



Олена КАЗАК

старший викладач відділу
підготовки та підвищення кваліфікації
державних службовців органів прокуратури
Національної академії прокуратури України
kazak_o@ukr.net

УДК 343.163

ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЛІСІВ

Ліси відіграють важливу роль і становлять значну цінність для людини передусім тому, що лісовим екосистемам властива найвища інтенсивність біологічного кругообігу завдяки їхній потужній біомасі. Ліси є однією із найважливіших складових навколишнього природного середовища, покриваючи близько 30% площі суходолу на планеті [1, с. 55].

У Заяві щодо принципів управління лісами, схваленій у 1992 році на саміті ООН з питань охорони довкілля в Ріо-де-Жанейро, зазначено, що слід раціонально використовувати лісові ресурси та лісові площі для задоволення соціальних, економічних, екологічних, культурних і духовних потреб нинішнього та майбутніх поколінь. Необхідно вжити належні заходи із захисту лісів від шкідливого впливу забруднень, включаючи забруднення з повітря, комах-шкідників та захворювань для того, щоб у повній мірі зберегти їх багатопланову цінність [2]. До переліку факторів, що впливають на знищення лісів, обов'язково потрібно додати й діяльність людини.

Загальна площа лісового фонду України становить – 10,4 млн га, із яких вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн га. Лісистість території країни становить 15,9%. За 50 років площа лісів зросла на 21%, а запас деревини майже у три рази [3].

Захист прокурором інтересів держави у сфері охорони лісів є одним із пріоритетних

напрямів діяльності як у межах кримінального провадження, так і поза сферою кримінальної юстиції.

Разом з тим повноваження прокурора щодо представництва інтересів держави в судовому порядку за останні роки законодавцем значно звужено. Однак попри такі законодавчі зміни, у тому числі й конституційні, прокурори ефективно відстоюють державні інтереси у сфері охорони лісів у суді.

Функція прокуратури України щодо представництва прокурором інтересів держави в суді досліджувалась, зокрема, такими науковцями, як С.О. Белікова, М.М. Говоруха, О.В. Драган, В.В. Долежан., Т.О. Дунас, П.М. Каркач, В.П. Корж, М.В. Косюта, О.Г. Кучер, І.Є. Марочкін, Н.С. Наулік, О.П. Натрус, Л.С. Нецька, О.Р. Севрук, М.М. Стефанчук. Питання захисту прокурором інтересів держави у лісових відносинах поза сферою кримінальної юстиції вивчали В.І. Бабенко, О.В. Головкін, Б.В. Кіндюк, Н.Р. Кобецька, І.М. Козьяков, А.А. Матвієць, О.М. Шумило.

Водночас постійне оновлення законодавства у досліджуваній сфері та звуження повноважень прокуратури щодо представництва інтересів держави у суді з метою їх приведення у відповідність до європейських стандартів дають підстави здійснювати нові наукові розробки питання щодо ефективного прокурорського представництва.

Метою цього наукового дослідження є висвітлення сучасного стану реалізації прокурором повноважень щодо захисту інтересів держави в суді у сфері охорони лісів.

Під терміном «представницька діяльність прокурора» слід розуміти конституційну функцію прокурора – представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

На сьогодні таким законом можна вважати Закон України «Про прокуратуру». Зокрема, в положеннях ст. 23 цього Закону закріплено, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Отже, випадками, що надають прокурору право звернутись до суду за захистом інтересів держави в суді, на сьогодні є фактично бездіяльність або неналежна діяльність компетентних державних органів з цих питань, а також цілковита відсутність уповноваженого на захист таких інтересів державного органу або органу місцевого самоврядування [4].

Разом із тим під час з'ясування прокурором підстав для захисту державних інтересів у судовому порядку доцільно також пам'ятати про рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі № 3-рп/99 за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). Судом зазначено, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений

державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [5].

Прокурор отримує право захищати у судовому порядку державні інтереси в сфері охорони лісів, лише попередньо з'ясувавши питання існування суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого належить захист таких інтересів держави. Також необхідно визначити повноту виконання цим суб'єктом своїх повноважень щодо захисту державних інтересів у лісових відносинах. Тільки після отримання відповіді на ці питання прокурор набуває права захищати дещо абстрактні «інтереси держави», але не інтереси конкретного державного органу. Державні інтереси, що потребують захисту у судовому порядку, можуть повністю збігатися з інтересами державних органів, частково збігатися або зовсім не збігатися.

Верховним Судом України під час розгляду справ за позовами прокурорів сформовано правову позицію щодо наявності та обґрунтованості «суспільного інтересу», «публічного інтересу», якою можна керуватися прокурором при зверненні до суду з позовами (заявами) на захист державних інтересів.

«Суспільним», «публічним» інтересом є задоволення суспільної потреби у відновленні законності при вирішенні суспільно важливого та соціально значущого питання. Зокрема, таке може бути у правовідносинах, що стосуються незаконної зміни цільового призначення земель лісового фонду та незаконної безоплатної передачі у власність громадянам земельних ділянок і лісів із державної та комунальної власності тощо. «Суспільний», «публічний» інтерес полягає

у відновленні правового порядку в частині визначення меж компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, відновленні становища, яке існувало до порушення права власності Українського народу на землю та ліси, захисту такого права шляхом повернення в державну власність землі та лісів, інших об'єктів, що незаконно вилучили з такої власності [6, с. 13].

Суспільні відносини з приводу володіння, користування і розпорядження лісами та спрямовані на забезпечення охорони, відтворення і сталого використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства є лісовими відносинами. Головним кодифікованим нормативно-правовим актом, що регулює лісові відносини в нашій державі, є Лісовий кодекс України (ЛК України). Окрім цього Кодексу такі відносини врегульовано Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими законодавчими актами України. Лісові відносини, що виникають при використанні землі, надр, вод, а також відносини щодо охорони, використання й відтворення рослинного і тваринного світу, не врегульовані цим Кодексом, регулюються відповідними законодавчими актами [7].

Згідно з нормами ЛК України об'єктом лісових відносин є лісовий фонд України та окремі лісові ділянки. У свою чергу, лісовий фонд України складають лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 гектара. До лісового фонду України не належать зелені насадження сільськогосподарських угідь та населених пунктів (сади, парки, бульвари, сквери), окремі дерева, групи дерев, чагарники на присадибних, садових, дачних ділянках.

Як закріплено у ЛК України, ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України [7].

Відповідно до вимог чинного законодавства ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. У зв'яз-

ку з цим суб'єктами права власності на ліси виступають держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи.

Беручи до уваги обсяг законодавчо закріплених повноважень прокурора поза сферою кримінальної юстиції, можна стверджувати, що він має право захищати лісові відносини, які склалися під час реалізації державної та комунальної власності на ліси, у судовому порядку.

Право державної власності на ліси набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій відповідно до закону. У свою чергу, право комунальної власності на ліси реалізується територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. У комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів державної або приватної власності, а також інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності в установленому законом порядку.

Відповідно до вимог ст. 103 ЛК України спори з питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів вирішуються в установленому порядку органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, судами. Центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері лісового господарства та із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, вирішують спори, пов'язані з охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, що перебувають у державній власності. Органи місцевого самоврядування вирішують спори, пов'язані з охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, що перебувають у комунальній власності.

Надзвичайно актуальною для України є проблема незаконного видобування корисних копалин, зокрема піску, декоративного каміння, порубки та реалізації лісу. Невідкладного вирішення потребують питання охорони лісових ресурсів і користування ними, посилення діяльності у цій сфері органів виконавчої влади та контролюючих органів. Так, на сьогодні ліси перебувають у підпорядкуванні Державного агентства лісових ресурсів України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства оборони України, інших міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування.

Через недосконалу систему управління та контролю загострилася проблема незаконного вирубування лісів, недодержання суб'єктами господарювання технологічних процесів при проведенні лісозаготівельних робіт. Окрім того, непоодинокими є випадки порушень Санітарних правил в лісах України, Правил поліпшення якісного складу лісів, Правил відтворення лісів, Порядку спеціального використання лісових ресурсів [8, с. 14].

У частині 5 ст. 86 ЛК України закріплено, що забезпечення охорони і захисту лісів покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, та органи місцевого самоврядування, власників лісів і постійних лісокористувачів відповідно до цього Кодексу.

Одним із таких органів є Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство). Це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства. Основними завданнями Держлісагентства, зокрема, є реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства; державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; управління об'єктами державної власності, які належать до його сфери управління; вирішення в межах повноважень, передбачених законом,

спорів з питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів, що перебувають у державній власності, тощо. Держлісагентство здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи [9].

Виявляти порушення чи загрозу порушення державних інтересів прокурори можуть за допомогою джерел відомостей, що містять інформацію про наявність підстав для захисту цих інтересів у судовому порядку. Це якраз і будуть приводи для представництва прокурором інтересів держави в суді. У сфері охорони лісів такими джерелами приводів може бути інформація, отримана шляхом моніторингу баз даних на офіційних веб-порталах органів державної влади та місцевого самоврядування. Прикладом таких баз є «Публічна кадастрова карта України» (www.map.dazru.gov.ua/kadastrova-karta), www.map.land.gov.ua), «Google Планета Земля» (www.panoramio.com), Google Maps (www.maps.google.com.ua), Wikimapia (www.wikimapia.org), GISFile, карти-схеми лісових насаджень лісогосподарських підприємств, Державний земельний кадастр, Державний лісовий кадастр, Державний водний кадастр, Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин, Державний кадастр природних територій курортів, Державний кадастр лікувальних ресурсів, Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду, Містобудівний кадастр. Також можна опрацювати інші відкриті для загального доступу реєстри, зокрема: www.imena.ua/blog/ukraine-database; www.argumentua.com/stati/101-publichnyi-reestr-ukrainy-polzuites тощо. Однак отримана з таких джерел інформація має бути ретельно перевірена прокурором відповідно до вимог ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Найпоширенішими предметами позовних заяв прокурорів на захист державних інтересів у сфері охорони лісів є стягнення збитків, завданих незаконною порубкою лісу, зокрема стягнення з лісокористувачів завданої шкоди у зв'язку із незабезпеченням охорони і збереження закріплених лісів; повернення у власність держави земель лісового фонду, незаконно відведених у власність чи користування; скасування дозволу та лісорубно-

го квитка, виданого лісокористувачами, на суцільну санітарну рубку дерев; розірвання договору користування лісовою ділянкою у зв'язку з грубим порушенням стороною його умов тощо.

Завдяки аналізу прокурорських позовів можна виявити проблеми, що виникають при реалізації органами прокуратури представницької функції у вказаній сфері. Такими складнощами передусім є неякісне та неповне проведення контролюючими органами перевірок, неналежне оформлення їх результатів, наслідком чого стає неможливість використання таких документів у суді як доказів.

Досить складною є проблема невстановлення осіб, винних у незаконній порубці лісів, що виключає право на звернення до суду з позовами про відшкодування завданих збитків.

Дослідивши стан захисту прокурором державних інтересів у сфері охорони лісів, вважаємо, що наявний обсяг прокурорських повноважень недостатній для ефективної представницької діяльності у цих відносинах.

Існує проблематика виявлення факту порушення інтересів держави або загрози їх порушення в поєднанні з нездійсненням або здійсненням неналежним чином захисту

цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження. Для своєчасного захисту державних інтересів у лісових відносинах необхідно законодавчо закріпити право прокурора на надання доручення контролюючим компетентним органам своєчасно інформувати про виявлені факти порушень законодавства та проводити перевірки з цих питань.

Слід закріпити у відповідних нормативно-правових актах право прокурора на звернення до суду за захистом державних інтересів у сфері охорони лісів. Також доцільно було б визначити у законодавстві з питань захисту та охорони лісових відносин строк, після спливу якого та невжиття протягом якого компетентними державними органами або органами місцевого самоврядування заходів для поновлення порушених інтересів держави у цій сфері прокурор набуде права звернутись до суду з позовом.

Окрім того, практична прокурорська діяльність все ж таки потребує найшвидшого приведення профільного Закону України «Про прокуратуру» у відповідність із конституційними змінами.

Список використаних джерел:

1. *Некос А.Н.* Екологічна цінність лісів та принципи ефективного збереження і відтворення лісових ресурсів / А.Н. Некос, М.З. Рего // Людина та довкілля. Проблеми неоекології. – 2015. – № 3–4. – С. 55–60.
2. Report of the United Nations conference on environment and development (Rio de Janeiro, 3–14 June 1992). Annex III. Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>.
3. Офіційний сайт Державного лісового агентства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62921
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>

6. Повноваження прокурорів при зверненні до суду з позовами та заявами: наук.-практ. посіб. / І.І. Брус, О.О. Говоруха, О.В. Драган, О.А. Казак, О.П. Мельник, В.В. Одуденко, С.А. Павліченко, Ю.А. Турлова. – К.: Національна академія прокуратури України, 2017. – 158 с.

7. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року № 3852-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>

8. Про незаконні порубки лісу та видобування корисних копалин / Управління зв'язків із громадськістю та ЗМІ Генеральної прокуратури України // Вісник прокуратури. – 2016. – № 9 (33). – С. 14–18.

9. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 року № 521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF#n8>

Олена КАЗАК

ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЛІСІВ

Досліджено сучасний стан реалізації прокурорами конституційних повноважень щодо захисту інтересів держави у сфері охорони лісів у судовому порядку. Окреслено основні проблеми, що виникають під час представництва прокурорами державних інтересів у лісових відносинах.

Ключові слова: інтереси держави; прокурор; представництво; охорона лісів; суд.

Елена КАЗАК

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ

Исследовано современное состояние реализации прокурорами конституционных полномочий по защите интересов государства в судебном порядке. Определены основные проблемы, возникающие при представительстве прокурорами государственных интересов в лесных отношениях.

Ключевые слова: интересы государства; прокурор; представительство; охрана лесов; суд.

Olena KAZAK

PROTECTION BY PROSECUTOR OF THE STATE'S INTERESTS IN THE AREA OF FOREST PROTECTION

The present state of the public prosecutors' compliance with the constitutional powers to protect the interests of the state in the field of forest protection in the judicial system is researched. The main problems that arise during the representation of state interests in forestry by the prosecutors are outlined.

Keywords: the interests of the State; attorney; representing; protection of forests; the court.

