

Особливості еколого-процесуальних правовідносин

Звернення до проблематики еколого-процесуальних правовідносин має важливе як теоретичне, так і практичне значення.

Теоретична розробка даної проблеми передбачає насамперед відмежування екологічного процесу від адміністративного і цивільного процесів, а потім — визначення змісту першого, аналіз процесуальних норм екологічного законодавства, дослідження питань правового регулювання еколого-процесуальних правовідносин, розробку основних принципів екологічного процесу тощо. При цьому теорія еколого-процесуальних правовідносин вдосконалюватиметься шляхом уточнення й конкретизації знань про процесуальні правовідносини взагалі та еколого-процесуальні зокрема, а також завдяки розвитку недостатньо вивчених або ще не досліджених аспектів цієї проблеми.

Для практики ж уявляється важливим визначення основних видів проваджень екологічного процесу, для яких характерне виникнення, зміна або припинення еколого-процесуальних правовідносин; стадій цих видів; системи державних органів і службових осіб, котрі можуть бути суб'єктами еколого-процесуальних правовідносин; фізичних осіб як суб'єктів вказаних правовідносин; порядку вирішення окремих індивідуально-конкретних справ у галузі раціонального використання і охорони природних ресурсів; шляхів вдосконалення і систематизації процесуальних норм екологічного законодавства тощо.

Підтвердженням практичної значущості дослідження особливостей еколого-процесуальних правовідносин є думка, згідно з якою вдосконалення правового регулювання процесуальних земельних відносин¹ висуває наукову розробку питань процедурно-процесуальної діяльності органів управління земельним фондом у ряд найважливіших проблем науки земельного права².

Уся система правових відносин поділяється на дві частини — матеріальні і процесуальні правові відносини. Традиційно під правовими

відносинами розуміють врегульовані нормами права суспільні відносини³. Процесуальні відносини, як частина системи правових відносин, також виступають як суспільні відносини, врегульовані нормами права.

У юридичній літературі довгий час не було спроб визначення екологічних процесуальних правовідносин. Дослідження даного питання обмежувалось лише рамками земельно-правових відносин. Перші кроки щодо виділення земельно-процесуальних відносин, а також визначення їх поняття здійснені П. Д. Сахаровим⁴. А найбільш чітко визначення земельно-процесуальних відносин зроблено М. І. Красновим та І. О. Іконицькою. Під ними вони розуміють врегульовані процесуальними нормами земельного права і пов'язані з діяльністю органів державного і внутрігосподарського управління земельним фондом процесуальні відносини, метою яких є реалізація земельних матеріальних правовідносин⁵. Характерні особливості даного виду правових відносин вказані дослідники вбачають у їх тісному взаємозв'язку з матеріальними земельними правовідносинами, відображенням чого є відповідна діяльність органів, які здійснюють управління в галузі використання й охорони земельного фонду.

Тим часом процесуальні екологічні правовідносини за своїм змістом значно ширші, ніж земельно-процесуальні, що обумовлено рядом факторів. Еколого-процесуальні правовідносини регулюються процесуальними нормами екологічного законодавства; мають допоміжний, службовий характер щодо екологічних матеріальних правовідносин; виникають, змінюються і припиняються для реалізації цілей і завдань, що містяться в екологічних матеріальних правовідносинах; за своєю сутністю вони є владовідносинами. Таким чином, еколого-процесуальні правовідносини слід розглядати як врегульовані процесуальними нормами екологічного законодавства суспільні відносини, які складаються в процесі діяльності органів державного управління охороною навколишнього середовища та інших суб'єктів екологічного процесу, що здійснюється на основі процесуальних прав і обов'язків і спрямована на забезпечення

¹ У цьому випадку вказані відносини слід розглядати в широкому аспекті, а саме: як відносини по раціональному використанню й охороні не тільки земель, а й інших об'єктів природи — вод, лісів, надр, тваринного світу.

² Забелышенский А. А. К вопросу о процессуальных формах государственного управления земельным фондом // Управление в земельном и колхозном праве. — Свердловск, 1978. — Вып. 67. — С. 17.

³ Аксенов Г. А. Земельные правоотношения в СССР. — М., 1958. — С. 7.

⁴ Сахаров П. Д. Землеустроительный процесс в СССР. — М., 1968. — С. 32.

⁵ Краснов Н. И. Иконицкая И. А. Процессуальные вопросы советского земельного права. — М., 1975. — С. 96.

раціонального використання і відтворення природних ресурсів, а також на охорону навколишнього середовища.

У юридичній літературі тривалий час існувала точка зору, згідно з якою суспільні відносини, що регулюються матеріальними нормами земельного (у широкому розумінні) права і пов'язані з вирішенням завдань державного управління, для реалізації яких необхідні процесуальні дії виконавчо-розпорядчих органів державної влади, є частиною предмета цивільно- або адміністративно-процесуального права⁶. Однак це не так. Суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності відповідних органів державного управління охороною навколишнього середовища, різняться за характером і змістом, об'єктами і суб'єктами, видами провадження тощо. Але не усі вони належать до екологічних процесуальних правовідносин і можуть бути цивільно-, адміністративно- або господарсько-процесуальними. Поряд з цим, незважаючи на уявну їх єдність і всупереч наведеній вище точці зору, еколого-процесуальні правовідносини мають певну специфіку (особливості), сукупність яких відкриває можливість, поперше, відмежувати їх від інших процесуальних правовідносин і, по-друге, розглядати ці правовідносини як самостійний вид процесуальних правовідносин, що посідає певне місце в цій системі.

Однією з особливостей еколого-процесуальних правовідносин є те, що коло індивідуально-конкретних справ, для яких характерне виникнення цих правовідносин, обмежене сферою раціонального використання і відтворення природних ресурсів, а також охорони навколишнього середовища. Аналіз правозастосовчої діяльності органів управління охороною навколишнього середовища дає можливість дійти висновку, що виникнення, зміна і припинення еколого-процесуальних правовідносин обмежені певним колом індивідуально-конкретних справ, для розгляду і вирішення яких необхідна встановлена законодавством екологічна процедура. До таких справ належать справи, пов'язані з наданням природних ресурсів у користування та їх вилученням з користування; плануванням використання й охороною природних ресурсів, а також поліпшення навколишнього середовища; державним обліком природних об'єктів і веденням природноресурсових кадастрів; просторово-територіальним впорядкуванням об'єктів природи (земле-, лісовпорядкування, впорядкування мисливства, паспортизація водних об'єктів тощо); контролем за використанням, відтворенням і охороною природних ресурсів; вирішенням спорів про право природокористування.

У зв'язку з цим непереконливою є спроба В. Д. Сорокіна включити до сфери правового регулювання адміністративно-процесуального права суспільні відносини, які регулюються як адміністративним правом, так й іншими матеріальними (в тому числі екологічними) галузями права. В. Д. Сорокін вважає, що предмет адміністративно-процесуального права являє собою складне структурне явище, що включає в себе не тільки суспільні відносини, врегульовані матеріальним адміністративним правом, а й регульовані нормами матеріального цивільного, трудового, земельного та інших галузей права і пов'язані з вирішенням завдань державного управління суспільні відносини, для реалізації яких необхідні процесуальні дії органів державного управління⁷. Разом з тим, визначаючи структуру адміністративного процесу, він побічно змушений визнати, що до сфери індивідуально-конкретних справ, які становлять предмет адміністративного процесу, не входить розгляд питань, пов'язаних з використанням, відтворенням і охороною природних ресурсів.

До основних видів адміністративних проваджень В. Д. Сорокін відносить такі: по прийняттю нормативних актів органами державного управління; по пропозиціях і заявах громадян, а також зверненнях організацій щодо реалізації належних їм прав у сфері управління; по адміністративно-правових скаргах; у справах організаційного характеру в апараті державного управління; у справах про застосування примусових заходів у сфері державного управління⁸. Таким чином, сфера індивідуально-конкретних справ, які складають предмет адміністративного процесу, а отже, й регульованих адміністративно-процесуальним правом суспільних відносин не тільки не включає в себе розгляд питань, пов'язаних з використанням і відтворенням природних ресурсів, а також охороною навколишнього середовища, а й навіть не передбачає такої можливості.

Інша особливість еколого-процесуальних правовідносин полягає в тому, що їх об'єкт має складний характер і нерозривно пов'язаний з природними ресурсами. З урахуванням взаємозв'язку матеріальних і процесуальних правовідносин можна дійти висновку, що їх об'єкти мають єдину правову природу, однак безпосередньо не збігаються. В юридичній літературі загально визнаною є точка зору, згідно з якою об'єктом екологічних матеріальних правовідносин є природні ресурси — земля, її надра, води, рослинний і тваринний світ, а також атмосферне повітря⁹. За правовою структурою об'єкт еколого-процесуальних правовідносин багат-

⁶ Алексеев С. С. Об отраслях права // Сов. государство и право. — 1972. — № 3. — С. 10—18; Сорокин В. Д. Советское административно-процесуальное право. — Л., 1976. — С. 13—14.

⁷ Сорокин В. Д. Административно-процесуальное право. — М., 1972. — С. 61.

⁸ Там же. — С. 149—162.

⁹ Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Общая часть. — Харьков, 1986. — С. 10—11.

ший за об'єкт матеріальних правовідносин.

Цей об'єкт слід розглядати в двох аспектах: внутрішньому (головному) і зовнішньому (супутньому). Внутрішній аспект необхідно розуміти як конкретний вид діяльності певних суб'єктів екологічного процесу (порушення клопотання про надання природних ресурсів у користування; збирання документів та інших відомостей, необхідних для обліку об'єктів природи і ведення природноресурсових кадастрів; порушення спору про право природокористування тощо).

Така діяльність спрямована на задоволення відповідних інтересів, закладених у матеріальних правовідносинах. А оскільки їх безпосереднім об'єктом є природні ресурси, вони являють собою зовнішній аспект об'єкта еколого-процесуальних правовідносин. При цьому важливо підкреслити, що природні ресурси є тим головним елементом, з приводу якого різні суб'єкти права вступають у процесуальні правовідносини, що зветься екологічними. Іншими словами, об'єкти природи становлять основоположну ланку, у зв'язку з якою учасники процесуальних правовідносин наділяються екологічними процесуальними правами і виконують екологічні процесуальні обов'язки.

Отже, особливістю еколого-процесуальних правовідносин є те, що їх об'єктом є конкретний вид діяльності суб'єктів екологічного процесу, спрямованої на задоволення певних інтересів, які містяться в екологічних матеріальних правовідносинах, пов'язаних з забезпеченням раціонального використання і відтворення природних ресурсів, а також охорони навколишнього середовища.

Ще однією особливістю еколого-процесуальних правовідносин є те, що як обов'язковий їх суб'єкт завжди виступає орган державного управління охороною навколишнього середовища. Він виконує функцію «лідера» щодо інших учасників правовідносин. Головний напрям такої діяльності визначається прагненням до оптимального вирішення розглядуваної юридичної справи в інтересах «безпосередньо зацікавлених» у результатах процесу суб'єктів правовідносин¹⁰.

Органи державного управління охороною навколишнього середовища, які виконують функцію «лідерів» щодо суб'єктів еколого-процесуальних правовідносин, доцільно поділити на дві групи. При цьому за характером процесуальних форм діяльності вони є рівнозначними, незважаючи на те, що їх компетенція в галузі уп-

равління охороною навколишнього середовища значною мірою є різною. Критерієм відмінності між ними є своєрідність правового становища, а також місце, яке вони посідають в ієрархічній структурі державних органів влади і управління. Крім того, органи державного управління охороною навколишнього середовища, що входять до цих груп, можуть брати участь у розгляді та вирішенні певного, вказаного в чинному екологічному та іншому законодавстві кола індивідуально-конкретних справ.

До першої, найчисленнішої групи необхідно включити спеціалізовані органи управління охороною навколишнього середовища (Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях, а також інші державні органи, до компетенції яких законодавством України і Республіки Крим віднесено здійснення функцій управління охороною навколишнього середовища). Друга група — це Кабінет Міністрів України, Ради народних депутатів та їх виконавчі і розпорядчі органи, а також комісії, спеціально створювані для розгляду і вирішення тих або інших індивідуально-конкретних справ, пов'язаних з раціональним використанням і відтворенням природних ресурсів, а також охороною навколишнього середовища. Створення таких комісій передбачено ст. 140 Водного кодексу УРСР і ст. 67 Закону УРСР «Про охорону навколишнього природного середовища».

Не підпадають під жодну з вказаних груп суб'єктів народні та третейські суди, які розглядають деякі категорії земельних спорів і спорів у галузі охорони навколишнього середовища. Тим часом передача справ, пов'язаних з розглядом спорів про право природокористування, на розгляд судів є необхідною умовою дальшого розвитку і вдосконалення практики застосування екологічних матеріальних і процесуальних норм. При цьому обов'язковою умовою такої передачі має стати створення державної системи екологічних судів.

І, нарешті, остання особливість еколого-процесуальних правовідносин полягає у підставах їх виникнення. Як відомо, виникнення, зміна і припинення матеріальних і процесуальних правовідносин завжди обумовлені певними життєвими обставинами, які іменуються юридичними фактами. Аналіз підстав виникнення еколого-процесуальних правовідносин дозволяє дійти висновку, що для більшості з них підставою є такий юридичний факт, який одночасно породжує виникнення й відповідного виду екологічних матеріальних правовідносин. Або безпосередньо екологічні матеріальні правовідносини є підставами виникнення еколого-процесуальних правовідносин.

Наприклад, надання природних ресурсів у користування пов'язано з виникненням як матеріальних, так і процесуальних правовідносин.

¹⁰ В юридичній літературі питання про поділ суб'єктів процесуальних правовідносин на «тих, що лідирують» і «безпосередньо зацікавлених» досліджено досить детально (див., напр.: Погребной И. М. Общетеоретические проблемы производства в юридическом процессе: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Харьков, 1982).

Їх підставою є волевиявлення юридичної або фізичної особи, зацікавленої у наданні їй відповідного об'єкта природи. Волевиявлення — це той фактор, який породжує екологічні матеріальні та процесуальні права й обов'язки у інших осіб. Що ж до виникнення еколого-процесуальних правовідносин у галузі вирішення спорів про право природокористування, то їх підставою є екологічні матеріальні правовідносини.

Отже, еколого-процесуальним правовідносинам притаманні певні особливості, які дозволяють виділити їх з системи інших процесуальних правовідносин, а також розглядати як самостійний вид процесуальних правовідносин.

А. ГЕТЬМАН
кандидат юридичних наук
(Українська юридична академія)

Щодо вдосконалення територіальної організації України

Конституційне закріплення адміністративно-територіального устрою, що склався в Україні, дозволило забезпечити цілісність і стабільність її територіальної організації, сприяти соціально-економічному розвитку територіальних одиниць. Однак законодавче регулювання територіальної організації республіки в останні роки не дістає свого належного розвитку. В чинній Конституції України існують адміністративно-територіальну систему можна скоріш визначити за системою представницьких органів державної влади (ст. 18, 124).

Другорядне ставлення законодавця до територіальної організації республіки мало свої об'єктивні причини. Створена в 30-х роках адміністративно-територіальна система себе виправдовувала. Територіальні одиниці відповідали цілям і завданням державного будівництва і соціально-економічного розвитку, в їх межах склалась спільність людей. І все ж питання вдосконалення територіального устрою республіки в міру її суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку виникали. Сьогодні ж, коли суспільство і держава вступають у етап кардинальних перетворень, на повний зріст постає питання про майбутній територіальний устрій України. У його виробленні має бути використаний багатий науковий потенціал і практичний досвід державного будівництва в республіці.

Адміністративно-територіальний устрій України являє собою цілісну систему адміністративно-територіальних одиниць. Він склався таким чином, що кожний елемент цієї системи виконує призначену йому роль і в той же час перебуває в певних зв'язках з іншими елементами. Зв'язки між елементами системи складні і різноманітні і в сукупності своїй утворюють відносини. Структура системи, особливості кожного її елемента та їх зв'язків визначають у цілому адміністративно-територіальний устрій

республіки.

Найповніше адміністративно-територіальна система республіки розкрита в Положенні про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. (Відомості Верхов. Ради УРСР. — 1981. — № 12. — Ст. 179). У ньому зазначається, що адміністративно-територіальними одиницями республіки є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище. Цю систему називають триланковою. Найвища ланка — область, середня — район, найнижча, або первинна — населений пункт.

Проте сьогодні, із запровадженням базових рівнів місцевого самоврядування виникає необхідність у конкретизації місця та ролі в цій системі відповідних територіальних одиниць. Більш детальний аналіз приводить до висновку, що адміністративно-територіальна система більш складна. «Триланковою» її можна назвати з певною мірою умовності. В ній обособлено стоять два міста республіканського підпорядкування — Київ і Севастополь та близько 150 міст обласного підпорядкування. Міста республіканського підпорядкування не входять до складу областей, а міста обласного підпорядкування — до складу сільських районів, утворюючи тим самим окремі ланки адміністративно-територіальної системи республіки.

Хоч міста республіканського та обласного підпорядкування є населеними пунктами, усіх їх навряд чи можна віднести до низової (первинної) ланки адміністративно-територіальної системи, оскільки в багатьох цих містах є територіальні одиниці найнижчого порядку: райони і селища, котрі мають свої кордони, органи державної влади і самоврядування, є повноправними суб'єктами правовідносин. Слід також враховувати, що в умовах становлення місцевого самоврядування постає питання про межі керованості територією. Це питання є акту-