держгеонадра до проведення перевірки у сукупності з невиконанням вимог припису

Держгеонадра у цій частині свідчить про порушення таким суб'єктом вимог статті 11 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Угоди про умови користування надрами, яка є невід'ємною частиною спеціального дозволу на користування надрами, в частині обов'язку надрокористувача допускати представників Держгеонадра для здійснення державного геологічного контролю та надання документів і матеріалів щодо користування надрами відповідно до умов спеціального дозволу на користування надрами, та, як наслідок, може бути підставою для анулювання спеціального дозволу на користування надрами. За таких обставин анулювання спеціального дозволу на користування надрами не буде вважатися неправомірним втручанням у право на мирне володіння майном у розумінні статті 1 Протоколу першого Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Постанова Верховного Суду від 18 березня 2024 року у справі № 260/1946/23 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117729860>

Верховний Суд вказав на недопустимість з боку Держгеонадра суперечливої (непослідовної) поведінки у публічно-правових відносинах

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Держгеонадра до Товариства про припинення права користування надрами шляхом анулювання спеціального дозволу на користування надрами та зустрічним позовом Товариства до Держгеонадра про визнання протиправними та скасування наказів про зупинення дії спеціального дозволу.

Спірні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з незгодою Товариства з наказом Держгеонадра про зупинення дії спеціального дозволу з огляду на те, що вимоги припису щодо усунення порушень законодавства у сфері надрокористування фактично були виконані.

Суди першої та апеляційної інстанцій у задоволенні позову Держгеонадра відмовили, а зустрічний позов Товариства задовольнили частково, скасувавши спірний наказ в частині зупинення дії спеціального дозволу Товариства.

Ухвалюючи такі рішення, суди керувалися тим, що Держгеонадра не доведено наявності правових підстав для анулювання спеціального дозволу, оскільки факт невнесення змін до спеціального дозволу в частині вимог, які втратили свою актуальність через зміни у законодавстві, сам по собі не може бути підставою для анулювання спеціального дозволу; встановлені пунктами 4-7 припису вимоги до спеціального дозволу та угоди про умови користування надрами в частині проведення моніторингу та наукового супроводження виконання особливих умов користування надрами згідно з абзацом третім пункту 26 Порядку №615 з 2015 року стали неактуальними (необов'язковими).

Верховний Суд погодився із судами попередніх інстанцій та залишив без задоволення касаційну скаргу Держгеонадра, а оскаржувані судові рішення – без змін.

Суд звернув увагу, що питання надання спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також визначення процедури продовження строку дії, переоформлення, видачі дубліката, зупинення дії чи анулювання спеціального дозволу та внесення до нього змін врегульовані Порядком №615, який був чинним на момент виникнення спірних правовідносин.

На підставі аналізу положень цього Порядку Суд дійшов висновку, що надрокористувачі зобов'язані неухильно виконувати вимоги спеціального дозволу та Угоди про умови користування надрами. У разі встановлення за результатами заходів державного нагляду уповноваженим органом відповідних порушень, дія спеціального дозволу зупиняється, а надрокористувачу надається строк для усунення встановлених порушень.

Суди попередніх інстанцій у цій справі встановили, що недотримання Товариством умов спеціального дозволу та Угоди про умови користування надрами Держгеонадра визначило факт ненадання надрокористувачем звіту з моніторингу та наукового супроводження виконання особливих умов передбачених спеціальним дозволом та Угодою про умови користування надрами за 2020 рік.

Також суди попередніх інстанцій встановили, що спеціальний дозвіл та Угода про умови користування надрами дійсно містять вимогу щодо проведення моніторингу та наукового супроводження виконання

особливих умов користування надрами державними геологічними підприємствами, установами та організаціями відповідно до абзацу третього пункту 26 Порядку №615.

Разом з тим, постановою КМУ від 28 січня 2015 року №42 «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності» (чинна з 11 лютого 2015 року) виключено абзац третій пункту 26 Порядку №615.

Крім того, Суд врахував, що наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 травня 2015 року №153 визнано таким, що втратив чинність, наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 березня 2013 року №96 «Про затвердження Положення про проведення моніторингу та наукового супроводження надрокористування».

З огляду на викладене, Верховний Суд наголосив, що після 11 лютого 2015 року на надрокористувачів більше не покладається обов'язок забезпечувати проведення моніторингу та наукового супроводження виконання особливих умов користування надрами, а після 14 травня 2015 року втратив чинність сам нормативний акт, який регулював проведення вказаного моніторингу та наукового супроводження надрокористування, а тому невиконання вказаних вимог припису не може визнаватися порушенням законодавства і до цих дій не може бути застосована міра відповідальності у вигляді анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

Суд також врахував попередні висновки Верховного Суду стосовно того, що у практиці вирішення приватно-правових спорів підлягає застосуванню доктрина *venire contra factum proprium* (заборона суперечливої поведінки), яка базується на римській максимі - «*non concedit venire contra factum proprium*» (ніхто не може діяти всупереч своїй попередній поведінці); в основі доктрини *venire contra factum proprium* знаходиться засада добросовісності як одна із складових верховенства права; під час вирішення деяких категорій публічно-правових спорів також слід виходити з того, що добросовісність - це певний стандарт поведінки, який характеризується чесністю, відкритістю і повагою до інших суб'єктів правовідносин; поведінкою, яка суперечить добросовісності та чесній діловій практиці, є, зокрема, поведінка, що не відповідає попереднім заявам або поведінці сторони, за умови, що інша сторона, яка діє собі на шкоду, розумно покладається на них

Враховуючи вищезазначене, під час здійснення касаційного перегляду вказаної справи, Верховний Суд врахував суперечливу (непослідовну) поведінку суб'єкта владних повноважень, що, як встановлено судами попередніх інстанцій, полягає у тому, що суб'єкт приватного права намагався добросовісно виконати вимогу закону та відповідний припис суб'єкта владних повноважень, отримав відмову такого суб'єкта, а надалі цей суб'єкт владних повноважень почав вживати дії стосовно притягнення до відповідальності зазначеного суб'єкта приватного права у формі анулювання ліцензії (втручання у власність).

Постанова Верховного Суду від 28 травня 2024 року у справі №480/8344/22 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119503186>

Верховний Суд розглянув справу за позовом прокурора про скасування спеціального дозволу на користування надрами

Верховний Суд частково задовольнив касаційну скаргу прокурора (позивач) та направив на новий розгляд до суду першої інстанції справу за позовом прокурора до Держгеонадра та Товариства (відповідачі), за участю третьої особи – Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, про визнання протиправними та скасування наказу та спеціального дозволу на користування надрами.

У цій справі прокурор указував на порушення встановленого законом порядку надання спеціального дозволу на користування надрами, оскільки Товариство не здійснювало роботи з геологічного вивчення ділянки надр, а тому, в порушення вимог абзацу другого підпункту 1 пункту 8 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ від 30 травня 2011 року № 615, без проведення аукціону, набуло права користування надрами загальнодержавного значення.

Суди першої та апеляційної інстанцій у задоволенні позову відмовили, посилаючись на те, що станом на час звернення до Держгеонадр із заявою (липень 2019 року) Товариство мало законні підстави для отримання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону на підставі абзацу другого

підпункту 1 пункту 8 Порядку № 615, а саме: заявник за власні кошти здійснив апробацію, за умови затвердження підрахунку запасів корисних копалин в установленому порядку.

Проте, Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, зазначивши, що реєстрація Товариством переліку робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр родовища (РДГВН) щодо здійснення робіт з геолого-економічної оцінки і підрахунку залишкових запасів гранітів і мігматитів не є підставою для того, щоб вважати Товариство користувачем надр в розумінні положень Кодексу України про надра.

На підставі аналізу пунктів 5, 7, 9 та 10 Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів копалин, затвердженого Постановою КМУ року №865, Суд дійшов висновку, що визначена приписами абзацу другого підпункту 1 пункту 8 Порядку №615 підстава для отримання дозволу на користування надрами з метою їх видобування без проведення аукціону (апробація корисних копалин та затвердження підрахунку останніх у встановленому порядку) передбачає наявність у суб'єкта, що подає відповідну заяву, виданого йому спеціального дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення або розробки родовищ корисних копалин.

При цьому, за висновком Верховного Суду, суди першої та апеляційної інстанцій необґрунтованого прирівняли правовий статус Товариства як виконавця РДГВН до користувача надр.

З огляду на положення пунктів 1.2, 1.4, 1.5 та 1.7 Порядку державної реєстрації робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 червня 2013 року № 263, та з урахуванням сталої судової практики Верховний Суд вказав, що державна реєстрація РДГВН є одним із етапів отримання в майбутньому спеціального дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовища. Державній реєстрації підлягають РДГВН, що проводяться на основі, зокрема, висновку щодо доцільності розподілу раніше затверджених запасів корисних копалин родовища (ділянки) на окремі об'єкти надрокористування, затвердженого в установленому порядку. Для проведення державної реєстрації виконавець РДГВН направляє заяву, до якої додаються документи, передбачені пунктом 1.7 Порядку № 263. У разі невідповідності поданих документів вимогам пункту 1.7 розділу I цього Порядку у державній реєстрації РДГВН може бути відмовлено.

Таким чином, враховуючи те, що Порядком № 263 передбачено можливість державної реєстрації РДГВН на підставі одного з документів, зазначених у пункті 1.4 Порядку № 263, Суд дійшов висновку, що зареєстрована за Товариством РДГВН не може достовірно свідчити про наявність у останнього статусу користувача надр.

Із огляду на це, Суд вказав на передчасність висновків судів першої та апеляційної інстанції щодо наявності у відповідача права на отримання дозволу на користування надрами з метою їх видобутку без проведення аукціону на умовах абзацу другого підпункту 1 пункту 8 Порядку № 615, оскільки суди попередніх інстанцій, перевіряючи доводи позивача у цій справі, помилково виходили з того, що Товариство як виконавець РДГВН, вважається користувачем надр.

У цій справі Верховний Суд констатував, що для належної перевірки обґрунтованості позовних вимог прокурора та перевірки правомірності видачі Товариству спеціального дозволу на користування надрами для видобування корисних копалин (промислова розробка) граніту, мігматиту на території родовища Вільшанське Савранського району Одеської області, необхідно встановити, чи володіло Товариство на момент подання заяви про видачу без проведення аукціону спеціального дозволу на користування надрами з метою видобування корисних копалин та на момент прийняття відповідного рішення спеціальним дозволом на користування надрами з метою геологічного вивчення або розробки родовищ корисних копалин.

Водночас, за висновком Суду, без належного з'ясування обставини наявності у Товариства дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення або розробки родовищ корисних копалин та перевірки її належними доказами висновки судів попередніх інстанцій, які стосуються правомірності видачі відповідачу спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону з метою видобування корисних копалин на підставі здійсненої за власні кошти апробації корисних копалин та затвердження їх підрахунку в установленому порядку, не можна вважати законними та обґрунтованими, що відповідно до частини другої

статті 353 Кодексу адміністративного судочинства України є достатньою підставою для скасування рішень судів першої та апеляційної інстанцій та направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції.

Постанова Верховного Суду від 8 серпня 2024 року у справі № 420/5343/23 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120900217>

Визначений законодавцем механізм захисту національної безпеки зберігає баланс між інтересами надрокористувачів та суспільними інтересами: висновок Верховного Суду.

У квітні 2023 року Товариство звернулося до суду з позовом до Держгеонадр, в якому просило визнати протиправним та скасувати пункт 1 наказу від 28 березня 2023 року №178 "Про зупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами та внесення змін до наказів Держгеонадр" в частині зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами №3640 від 31 грудня 2004 року.

Рішенням Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 08 вересня 2023 року у задоволенні позову відмовлено. Відмовляючи у задоволенні позовних вимог, суд першої інстанції вказав, що на момент набрання законної сили положеннями частини сьомої статті 13, частини третьої статті 57 Кодексу України про надра, у редакції Закону №2805-IX; прийняття оспорюваного пункту 1 Наказу №178 правовідносини щодо наявності у позивача спецдозволу №3640 та чинне, обов'язкове до виконання рішення РНБО від 18 червня 2021 року, введене в дію Указом Президента України №266/2021, щодо застосування персональних санкцій до фізичної особи, яка є кінцевим бенефіціарним власником позивача, у вигляді, зокрема, анулювання або зупинення спеціальних дозволів на користування надрами вже існували. Аналізуючи питання дії закону в часі, суд першої інстанції виходив з того, що 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.

Постановою Третього апеляційного адміністративного суду від 22 лютого 2024 року рішення суду першої інстанції скасовано та прийнято нове, яким позовні вимоги задоволено. Суд апеляційної інстанції, з огляду на те, що Прикінцевими та перехідними положеннями Закону №2805-IX передбачено, що останній набирає чинності через 3 місяці з дня його опублікування, тобто 28 березня 2023 року, дійшов висновку, що зазначені приписи Кодексу України про надра підлягають застосуванню саме з 28 березня 2023 року. При цьому змінами, внесеними Законом №2805-IX до Кодексу України про надра, передбачено 30-денний строк для вчинення надрокористувачем дій щодо зміни кінцевого бенефіціарного власника, до якого застосовано санкції. Таким чином, приймаючи оскаржуваний наказ 28 березня 2023 року (день набрання чинності наведеної норми права), відповідач позбавив позивача як надрокористувача можливості вчинити дії щодо зміни кінцевого бенефіціарного власника.

Верховний Суд не погодився з такими висновками суду апеляційної інстанції, скасував відповідну постанову та залишив в силі рішення суду першої інстанції.

Аналізуючи характер правового регулювання відносин у сфері користування надрами у контексті підстави для зупинення дії спецдозволу на користування надрами, передбаченої пунктом 3 частини першої статті 57 Кодексу України про надра, а також враховуючи наявність прямого посилання на статтю 13 Кодексу України про надра у частині третій статті 57 цього Кодексу, Суд вказав на необхідність їх комплексного застосування. Такий підхід обумовлений тим, що стаття 13 цього Кодексу визначає загальний перелік суб'єктів, які можуть бути користувачами надр, а також визначає категорії осіб, які такого права не мають. Водночас, стаття 57 Кодексу України про надра передбачає механізм державного контролю за дотриманням умов користування надрами та встановлює відповідальність за їх порушення. Спільне застосування вищезазначених положень статей 13 та 57 Кодексу України про надра дозволяє точно визначити суб'єкта, до якого можуть бути застосовано обмеження у вигляді тимчасової заборони (зупинення) дії спеціального дозволу на користування надрами, забезпечивши при цьому ефективний державний контроль за дотриманням вимог законодавства про надра.

Законодавець свідомо створив систему правових норм, яка дозволяє забезпечити баланс між інтересами користувачів надр, суспільними інтересами в галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, створивши при цьому ефективний механізм захисту національних інтересів, забезпечення економічної безпеки та захисту довкілля.

При цьому Суд вказав, що застосування відповідних санкцій до кінцевого бенефіціарного власника позивача до набрання чинності відповідними змінами до Кодексу України про надра, не впливає на можливість зупинення дії наданих позивачу спеціальних дозволів на користування надрами. Вказане обґрунтував тим, що у разі безпосередньо (прямої) дії закону в часі, новий нормативний акт поширює свою дію в тому числі на правовідносини, що виникли до набрання ним чинності і тривали на момент набрання актом чинності. Тому, оскільки санкції, запроваджені Указом №266/2021 продовжували свою дію на момент впровадження до Кодексу України про надра змін Законом № 2805-IX, дії відповідача у спірних правовідносинах у повній мірі відповідають вимогам статті 58 Конституції України.

Крім того, спростовуючи висновки суду апеляційної інстанції, Суд, серед іншого, враховуючи положення частини першої статті 139 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI, зазначив, що підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у «Відомостях Верховної Ради України», а також розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради. Публікація законів та інших актів Верховної Ради у цих офіційних друкованих виданнях є офіційним оприлюдненням.

Таким чином, врахувавши, що Закон №2805-IX, яким було внесено вищенаведені зміни до Кодексу України про надра, прийнятий 01 грудня 2022 року, його текст оприлюднено в газеті Голос України № 263 від 28 грудня 2022 року, Суд дійшов висновку про те, що цей Закон був офіційно оприлюднений та доведений в установленому порядку до відома населення, зокрема також і суб'єктів господарювання, 28 грудня 2022 року. Тому починаючи з цієї дати наслідки застосування норм Закону були передбачуваними для позивача, що давало можливість заздалегідь вжити заходів, спрямованих на зміну кінцевого бенефіціарного власника, задля уникнення зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами.

Згідно з пунктом 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону норми, якими внесено зміни до статей 13 та 57 Кодексу України про надра, набирають чинності через три місяці з дня опублікування Закону №2805-IX, Суд вказав, що ані у період з 28 грудня 2022 року по 28 березня 2023 року, ані станом на момент розгляду справи у судах першої та апеляційної інстанції, позивач не був позбавлений можливості виконати вищенаведені вимоги законодавства з метою усунення підстав для зупинення дії спеціального дозволу №3640 та відновлення його дії, проте не вживав жодних заходів, спрямованих на зміну бенефіціарного власника (контролера).

Враховуючи вищевикладене, Суд дійшов висновку, що з огляду на специфічний характер змін, внесених до статей 13 та 57 Кодексу України про надра, а саме передбачені ними наслідки для надрокористувача у вигляді зупинення дії спеціального дозволу у випадку накладення персональних санкцій на бенефіціарного власника, Законом № 2805-IX, зберігаючи при цьому баланс інтересів держави (щодо захисту національної безпеки) та бізнесу (видобування та реалізація корисних копалин), передбачено відстрочку у набранні ними чинності, а саме - 3 місяці з дня опублікування, тобто з 28 березня 2023 року, зокрема, і з метою надання можливості надрокористувачу усунути зазначену підставу для зупинення дії наданого йому спеціального дозволу.

Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2024 року у справі № 160/8773/23 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122449171>

З огляду на постанови Верховного Суду, які ввійшли до цього огляду судової практики, а також враховуючи важливість захисту суспільних інтересів у сфері надрокористування, що випливає зі статті 13 Конституції України, можна виділити такі 10 ключових правових висновків Верховного Суду:

1.Надра є об'єктом права власності Українського народу, що зумовлює особливий суспільний інтерес у дотриманні встановленого порядку їх використання. Цей фундаментальний принцип підкреслює пріоритетність загальнодержавних інтересів над приватними у сфері надрокористування та вимагає від усіх суб'єктів неухильного дотримання законодавства.

2.За загальним правилом, спеціальні дозволи на користування надрами надаються за результатами аукціонів. Цей механізм покликаний забезпечити найкращі умови для держави, максимальну відповідність суспільним інтересам та реалізацію принципу рівності перед законом і запобігання дискримінації. Винятки з

цього правила можливі лише у чітко визначених законом випадках і за умови беззаперечного дотримання надрокористувачем усіх вимог законодавства.

3.Захист національної безпеки є пріоритетом при регулюванні відносин надрокористування. Законодавчий механізм, що передбачає можливість зупинення дії спеціального дозволу у випадку накладення санкцій на кінцевого бенефіціарного власника надрокористувача, спрямований на збереження балансу між інтересами бізнесу та критично важливими суспільними інтересами, зокрема економічною безпекою держави. Навіть якщо санкції були застосовані до набрання чинності відповідними нормами Кодексу про надра, вони поширюються на триваючі правовідносини.

4.Використання підземних вод для виробничих цілей вимагає отримання спеціального дозволу на користування надрами, незалежно від наявності дозволу на спеціальне водокористування. Звільнення від необхідності отримання спецдозволу на користування надрами передбачене лише для випадків використання підземних вод виключно для господарсько-побутових потреб в обсязі, що не перевищує 300 куб. м на добу. Такий підхід забезпечує належний контроль за раціональним використанням цього важливого природного ресурсу.

5.Уповноважений державний орган (Держгеонадра) має право і повинен звертатися до суду з вимогою про анулювання спеціального дозволу на користування надрами за наявності відповідних правових підстав, навіть якщо надрокористувач формально не висловив своєї незгоди. Судовий порядок у таких справах є важливою гарантією як захисту прав надрокористувачів, так і забезпечення ефективного державного контролю у стратегічно важливій сфері.

6.Недопущення представників Держгеонадра до проведення законної перевірки дотримання вимог законодавства у сфері надрокористування є самостійною підставою для анулювання спеціального дозволу на користування надрами. Це порушення умов угоди про користування надрами та законодавчих вимог, що перешкоджає здійсненню державою контрольних функцій, спрямованих на захист суспільних інтересів.

7.Отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин можливе лише після проведення державної експертизи та оцінки розвіданих запасів або апробації прогнозних ресурсів (для нафтогазоносних надр – з подальшим затвердженням запасів). Важливо, що матеріали геолого-економічної оцінки для такої експертизи можуть бути подані до Державної комісії України по запасах корисних копалин лише суб'єктами, які вже мають спеціальний дозвіл на користування надрами з метою геологічного вивчення або розробки родовищ. Реєстрація робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр, сама по собі не надає статусу користувача надр.

8.Прокурор має право звертатися до адміністративного суду в інтересах держави у сфері надрокористування, якщо відсутній орган, уповноважений на таке звернення, або якщо такий орган не здійснює належним чином своїх повноважень. Інтереси держави в цьому контексті охоплюють і суспільні (публічні) інтереси, зокрема інтереси територіальних громад, у сфері дотримання процедури надання надр у користування.

9.Державні органи, зокрема Держгеонадра, у відносинах з надрокористувачами повинні діяти добросовісно, послідовно та передбачувано, уникаючи суперечливої поведінки (доктрина *venire contra factum proprium*). Вимагання усунення порушень, які втратили актуальність через зміни у законодавстві, та подальше притягнення до відповідальності за їх невиконання є прикладом такої непослідовної поведінки та може бути визнано неправомірним.

10.Приписи органів державного нагляду (контролю) у сфері надрокористування повинні бути конкретними, обґрунтованими, містити чіткі вимоги щодо усунення виявлених та задокументованих порушень, а також встановлювати реальні строки для їх виконання. Припис не може містити абстрактних вимог "дотримуватися законодавства" або встановлювати термін виконання "постійно", оскільки це позбавляє його правової визначеності. Неналежна умотивованість або нечіткість припису є підставою для визнання його протиправним.

Додаткова література:

Берназюк Ян. Конституційні та законодавчі підстави для реалізації прокурором повноваження щодо звернення до адміністративного суду з позовом про протиправність процедури розпорядження надрами (справа Верховного Суду про захист суспільного інтересу) <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-ta-zakonodavchi-pidstavy-dlia-realizatsii-prokurorom-povnovazhennia-shchodo-zvernennia-do-administratyvnoho-sudu-z-pozovom-pro-protypravnist-protsedury-rozporiadzhennia-nadramy/>

Берназюк Ян. Позов на захист суспільних інтересів (доктрина actio popularis) як гарантія дотримання екологічних прав: практика Верховного Суду https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/environmental_rights_bernaziuk.pdf

Берназюк Ян. Представництво прокуратурою інтересів держави в адміністративному суді https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/prosecutor_new_bernaziuk.pdf

Берназюк Ян. The principle of good governance: concept, content and values. Принцип належного урядування (good governance): поняття, зміст та значення // Visegrad Journal on Human Rights. 2021, № 2, С. 357-362. http://vjhr-journal.sk/wp-content/uploads/2021/06/VJNR_2_2021.pdf

Берназюк Ян. Принцип легітимних очікувань (legitimate expectations): поняття та зміст // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 3 (15) – червень 2021 – С. 147-162. <https://maup.com.ua/ua/ekspert/vypusky.html>

Берназюк Ян. Принцип належного урядування (good governance): національна та європейська судова практика // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2021. – Серія Право. – Випуск 64. – С. 189-197. http://visnyk-juris-uzhnu-uz.com/wp-content/uploads/2021/06/NVUzhNU_64.pdf

Файли матеріалу

Оригінальний файл автора