

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 347.9:347.426.6:349.6
DOI <https://doi.org/10.32782/39221385>

Грабовська О. О.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВ (ОБОВ'ЯЗКІВ) ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОКУРАТУРИ В КОНТЕКСТІ ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ З ПОЗОВАМИ ПРО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

CORRELATION OF RIGHTS (OBLIGATIONS) OF STATE AUTHORITIES, LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE CONTEXT OF APPLYING TO COURT WITH CLAIMS FOR COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY VIOLATIONS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION LEGISLATION

У цивільному процесуальному порядку судами вирішується велике коло справ: що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин відповідно до частини 1 статті 19 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України). Здебільшого, справи, що належать до цивільної юрисдикції, мають приватно-правовий характер. Водночас, в практиці судів загальної юрисдикції розглядаються та вирішуються справи, що мають особливе суспільне, державне значення. Серед таких справ – справи про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Значущість охорони навколишнього природного середовища для кожної особи, суспільства та держави в цілому, реагування у визначений законом спосіб на випадки порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, зумовлює необхідність відповідного правового регулювання прав та обов'язків у цій сфері суспільних відносин.

Практика розгляду та вирішення судами України справ про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, свідчить про наявність проблем різного характеру, серед яких – проблеми, пов'язані із зволіканням обов'язками, встановленими законодавством України, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, зокрема, в частині звернення до суду із позовами про відшкодування шкоди. Окрім встановлення фактів (обставин) справи з метою ухвалення законного та обгрунтованого рішення, судам доводиться встановлювати й факти, які обгрунтовують фактичне перебирання прокурорами на себе функцій органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Зазначене обумовлює науковий інтерес до такого роду проблематики, окреслені питання потребують наукового аналізу, відповідних висновків та пропозицій, спрямованих на оптимізацію процедури відкриття провадження у справі, розгляду та вирішення судами справ такої категорії у цілому.

Аналіз цивільної процесуальної доктрини засвідчує відсутність належного наукового інтересу до даного напрямку цивільних процесуальних відносин, в основному, проблематика правомірності звернення до суду органів державної влади, органів місцевого самоврядування, прокуратури, з позовами про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, дискутується в середовищі практиків.

Ключові слова: *цивільний процес; цивільне судочинство; охорона навколишнього природного середовища; справи про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; органи державної влади; органи місцевого самоврядування; прокурор.*

In civil procedural order the courts decide a wide range of cases: arising from civil, land, labor, family, housing and other legal relations in accordance with Part 1 of Article 19 of the Civil Procedure Code of Ukraine (hereinafter – CPC of Ukraine). Cases belonging to civil jurisdiction for the most part have a private legal nature. At the same time, in general jurisdiction courts cases of special social and state importance are considered and resolved. Among such cases are cases on compensation for damage caused as a result of violation of legislation on environmental protection.

The importance of environmental protection for each person, society and the state as a whole, responding in a legally defined manner to cases of violation of the requirements of legislation on environmental protection, necessitates the need for appropriate legal regulation of rights and responsibilities in this area of social relations.

The courts practice of consideration and resolution of cases on compensation for damage caused as a result of violation of legislation on environmental protection shows the presence of various problems, among which - problems related to the delay in obligations established by the legislation of Ukraine, by state authorities, local self-government bodies, in particular, in the part of applying to court with claims for compensation of damage. In addition to establishing the facts (circumstances) of the case in order to make a legal and well-founded decision, the courts also have to establish the facts that justify the actual prosecutors usurpation of state authorities and local self-government bodies's functions. The above determines the scientific interest to such problematic, require scientific analysis, relevant conclusions and proposals aimed at optimizing the procedure for opening proceedings in such cases, their consideration and resolution in general.

Analysis of the civil procedural doctrine proves the lack of proper scientific interest in this sphere of civil procedural relations, mainly, the issue of the legality of applying to the court of state authorities, local self-government bodies and the prosecutor's office with claims for compensation for damage caused as a result of environmental protection legislation violations is discussed among practitioners.

Key words: *civil process; civil proceedings; environmental protection; cases on compensation for damage caused as a result of violation of legislation on environmental protection; establishing of facts that justify the actual prosecutor's usurpation of state authorities and local self-government bodies's functions; prosecutor's powers; the legality of applying to the court of prosecutor's office.*

Серед міжнародних актів, які зобов'язують держави в особі органів створювати умови екологічної безпеки, вживати заходів по охороні навколишнього природного середовища – Орхуська конвенція – конвенція Європейської Економічної Комісії ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля», яка була ратифікована Україною у 1999 року (далі – Конвенція).

В контексті захисту прав в сфері охорони навколишнього природного середовища, в тому числі й у судовому порядку, звертає на себе увагу, зокрема, частина 2 статті 3 Конвенції, яка зобов'язує кожну зі Сторін прагнути забезпечити умови, аби посадові особи та державні органи надавали громадськості допомогу та забезпечували їй орієнтацію в отриманні доступу до інформації, сприяли участі у процесі прийняття рішень і в одержанні доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища.

Частина 3 ст. 9 Конвенції передбачає обов'язок держави забезпечувати представникам громадськості, коли вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі є, доступ до адміністративних або судових

процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і громадських органів, які порушують законодавство, що стосується навколишнього середовища [1].

Фундаментальні положення, що регулюють права та обов'язки в сфері охорони навколишнього природного середовища національного рівня, зосереджені в Конституції України. Зокрема, декларативне положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (стаття 3) в контексті захисту прав окремої особи, громади, суспільства в сфері охорони навколишнього природного середовища не може сприйматися інакше, як обов'язок держави вживати заходів, спрямованих як на охорону навколишнього природного середовища, так і реагування у передбачений законом спосіб на випадки порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Закріплене у статті 13 Конституції України положення про те, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу, а від імені Українського народу права власника здійс-

снюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією, уточнюють адресатів носіїв прав та відповідальності в даній сфері суспільних відносин, а стаття 50 Конституції України встановлює право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення, заборону на засекречування такої інформації.

Як бачимо, положення статті 50 Конституції України фактично відтворюють ідеологію низки положень, закріплених в Орхуській конвенції та які наведені вище, і сприймаються відомими правниками в галузі охорони навколишнього природного середовища як «правова основа для регулювання відносин, визначених Орхуською Конвенцією» [2].

Окрім загальних декларативних положень про права в сфері охорони довкілля, Конституція України визначає органи, які є уповноваженими державою на виконання відповідних функцій в аній сфері суспільних відносин. Так, на Кабінет Міністрів України Конституція покладає обов'язок забезпечувати охорону природи, екологічну безпеку і природокористування (ч. 3 ст. 116), на місцеві державні адміністрації на відповідній території – забезпечувати, окрім іншого, виконання програм охорони довкілля (частина 3 статті 119) тощо.

У такий спосіб наведені конституційні положення з очевидною ясністю визначають специфічне становище органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері природоохоронної діяльності. Проте, наведені норми, хоча й є основоположними для регулювання природоохоронної сфери, мають, здебільшого, установчий характер. Такий само характер положень мають й положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: пункти 34, 34¹, 35 частини 1 статті 26 зазначеного Закону до відання органів місцевого самоврядування відносить питання, пов'язані з використанням та охороною земель; пункт 36 частини 1 статті 26 – використання природних ресурсів місцевого значення; пункт 54 частини 1 статті 26 – у напрямку поводження

із небезпечними відходами тощо. Норми ж, які конкретизують права (обов'язки) органів державної влади, органів місцевого самоврядування в галузі охорони навколишнього природного середовища, закріплені у законах та підзаконних актах України, що регулюють певний напрям суспільних відносин.

Форми відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища можуть бути різними – дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, цивільна (статті 68, 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). В порядку цивільного судочинства, як правило, відшкодовується шкода, і адміністративні чи кримінальні акти відіграють преюдиціальне значення у справах такої категорії.

Компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища – серед основних принципів охорони навколишнього природного середовища (пункт і) статті 3 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища») [3], а право подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище – серед основних екологічних прав громадян України (пункт з) статті 9 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Справи про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, на відміну від більшості інших цивільних справ, характеризуються й тією обставиною, що, як правило, відшкодування шкоди в судовому порядку, здійснюється одночасно і в інтересах громади, на території якої відбулось такого роду порушення, і в інтересах держави у цілому. Інтереси однієї окремої особи захищаються у таких категоріях цивільних справ рідко. Таким чином, і цей фактор підтверджує велике суспільне значення таких справ, про що вже згадувалося вище.

Генеza цивільного процесуального законодавства України засвідчує, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування завжди наділялися законодавством правом

(обов'язком) звертатися до суду в інтересах інших осіб, державних чи суспільних інтересах, а в більш пізній період – й правом вступати у відкрите провадження для подання висновків на вимогу закону чи суду.

Так, в ЦПК Української РСР 1929 р. в редакції 1958 р. йдеться про право органів подавати позови і відповідати за позовами від свого імені в особі своїх керівників (стаття 16) [4]. Згодом, у 1963 р. у статті 121 ЦПК Української РСР окрім права на звернення до суду з позовом, було закріплено й право (обов'язок) подавати висновки у справі з метою здійснення покладених на них обов'язків і для захисту прав громадян та інтересів держави [5]. У такий само спосіб, без істотних змін було урегульовано участь у цивільному судочинстві органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (статті 45 та 46 ЦПК України 2004 р.) [6]. Так само й сьогодні, згідно із статтями 56 та 57 чинного Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), органи державної влади, органи місцевого самоврядування виконують свою місію у суді, пов'язану із захистом цивільних прав, свобод чи інтересів окремих громадян, суспільства та держави в цілому.

Віднесення законодавцем органів державної влади, органів місцевого самоврядування до суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, що власне й відбулося у назві статей 56, 57 чинного ЦПК України означає, що такі органи представляють у суді інтереси певної особи, громади, суспільства та держави в цілому. При чому такі представницькі повноваження визначені Конституцією України та іншими законами в рамках сфери діяльності певного органу. Серед сфер, які передбачають право (обов'язок) органів державної влади, органів місцевого самоврядування звертатися до суду з позовом (заявою) чи надавати висновки у справі, особливе значення має сфера захисту навколишнього природного середовища.

В цілому, судова практика свідчить про належне виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування своїх повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом звернення до

суду із позовами про відшкодування шкоди. До прикладу, Державні екологічні інспекції областей України звертаються до судів з позовами про відшкодування шкоди, завданої громаді, суспільству та державі внаслідок незаконного відстрілу тварин. У таких випадках рішенням суду шкода стягується з відповідачів одночасно до державного бюджету України, спеціального фонду обласного бюджету відповідної обласної ради, а також до спеціального фонду місцевого бюджету сільської ради, на території якої відбувся випадок знищення тварин [7].

Подання такого роду позовів до суду зумовлено не власними міркуваннями відповідних посадових осіб Держекоінспекцій, а встановленою законом компетенцією Держекоінспекцій та вимогами масиву законодавчих актів України, що регулюють сферу охорони навколишнього природного середовища.

Структура та повноваження Держекоінспекції визначена Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України». Серед основних завдань Держекоінспекції – реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорона природних ресурсів, зокрема, й у сфері раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного світу (пункт 1 Положення).

Окрім іншого, до повноважень Держекоінспекції зазначене Положення відносить обов'язок звернення з позовом до суду у разі визнання протиправними дій чи бездіяльності фізичних і юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб (ч. 5 п. 4 Положення), пред'явлення претезій про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її компетенції, розрахування їх розміру, звернення до суду з відповідними позовами (ч. 8 п. 4 Положення).

Звернення Держекоінспекцій до суду з позовами про відшкодування шкоди, завданої громаді, суспільству та державі внаслідок незаконного відстрілу тварин, зумовлена також правом вилучати в осіб знаряддя добування

об'єктів тваринного світу (в тому числі водних живих ресурсів), транспортні (в тому числі плавучі) засоби, обладнання та предмети, що є знаряддям добування об'єктів тваринного світу (в тому числі риби та інших водних живих ресурсів), незаконно добуті природні ресурси і продукцію, що з них вироблена, незаконно набуті об'єкти тваринного світу тощо (ч. 7 п. 6 Положення).

Відповідно до ч. 8 пункту 6 Положення Держекоінспекції здійснюють відповідно до закону фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, зокрема з літальних апаратів та із застосуванням космічних технологій тощо; доставляють осіб, які вчинили порушення вимог законодавства з питань, що належать до її компетенції, до правоохоронних органів, органів Держприкордонслужби або виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, якщо особу порушника неможливо встановити (ч. 15 пункту 6 Положення).

Таким чином, Держекоінспекція є органом, який збирає докази протиправної діяльності відповідачів у справах про відшкодування шкоди, завданої громаді, суспільству та державі внаслідок незаконного відстрілу тварин й подають їх до суду з метою обґрунтування позовних вимог, а отже, й цей фактор обґрунтовує їх роль в справах, про які йдеться.

Такі умовиводи органічно відповідають змісту ст. 3 Закону України «Про мисливське господарство та полювання», згідно із якою мисливські тварини, що перебувають у стані природної волі в межах території України, є об'єктом права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника мисливських тварин здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Стаття 42 зазначеного Закону окрім дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення законодавства у галузі мисливського господарства та полювання, встановлює й цивільно-правову відповідальність, а ст. 43 передбачає способи відшкодування збитків, завданих унаслідок порушень законодавства у галузі мисливського господарства та полювання – добровільно або за рішенням суду відповідно до законодавства.

Окрім знищення тваринного світу, відомою широкому загалу кричущою проблемою сьогодення є виснаження рибних запасів України внаслідок незаконного вилову риби. Браконьєрство не лише значно зменшує рибні запаси, а й впливає на відтворення популяцій, а отже, деякі види риб можуть зникнути повністю. І хоча у 2021 р. внаслідок внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 21.11.2011 р. № 1209 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів риб та інших водних біоресурсів» [8] збільшено розмір штрафів за незаконний вилов риби, тим не менш проблема лишається актуальною.

Судова практика свідчить, що із позовами про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушень законодавства в сфері охорони рибних запасів звертаються Державні агентства рибного господарства відповідних областей України.

До недавнього часу позовні вимоги зазначені агентства обґрунтовували фактами, що засвідчують порушення відповідачами «Правил любительського і спортивного рибальства», затвердженого наказом Держкомрибгоспу України 15.02.2019 р. В протоколах про адміністративне правопорушення, які у таких випадках є одними з основних доказів у справі, правоохоронними органами фіксувалися не лише факт незаконного лову, а й факт вилову риби забороненими знаряддями лову, зокрема, зябровою сіткою тощо [9].

На зміну зазначеного наказу, у 2022 році набрав чинності новий наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 700 «Про затвердження Правил любительського і спортивного рибальства», розробники якого урахували запити суспільства та європейський досвід підготовки такого роду актів.

Наказом, зокрема, роз'яснюються види водних об'єктів України, добова норма улову, заборона на використання незаконних способів вилову риби, поняття та правила підводного полювання тощо. Окрім зазначеного, Наказ містить положення про обов'язок рибалок відшкодувати шкоду, заподіяну водним біоресурсам внаслідок порушення цих Правил, у порядку

та розмірах, визначених законодавством (пункт 8 частини 2 Розділу III Наказу).

Щодо суб'єктів контролю за дотриманням Правил та відповідальності за їх порушення, то низка положень частини 1 Розділу VII Наказу урегульовує дане питання у наступний спосіб: державний контроль здійснюють органи рибохорони та інші уповноважені органи державної влади, а громадський – громадські інспектори рибоохорони та громадські інспектори з охорони довкілля. Державний контроль за дотриманням вимог цих Правил у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо [10].

Отже, як бачимо, і у випадку незаконного відстрілу тварин, і у випадку незаконного вилову риби, відповідні державні служби уповноважені державою звертатися до суду, в тому числі й з позовами про відшкодування шкоди державі в порядку цивільного судочинства. Проте, не лише органи державної влади мають таке право чи обов'язок. В контексті захисту прав громади на відшкодування шкоди, завданої навколишньому природному середовищу, в судовому порядку, не слід відкривати роль органів місцевого самоврядування.

Статею 142 Конституції України встановлено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування окрім рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів тощо, є й земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах; у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності, зокрема на землю та природні ресурси; у ст. 41 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» серед низки економічних заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища пунктом е) передбачено відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища тощо. Таким чином, законодавство України покладає обов'язки по охороні

навколишнього природного середовища й на органи державної влади, й на органи місцевого самоврядування. У зв'язку із цим видається логічним виникнення міркувань щодо співвідношення обов'язків державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Наявна судова практика засвідчує певну активність державних органів в питанні подання до суду позовів про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що видається обґрунтованим з огляду на викладені вище міркування. Проте, судова практика, подекуди, засвідчує й бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування в даній сфері правовідносин, у зв'язку із чим органи прокуратури змушені реагувати на подібні випадки і самостійно подавати до суду позови про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушень законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища. Такі випадки також зумовлюють виникнення міркувань про співвідношення прав (обов'язків) прокуратури та органів державної влади, органів місцевого самоврядування в даній сфері суспільних відносин, а, отже й про право на подання позовів до суду, про відповідальність органів за фактично невиконання обов'язків, покладених на них державою, про оцінку судом таких явищ, способи реагування тощо.

Показовою в цьому сенсі може бути справа про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що була розглянута у 2021 р. Васильківським районним судом Дніпропетровської області.

Провадження у даній справі відкрито за позовом керівника Синельниківської окружної прокуратури Дніпропетровської області. Прокурське представництво здійснювалося в інтересах держави в особі Васильківської селищної ради Дніпропетровської області. Відповідач – приватна особа, яка скоїла кримінальне правопорушення (незаконна вирубка лісу).

Згідно із частини 3 статті 131¹ Конституції України прокуратура здійснює представництво

інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Абсолютно очевидно, що «виключність випадків» – категорія оціночна і може тлумачитися у різні способи. В контексті цивільної справи, про яку йдеться, видаються обґрунтованими доводи прокуратури та висновки суду щодо виключності випадку, який зумовив подання прокурором позову замість селищної ради. Так, у матеріалах справи зазначається, що обґрунтовуючи виключність представництва, прокурором було надано листування з Васильківською селищною радою. Судом встановлено, що особою, винною у незаконній вирубці дерев, у добровільному порядку заповідяні збитки не відшкодовано, селищною радою не вжито дієвих і ефективних заходів, спрямованих на стягнення відповідної суми у примусовому порядку, що свідчить про бездіяльність органу місцевого самоврядування. Таким чином, не звернення Васильківської селищної ради Дніпропетровської області до суду з позовною заявою про стягнення з винної у заповідянні шкоди навколишньому природному середовищу особи збитків у визначений законом строк з моменту встановлення факту порушення прав сільської ради та територіальної громади, унеможливає у подальшому вжиття цивільно-правових заходів дл відновлення порушених інтересів територіальної громади у спірних правовідносинах та стягнення з відповідача вказаних коштів, а також свідчить про неналежне здійснення відповідним органом повноважень, спрямованих на захист державних інтересів.

В рішенні суду зазначено про встановлену усвідомлену пасивну поведінку уповноваженого суб'єкта владних повноважень щодо нездійснення захисту інтересів держави, та у зв'язку із тим, що інтереси селищної ради та територіальної громади до цього часу залишаються не захищеними, вбачаються виключні підстави для представництва прокурором інтересів Васильківської селищної ради, як представника громади, у спірних правовідносинах, а відповідна позовна заява місцевої прокуратури є єдиним ефективним засобом захисту цих інтересів, оскільки лише прокуратура є тим суб'єктом, що має процесуальну можливість звернутися до суду з позовом про стягнення з винної особи збитків, заповідяних злочиним [11].

Викладена позиція прокуратури та умовиво-ди суду відповідають чинному законодавству. Зокрема, згідно із ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» 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.

Міркування про правомірність звернення до суду прокурорів з позовами про відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку цивільного судочинства, окрім зазначеного, підтверджуються й тією обставиною, що в багатьох випадках, у справах про відшкодування шкоди, завданої довкіллю, фігурують вирокі судів, якими відповідачів визнано винними у скоєнні злочину. Таким чином, преюдиційність вироку для суду, що розглядає справу про відшкодування шкоди, є очевидною, а отже, ця обставина видається такою, що також переконує у правомірності звернення прокуратури до суду в справах зазначеної категорії.

Загалом, з огляду на процесуальні аспекти подання позову у таких справах, обґрунтованим видається висновок про те, що бов'язковою умовою, на яку повинен звертати увагу суд при вирішенні питання про відкриття провадження у справі про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, або про відмову у відкритті провадження, є вирішення питання про правомірність подання такого позову прокурором. Дані про правомірність подання позову мають зазначатися прокурором безпосередньо у позові. Відповідно до ч. 4 ст. 56 ЦПК України, прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних

правовідносинах. Частина 5 статті 175 ЦПК України також встановлює вимогу для прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, зазначати у позові підстави звернення до суду. Водночас, наведені у позові дані прокурора про правомірність свого звернення до суду і зазначення цього факту у позові є недостатнім для вирішення судом питання про відкриття провадження у справі про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Перед судом стоїть задача перевірити факти, викладені прокурором, дослідити докази, які їх підтверджують, зробити відповідний обґрунтований висновок.

На цьому шляху судом, окрім іншого, на вимогу положення, закріпленого у частині 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» перевіряється вжиття прокуратурою попередніх, до звернення до суду відповідних заходів: обов'язок повідомити про своє звернення до суду громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, для позитивного вирішення судом питання про відкриття провадження у справі про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, за позовом прокуратури, необхідною умовою є дослідження наступних обставин: 1) чи передбачає правове регулювання відповідної сфери суспільних правовідносин звернення прокурора із позовом до суду; 2) чи достатньо підстав звернення прокурора до суду у разі, якщо закон зобов'язує звертатися до суду орган державної влади, орган місцевого самоврядування; 3) чи вживалися прокуратурою заходи, які б спонукали органи державної влади, органи місцевого самоврядування звернутися до суду тощо.

Видається, що такий алгоритм дій сприяє правильному вирішенню питання про правомірність відкриття провадження у справі про відшкодування шкоди, завданої доквітлю, за позовною заявою прокурора.

Окрім обґрунтованості подання прокурором позову про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення вимог законодавства про захист навколишнього природного серед-

овища, перед судом стоїть й питання про причини інертності органів, які законом уповноважені вживати відповідних заходів. У справі, про яку ідеться, судом було встановлено, що органом місцевого самоврядування, який уповноважений представляти інтереси об'єднаної громади, в тому числі й в суді, є Васильківська селищна рада, оскільки за матеріалами справи незаконна вирубка дерев відбулась у лісозахисній смузі на її території. Саме ця обставина зумовила правосуб'єктність позивача у даній справі – Васильківську селищну раду Дніпропетровської області.

Верховний Суд у подібних справах, посилаючись на ст. 13, 142 Конституції України, ст. 324 Цивільного кодексу України, ст. 10, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 15, 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовий кодекс України тощо, так само зазначає про те, що належними позивачами є відповідні органи місцевого самоврядування, оскільки шкода, заподіяна порушенням природоохоронного законодавства, відшкодовується, в тому числі й шляхом перерахування коштів на єдиний розподільчий каначейський рахунок відповідної місцевої ради, на адміністративній території якої скоєно правопорушення [12].

Саме з органами державної влади, органами місцевого самоврядування правники – практики пов'язують охорону прав в сфері охорони довкілля [13].

Тобто, ще одним важливим фактором, який покладається в обґрунтування висновків судів про те, що саме селищні ради у даному випадку несуть обов'язок звернення до суду з позовом про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, є ч. 4 ст. 69¹ Бюджетного кодексу України, якою врегульовано надходження спеціального фонду місцевих бюджетів. Відповідно до зазначеного положення 70 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом

та перспективним планом формування територій громад – 50 відсотків, обласних бюджетів та бюджету АР Крим – 20 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 відсотків [14].

Отже, і в даному сенсі інтереси селищних громад у відшкодуванні шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища є очевидними, а заінтересованість в цивільному судочинстві – одна з основних ознак суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин, що впливає на обсяг прав та обов'язків.

Таким чином, зазначене вище, у сукупності, переконує в обґрунтованості думки про те, що у випадках, якщо шкоду докільню завдано на території відповідної громади, саме органи місцевого самоврядування уповноважені подавати до суду позови про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Окрім проблемних питань, про які йшлося вище, іще одним важливим питанням, яке виникає при аналізі судових справ про відшкодування шкоди, завданої докільню, та у яких провадження відкрито за ініціативою прокурора, є питання про дії суду у разі, якщо ним встановлено, що прокуратура попередньо не зверталася до органу державної влади, органу місцевого самоврядування на вимогу положення, закріпленого у частині 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру». Даним положенням встановлено, що прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити

про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. Чи може така обставина впливати на вирішення питання про відкриття провадження у справі, руху справи у разі, коли такі обставини встановлені після відкриття провадження у справі? Відповідь на це питання міститься у пункті 4 частини 4 статті 185 ЦПК України: позовна заява повертається у разі, якщо відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави. До того ж, в питанні взаємодії прокуратури та органів державної влади, органів місцевого самоврядування, співвідношення їх прав та обов'язків в сфері природоохоронної діяльності, слід враховувати положення, закріплене у частині 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру»: органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають право оскаржити наявність підстав для представництва прокурором інтересів держави. Отже, у разі надходження органам процесуальних актів, повідомлень про відкриття провадження у справі про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, у органу є можливість відреагувати на судовий процес, ініційований прокурором, тим паче, що згідно із частиною 4 статті 56 ЦПК України у разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженому здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» Орхуська конвенція) // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text
2. Краснова М. В. Проблеми імплементації в Україні положень Орхуської конвенції / М. В. Краснова // Наукові записки НаУКМА. – 2000. – Т. 18 : Правничі науки. – С. 25–29 // <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/9989>
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
4. Цивільний процесуальний кодекс Української РСР 1929 р. Офіційний текст із змінами станом на 1 березня 1958 р. Київ. Державне вид-во політичної літератури УРСР. 1958.
5. Цивільний процесуальний кодекс Української РСР 1963 р. Київ. Державне вид-во політичної літератури УРСР. 1963.
6. Цивільний процесуальний кодекс України 2004 р. Київ. Вид-во «Істина». 2004.
7. Постанова Сумського апеляційного суду від 20 квітня 2021 року у справі № 588/1440/20 // <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96401258>

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2011 р. № 1209 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів риб та інших водних біоресурсів» // https://darg.gov.ua/_pro_zatverdzhennja_taks_dlja_0_0_0_1210_1.html

9. Рішення Немірівського районного суду Вінницької області від 23.03.2021 у справі № 930/2434/20 // <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95821342>

10. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 700 від 19.09.2022 «Про затвердження Правил любительського і спортивного рибальства» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1412-22#Text>

11. Рішення Васильківського районного суду Дніпропетровської області від 20.07.2021 у справі № 172/558/21 // <https://reestr.court.gov.ua/Review/98418567>

12. Постанова Верховного Суду у справі від 27 червня 2018 року у справі № 364/1080/16-ц // <https://reestr.court.gov.ua/Review/75099447>

13. Бурлаков С.Ю. Коментар до статей 56-57 ЦПК України. Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар за заг. ред. Василюк Н.В., Гулька Б.І., Кота О.О. Київ. «Дакор». 2021.

14. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text/>