

Конституційні та законодавчі підстави для реалізації прокурором повноваження щодо звернення до адміністративного суду з позовом про протиправність процедури розпорядження надрами

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2022

Дата публікації: 2024-09-03

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-ta-zakonodavchi-pidstavy-dlia-realizatsii-prokurorom-povnovazhennia-shchodo-zvernennia-do-administrativnoho-sudu-z-pozovom-pro-protipravnist-protsedury-rozporiadzhenni-a-nadramy/>

Відомості про автора

Берназюк Ян Олександрович

д.ю.н., професор

Анотація

(справа Верховного Суду про захисту суспільного інтересу)

На розгляд Судової палати Касаційного адміністративного суду було передано справу № 240/401/19 за позовом прокурора в інтересах держави у сфері дотримання процедури розпорядження надрами, в якому містилася вимога визнати протиправними та скасувати державну реєстрацію робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр, протокол засідання колегії Державної комісії України по запасах корисних копалин (далі – ДКЗ України), а також рішення Житомирської обласної ради (далі – Житомирська ОР).

Суд апеляційної інстанції, залишаючи цей позов без розгляду, дійшов висновку, що прокурор не має права на такий позов, оскільки Кабінет Міністрів України та Державна регуляторна служба України є компетентними та уповноваженими органами, що мають передбачене чинним законодавством право звернення до суду з позовом щодо застосування заходів реагування у сфері державного контролю за законністю процедури отримання надр у користування, у тому числі до Державної служби геології та надр України (далі – Держгеонадра), ДКЗ України та Житомирська ОР. При цьому суд урахував правову позицію Верховного Суду, сформульовану у постанові від 16 червня 2021 року у справі № 240/4936/18.

В обґрунтування необхідності відступу від вищезгаданого правового висновку Верховного Суду, прокурор у касаційні скаргі зазначив, що у спірних правовідносинах відсутній орган, до повноважень якого належить здійснення контролю за законністю процедури надання надр у користування, а також звернення до суду з позовом про протиправність дій та рішень Держгеонадра та ДКЗ України.

Вирішуючи питання про необхідність відступу від правової позиції Верховного Суду, що міститься у постанові від 16 червня 2021 року у справі № 240/4936/18, Суд виходив з наступного.

Відповідно до частини другої статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Пунктом 9 частини першої статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що до основних завдань Кабінету Міністрів України належить, зокрема, спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Згідно з частиною другою статті 19 цього ж Закону Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Пунктом 2 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що Кабінет Міністрів України у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема, забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів.

Відповідно до частини першої статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина.

Згідно з частиною другою цієї ж статті Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.

Частиною шостою статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Зазначені повноваження Кабінету Міністрів України не поширюються на рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що видаються ними у процесі здійснення повноважень з управління корпоративними правами, що належать державі у статутних капіталах суб'єктів господарювання, які діють на підставі ліцензії на провадження діяльності з транспортування природного газу, передачі електричної енергії, а також юридичних осіб, що володіють корпоративними правами в таких суб'єктах господарювання.

Відповідно до частини третьої статті 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України відповідно до законодавства координує та контролює діяльність зазначених державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій.

Згідно з частинами дев'ятою та десятою статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

Пунктом 19 частини четвертої статті 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» керівник центрального органу виконавчої влади, зокрема, скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади.

Згідно з частиною третьою статті 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

Згідно з частиною першою статті 37 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України може бути позивачем та відповідачем у судах, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення його повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, не регулює порядок звернення Уряду з позовом до органів державної влади з метою реалізації своїх повноважень.

Водночас, параграф 84 Регламенту регулює порядок скасування актів центральних органів виконавчої влади, зокрема, визначає, що Кабінет Міністрів скасовує акти центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині у разі їх невідповідності Конституції і законам України, актам Президента

України та актам Кабінету Міністрів шляхом прийняття відповідних розпоряджень. Проект такого розпорядження готує Мін'юст за дорученням Прем'єр-міністра.

Відповідно до пунктів 2 та 16 частини першої статті 8 Кодексу України про надра передбачено, що до відання Кабінету Міністрів України у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр належить, зокрема, здійснення державного контролю за геологічним вивченням, використанням та охороною надр, а також за утворенням та використанням техногенних родовищ і переробкою мінеральної сировини; вирішення інших питань у галузі управління і контролю за використанням та охороною надр.

Крім того, відповідно до частини першої статті 9-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» державний контроль за додержанням дозвільними органами (їх посадовими особами) вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, встановленого порядку їх видачі здійснюється уповноваженим органом шляхом проведення планових та позапланових перевірок у встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, порядку.

Згідно з пунктом 1 Положення № 724 Державна регуляторна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності.

Підпунктом 31 пункту 4 Положення № 724 Державна регуляторна служба України відповідно до покладених на неї завдань, зокрема, здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за дотриманням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру та методичне забезпечення діяльності дозвільних органів і державних адміністраторів.

Підпунктом 7 пункту 6 Положення № 724 Державна регуляторна служба України для виконання покладених на неї завдань має право, зокрема, звертатися у передбачених законом випадках до суду.

З аналізу вищенаведених положень законодавства вбачається, що Кабінет Міністрів України 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.

Відповідно до частини першої статті 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У пунктах 8-9 частини першої статті 4 КАС України визначено позивача як особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкта владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду. При цьому відповідачем може бути суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інша особа, до якої звернена вимога позивача.

Згідно з частинами першою та другою статті 5 КАС України кожна особа має право у порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист; захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також у будь-який спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; формами захисту, зокрема, є визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

Пунктами 3 та 5 частини першої статті 19 КАС України визначено два спеціальних види спорів, у яких позивачем може виступати суб'єкт владних повноважень:

1) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління – компетенційні спори, під якими слід розуміти спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі – делегованих повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача (постанови Великої Палати Верховного Суду від 26 лютого 2019 року у справі № 915/478/18, від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17 та постанова Верховного Суду від 4 грудня 2019 року у справі № 826/6228/17);

2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. У цій категорії справ можливі два випадки (види): 1) прямо передбачено КАС України (частина п'ята статті 46); 2) прямо передбачено спеціальним законом.

За загальним правилом, суб'єкти владних повноважень у некомпетенційних спорах мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України (частина четверта статті 5 КАС України) та з метою реалізації покладених на них повноважень.

З огляду на вищезазначене, Велика Палата Верховного Суду, зокрема, у постановах від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17 та від 4 грудня 2019 року у справі № 826/6228/17, дійшла висновку, що, за загальним правилом, якщо право державного органу на звернення з відповідним позовом прямо не передбачено законодавством, один орган державної влади не може звертатися з позовом до іншого органу, бо це означатиме позов держави до неї самої; винятком є компетенційний спір.

Зокрема, у постанові від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17 Велика Палата Верховного Суду зазначила, що до адміністративного суду за зверненням суб'єкта владних повноважень може бути подано позов лише у випадку спору між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також коли право звернення до суду з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень надано такому суб'єкту законом.

У постанові Великої Палати Верховного Суду від 26 лютого 2019 року у справі № 915/478/18 сформульовано правову позицію, згідно якої поведінка органів, через які діє держава у цивільних або адміністративних відносинах, розглядається як поведінка держави у цивільних або адміністративних відносинах. Отже, як у цивільних, так і в адміністративних відносинах органи, через які діє держава, не мають власних прав і обов'язків, але наділені повноваженнями (компетенцією) представляти державу у відповідних відносинах. Держава в особі відповідних органів може брати участь в судових процесах, в тому числі в якості позивача, за правилами цивільного, господарського або адміністративного судочинства, виходячи, в першу чергу, із суті правовідносин та з урахуванням, зокрема, суб'єктного складу сторін та інших чинників, які можуть впливати на визначення юрисдикції судів.

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.

Аналіз положень цього Кодексу дає підстави для висновку, що 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, 5, 6 статті 64, у разі незгоди користувачів (пункт 7 частини першої статті 26) та у спорах з питань користування надрами (частина перша статті 64).

Інших підстав для звернення до суду з позовом у правовідносинах, урегульованих Кодексом України про надра, не визначено.

Стосовно права на звернення до суду з позовом до органу місцевого самоврядування, Суд врахував, що особливістю органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень є те, що кожен із таких суб'єктів, з урахуванням положень Конституції України, є самостійним і не перебуває у підпорядкуванні жодного органу.

Зокрема, відповідно до статті 5 Конституції України Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Статтею 7 Основного Закону також передбачено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

У свою чергу, згідно зі статтею 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. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Частина перша статті 140 Конституції України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Відповідно до частини третьої цієї ж статті місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Також статтею 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Відповідно до частини другої статті 71 цього ж Закону органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

Отже, позови прокурора до органу місцевого самоврядування, за загальним правилом, подаються з такої підстави, як відсутність суб'єкта, до компетенції якого віднесені повноваження щодо здійснення контролю за правомірністю дій та рішень органів місцевого самоврядування. У такій категорії справ прокурор повинен лише довести, що оскаржуваним рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень завдано шкоду інтересам держави.

Суд також звернув увагу, що громада володіє деякими ознаками суб'єкта публічно-правових відносин, яка може мати власні (публічні) інтереси, що є відмінними від інтересів конкретної (приватної) особи. При цьому, Основним Законом України (статті 13, 23, 41, 43, 89 та 95) передбачено, що суспільні (публічні) інтереси підлягають самостійному захисту, а також обов'язковому врахуванню при прийнятті найважливіших рішень на рівні держави або відповідної територіальної громади.

Хоча у Конституції України 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 (суспільні інтереси).

При цьому інтереси держави, у тому числі, охоплюють інтереси жителів територіальної громади, оскільки відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Крім того, Суд зазначив, що зі змісту позовної заяви вбачається, що прокурор діє як самостійний позивач і не здійснює представництво інтересів держави в особі будь-якого з державних органів, що виконують функції контролю за дотриманням встановленої процедури надання спеціального дозволу на користування надрами (Держгеонадра, ДКЗ України або Житомирської обласної ради). При цьому, прокурор зазначав, що органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) за дотриманням вищезазначеними органами встановленого порядку надання спеціального дозволу на користування надрами – Кабінет Міністрів України та Державна регуляторна служба України, не наділені повноваженнями звертатися до суду з позовом про визнання незаконними та скасування дій та рішень Держгеонадра, ДКЗ України або відповідної ради у межах процедури надання спеціального дозволу на користування надрами, а волевиявлення цих органів при виконанні своїх функцій, зокрема, щодо державної реєстрації робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр, прийняття до розгляду матеріалів геолого-економічної оцінки та погодження видачі спеціального дозволу за результатами розгляду цих матеріалів, не відповідає чинному законодавству. Отже, самостійне звернення прокурора з цим позовом спрямовано виключно на захист та відновлення порушених інтересів держави.

Виходячи з таких критеріїв, у разі, якщо державний орган або орган місцевого самоврядування діє або приймає рішення всупереч закону та інтересам Українського народу, саме прокурор має право діяти на захист порушених інтересів держави шляхом подання відповідного позову до суду. В цьому випадку органи, які прийняли рішення чи вчинили дії, що, на думку прокурора, порушують інтереси держави – Держгеонадра, ДКЗ України та Житомирська ОР набувають статусу відповідача.

На цій підставі Суд дійшов висновку, що спеціальним законом, а саме – Кодексом України про надра не передбачено право Кабінету Міністрів України, 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.

Водночас, у постанові від 16 червня 2021 року у справі № 240/4936/18 за аналогічним позовом прокурора, Верховний Суд дійшов висновку про те, що прокурор у спірних правовідносинах не може звертатися до суду з позовом до вказаних органів, оскільки, зокрема, Кабінет Міністрів України наділений відповідними повноваженнями.

У цій справі прокурор звернувся з позовом до суду, в якому просив: визнати протиправним та скасувати протокол засідання колегії Державної комісії України по запасах корисних копалин та визнати протиправним та скасувати рішення сімнадцятої сесії Житомирської обласної ради VII скликання «Про розгляд звернення Державної служби геології та надр України щодо погодження надання спеціального дозволу на користування надрами. У цій справі прокурор посилався на порушення інтересів держави у сфері дотримання встановленої процедури надання спеціального дозволу на користування надрами.

Отже, спірні правовідносини, що виникли у справі № 240/4936/18, та у справі, що розгадалася, є подібними, а обставини, за яких ці правовідносини винили – релевантними.

Враховуючи вищезазначене, Суд вказав на необхідність відступити від висновків Верховного Суду, викладених у постанові від 16 червня 2021 року у справі № 240/4936/18, та інших, де його застосовано, стосовно наявності у Кабінету Міністрів України повноважень захищати інтереси держави у спірних правовідносинах та відсутності у зв'язку з цим у прокурора повноважень на звернення з позовом до адміністративного суду для захисту інтересів держави у сфері дотримання процедури надання спеціального дозволу на користування надрами.

Верховний Суд зробив висновок, що положення статті 53 КАС України у системному зв'язку з положеннями статті 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 у судовому порядку;

- прокурор має право самостійно звертатися до адміністративного суду із 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 Кабінету Міністрів України), не свідчить про право такого органу на звернення з адміністративним позовом в конкретних правовідносинах, оскільки Законом має бути прямо визначено, у яких випадках та який орган може/повинен звернутися до суду;

- у разі, 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.

Таким чином, звернення прокурора до суду у порядку адміністративного судочинства у цій справі слугує меті захисту суспільного інтересу у такій важливій сфері, як дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог законодавства про надра та встановленого порядку надання спеціального дозволу на користування надрами; за відсутності державного органу, уповноваженого на звернення з відповідним позовом до суду, прокурор у цій справі діяв відповідно до вимог статті 53 КАС України та частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру».

Постанова Верховного Суду від 29 листопада 2022 року у справі № 240/401/19 (адміністративне провадження № К/9901/48257/21) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107599033>.

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)