

слід сказати, що ще не має держави, яка б мала такий кодекс. Було б корисним провести наукову конференцію про доцільність підготовки Екологічного кодексу України.

*Надійшла до редколегії 18.09.95*

*А. П. ГЕТЬМАН, д-р юрид. наук НЮА  
України*

## **СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЕКОЛОГО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ТЕОРІЇ**

Актуальність дослідження еколого-процесуальної правової теорії обумовлена тим, що у світовій, а в останній час і вітчизняній юриспруденції все настійливіше затверджується тенденція до розширення сфери та уніфікації використання різних форм юридичного процесу, в тому числі й еколого-правового процесу для реалізації матеріальних норм права. Важлива роль тут належить еколого-процесуальній правовій теорії.

Що ж являє собою еколого-процесуальна правова теорія? Що це за явище і чи має воно право на самостійне існування?

Еколого-процесуальна правова теорія — це сукупність органічно пов'язаних правових явищ, тобто еколого-процесуальних норм, які містяться в екологічному праві; еколого-процесуальних відносин, що регулюються вищезазначеним видом норм; еколого-правового процесу. Кожне з названих явищ виконує задану йому функцію в реалізації матеріальних норм екологічного права.

Дослідження еколого-процесуальних правових явищ показує, що в сучасний період відбувається лише становлення еколого-процесуальної правової теорії. Між тим практика потребувала від законодавця розробки процедури реалізації матеріальних норм екологічного права. Цілі групи матеріальних еколого-правових норм не можуть регулювати суспільні екологічні відносини поза процесуального забезпечення. Візьмемо, наприклад, матеріальні норми, що регулюють надання природних ресурсів у власність або користування. Поза встановленої законодавством процедури такі норми не можуть бути реалізовані, отже, відсутні й ті правові наслідки, котрі настають внаслідок їх застосування. Інакше кажучи, матеріальна норма стає декларацією, а не регулятором суспільних відносин.

До числа матеріально-правових норм екологічного права, що потребують свого процесуального забезпечення, відно-

сяться норми, котрі регулюють суспільні відносини, пов'язані з обліком природних ресурсів і веденням природоресурсових кадастрів, просторово-територіальним улаштуванням об'єктів природи, плануванням, прогнозуванням, спостереженням (моніторинг) та інформуванням у сфері охорони навколишнього природного середовища, здійсненням екологічного контролю, екологічною експертизою, позасудовим розв'язанням екологічних спорів та ін.

У зв'язку з розвитком еколого-процесуальної правової теорії необхідно зупинитися на проблемі її відмежування від адміністративного процесу. Зараз відбувається розвиток тих процесуальних явищ, які ми, поєднуючи їх, називаємо еколого-процесуальною правовою теорією. Змінюється зміст таких явищ, вони набувають нових якісних норм. Новий зміст потребує й нової форми. Такою формою є не адміністративно-процесуальна, а еколого-процесуальна форма.

Протягом багатьох років у юридичній літературі за аксіому сприймалося положення, відповідно до якого норми «непроцесуальних» галузей права (земельного, трудового, фінансового, державного та ін.) могли бути реалізовані лише за допомогою адміністративного процесу. Між тим це положення не відповідало дійсності й реальному стану справ. Досить сказати, що ще наприкінці 60-х — на початку 70-х років у зв'язку з введенням в дію Основ земельного законодавства СРСР<sup>1</sup>, а також ЗК УРСР<sup>2</sup>, було прийнято ряд підзаконних нормативних актів, які містили процесуальні норми, спрямовані на реалізацію матеріальних норм земельного законодавства<sup>3</sup>. На той час в земельно-правовій літературі і на практиці термінологія «адміністративний процес» застосовувалась при реалізації матеріальних норм земельного права лише тому, що була відсутня теоретична і практична розробка порядку, адекватного специфіці земельно-процесуальних відносин. Сьогодні процедура реалізації матеріальних норм екологічного права за допомогою його процесуальних норм має під собою визначену теоретичну основу.

Слід додати й те, що проблема еколого-процесуальної теорії має історичні корені. Так, в 20-х роках в юридичній літературі широко обговорювалося питання про **земельний процес**. Земельний процес тоді розглядався у двох аспектах — у широкому розумінні — як встановлення і оформ-

<sup>1</sup> Ведомости Верхов. Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 458.

<sup>2</sup> Відомості Верхов. Ради УРСР. 1970. № 29. Ст. 205.

<sup>3</sup> Див. напр.: Положение о порядке возбуждения ходатайств и разрешения вопросов об отводе земельных участков для государственных и общественных надобностей//СП УССР. 1970. № 11. Ст. 127.

лення земельних прав землекористувачів, і у вузькому — як організація захисту земельних прав землекористувачів. При цьому земельний процес у вузькому розумінні визнавався різновидом цивільного процесу. Таким чином, поряд з цивільним процесом існував і земельний процес<sup>1</sup>. Більш того, у ряді наукових праць того часу обґрунтовувалась точка зору про становлення і розвиток **земельно-процесуального** права як самостійної галузі права України<sup>2</sup>. Все це свідчить про те, що еколого-процесуальна правова теорія має також визначену історичну основу для свого існування.

Однією з важливих теоретичних проблем, що характеризують еколого-процесуальну правову теорію, є те, що в загальній сукупності норм екологічного права його процесуальні норми складають значну групу і в структурному аспекті утворюють підгалузь процесуального права, яка входить до екологічного матеріального права. Підтвердженням даного висновку виступають такі критерії.

а) *Традиційні процесуальні форми (цивільна, адміністративна, кримінальна)* не забезпечують можливість реалізації матеріальних норм екологічного права. Лише незначна частина його матеріальних норм забезпечується за допомогою цивільно-процесуальної, адміністративно-процесуальної і кримінально-процесуальної форм. До них належать норми, які регулюють суспільні відносини, що складаються при розгляді екологічних спорів судовими органами; при розгляді майнових спорів, пов'язаних з екологічними відносинами; у випадках застосування до винних у порушенні екологічного законодавства осіб заходів майнової, адміністративної або іншої відповідальності.

Більша частина матеріальних норм екологічного права реалізується за допомогою еколого-процесуальних норм. Дані норми регулюють суспільні відносини в таких сферах, як: надання і вилучення природних ресурсів; облік природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів; просторово-територіальне улаштування об'єктів природи; екологічний контроль; екологічна експертиза; позасудове розв'язання екологічних спорів та ін.;

б) *Кількісне накопичення процесуальних норм*, що містяться в екологічному праві. Тут важливо підкреслити, що еколого-процесуальні норми ще не мають досить високого ступеня «концентрації», характерного для цивільно-процесу-

<sup>1</sup> Див.: Кавелин С. П. Земельное право и земельный процесс. Воронеж, 1925. С. 314, 318.

<sup>2</sup> Див.: Некрасов Ф. Г. К вопросу о реформе земельно-процесуального права на Украине // Этюды по землеустроительному праву и организации землеустройства. Горки, 1928. С. 42—55.

альних, арбітражно-процесуальних і кримінально-процесуальних норм, зосереджених головним чином у відповідних кодексах. Еколого-процесуальні норми фактично містяться у всіх видах нормативних актів, що приймаються державними органами. Крім цього, вони поєднуються, як правило, з матеріальними нормами екологічного права в спеціальних правових актах, що є цілком виправданим в сучасний період з позиції практики їх застосування;

в) *Зацікавленість держави в необхідності правового регулювання процесуальних відносин, пов'язаних із раціональним використанням, відтворенням природних ресурсів, а також охороною навколишнього природного середовища.* Початок цього процесу було покладено Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1991 р. (розділ «Екологічна безпека») і постановою Верховної Ради України від 31 жовтня 1991 р. «Про державну програму охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів»<sup>1</sup>.

Досить сказати, що за період з жовтня 1992 р. по лютий 1995 р. було прийнято понад 25 нормативних актів на рівні Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, які регулюють як екологічні матеріальні, так і еколого-процесуальні правовідносини. Це Закон України від 3 березня 1993 р. «Про тваринний світ», Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р.; постанов Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. «Про Червону книгу України»; постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р.; «Про порядок ведення земельного кадастру» від 19 квітня 1993 р. «Про порядок визначення і відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам» та ін.

Аналізуючи проблему про наявність в рамках екологічного права еколого-процесуальної підгалузі, необхідно відзначити: відомо, що головним чинником будь-якої підгалузі права, який виділяє її з інших правових спільностей, є наявність у складі підгалузі поряд з простими і складними інститутами загального інституту або асоціації загальних норм.

Для екологічного права сучасного періоду характерна диференціація його нормативно-правової бази. Приймаються закони і підзаконні нормативні акти, котрі регулюють як поресурсові сфери екологічних суспільних відносин (земельні, водні, лісові, фауністичні та ін.), так і екологічні відносини незалежно від їх поресурсової специфіки. Між тим єдиного нормативного акта для екологічного права поки що

<sup>1</sup> Відомості Верховн. Ради України. 1991. № 52. Ст. 779.

не існує. Тому еколого-процесуальна підгалузь права ще не має законодавчо виділених положень у вигляді загального інституту. Проте асоціація загальних норм, що формують такий інститут, характерна для даної підгалузі. Зазначені норми встановлюють принципи еколого-правового процесу, окремих видів його проваджень, а також еколого-процесуальну форму, необхідну для реалізації матеріальних норм екологічного права. Вже зараз ці норми можуть бути виділені в особий структурний підрозділ єдиного для екологічного права кодифікаційного нормативного акта. Таким нормативним актом має стати Екологічний кодекс України.

Ще однією теоретичною проблемою, яка характеризує еколого-процесуальну правову теорію, є наявність особливостей, властивих еколого-процесуальним нормам. Таких особливостей кілька.

По-перше, правова природа еколого-процесуальних норм обумовлена і визначена специфікою екологічної сфери — наявністю природних ресурсів, навколишнього природного середовища як об'єктивно існуючої та незалежної від волі і свідомості людини реальності. Екологічний чинник тут виявляється у різних аспектах, а саме: а) екологічні відносини існують лише в період природного розвитку природних ресурсів без відриву їх від єдиного природного середовища, тобто до перетворення їх в об'єкти товарно-грошових відносин; б) екологічні відносини, в основі яких лежать природні об'єкти, що розвиваються за законами природи, підвладні впливу цих законів; в) в деяких екологічних відносинах діяльність даних суб'єктів підлягає додержанню екологічних імперативів, обов'язкових для виконання.

По-друге, застосування процесуальних норм екологічного права по суті не пов'язане з юрисдикційною діяльністю. Основна сфера їх застосування — неюрисдикційна, яка охоплює діяльність органів державного управління використанням і охороною навколишнього природного середовища позитивного характеру.

Елемент примушування властивий лише для незначної частини процесуальних норм екологічного права, що регулюють діяльність органів державної влади і управління за позасудовим розглядом екологічних спорів.

По-третє, особливістю еколого-процесуальних норм є й те, що вони об'єднані разом з матеріальними нормами екологічного права і їх джерелом виступають кодекси, закони та інші підзаконні нормативні акти матеріального або матеріально-процесуального характеру.

Важливою рисою цієї особливості є те, що в сучасний період відбувається зміна юридичної сили еколого-процесу-

альних норм. З розвитком і удосконаленням екологічного права його процесуальні норми все більш знаходять своє відображення в кодексах і законах, які приймаються вищим законодавчим органом України, а не в підзаконних нормативних актах, як це було раніш.

Однією з практичних проблем, що характеризують еколого-процесуальну правову теорію, виступає проблема систематизації і кодифікації еколого-процесуального законодавства.

Еколого-процесуальна підгалузь права зараз знаходиться в стадії становлення та розвитку, що пов'язано впершу чергу з оновленням матеріального екологічного права. Вона ще не досягла рівня самостійної процесуальної галузі права. Проте в наступному не виключено формування на її основі самостійної еколого-процесуальної галузі права. Тому самостійність названої підгалузі права, порівняна стабільність її норм, виникнення нових еколого-процесуальних проваджень роблять можливим і необхідним подальше удосконалення, проведення систематизації і кодифікації еколого-процесуальної підгалузі права. Таку роботу слід провадити поетапно.

Зараз необхідно внести зміни і доповнення в існуючі кодифіковані еколого-процесуальні нормативні акти, а також в окремі процесуальні розділи, глави і статті, які містяться в екологічних матеріальних актах. Такі зміни і доповнення мають відображати поресурсову специфіку розгляду і розв'язання різних категорій індивідуально-конкретних справ для даної галузі екологічного права. Тут за основу слід взяти головні види еколого-процесуальних проваджень, а саме: просторово-територіальне улаштування об'єктів природи; облік природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів; планування, прогнозування, спостереження (моніторинг) і інформування в галузі охорони навколишнього природного середовища; розподіл і перерозподіл природних ресурсів; екологічний контроль; екологічну експертизу; позасудове розв'язання екологічних спорів. При цьому внесення змін і доповнень до існуючих кодифікованих еколого-процесуальних нормативних актів необхідно здійснювати стосовно до кожного з вищевказаних видів проваджень, враховуючи їх особливості, специфіку, а також характерні для них стадії.

Крім того, на першому етапі доцільно розробити й прийняти деякі самостійні підзаконні нормативні акти з окремих процесуальних питань. Зокрема, доцільно розробити питання про порядок проведення екологічного контролю, положення про порядок здійснення обліку природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів та ін. Назріла також необхід-

ність у розробці єдиного для екологічного права нормативного акта — Екологічного кодексу України.

У наступному можливо формування самостійної еколого-процесуальної галузі права з послідовною розробкою і прийняттям Еколого-процесуального кодексу України. Основою для його розробки має стати нормативно-процесуальний матеріал, який міститься в чинному екологічному законодавстві.

Як схему майбутнього Еколого-процесуального кодексу України можна запропонувати таку структуру: Загальна і Особлива частини.

Загальна частина кодексу складається із загальних для всього еколого-правового процесу питань: право суб'єктів на звернення у відповідні органи для розв'язання індивідуально-конкретних справ у сфері використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; принципи еколого-правового процесу; суб'єкти еколого-правового процесу, їх права та обов'язки та ін.

Особлива частина має містити види еколого-процесуальних проваджень, порядок їх здійснення: провадження за просторово-територіальним улаштуванням об'єктів природи; провадження за обліком природних ресурсів і веденням природоресурсових кадастрів; провадження за плануванням, прогнозуванням, спостереженням (моніторинг) і інформуванням у сфері використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; провадження за розподілом і перерозподілом природних ресурсів між власниками і природокористувачами; провадження за здійсненням екологічного контролю; провадження до веденням екологічної експертизи; провадження за позасудовим розглядом екологічних спорів.

Формування еколого-процесуальної правової теорії в Україні є об'єктивною необхідністю, і задача вчених — зробити все, щоб забезпечити матеріальні екологічні норми належним процесуальним механізмом їх реалізації. Вищевказане має велике значення для охорони і раціонального використання природних ресурсів нашої суверенної держави, забезпечення прав громадян на сприятливе навколишнє природне середовище.

*Надійшла до редколегії 07.08.95*