

більш містким, не плодити багаточисленні підзаконні нормативні акти. Якщо зараз у Земельному кодексі 118 статей, то можна було б збільшити його до 250 статей, що значно скоротило б прийняття підзаконних нормативних актів. Такий підхід доцільно здійснити по всім законам та кодексам про природні ресурси. Причому деякі підзаконні нормативні акти за обсягом складають 1—2 сторінки. Прийняття повнокровних законів сприяло б кращій узгодженості правових приписів, оскільки закони приймаються єдиним органом, який у стані забезпечити оптимальну узгодженість екологічного законодавства. Зараз при Верховній Раді України працює Інститут законодавства, який має можливість здійснювати правому експертизу всіх законів, які приймаються, включаючи й питання узгодженості правових приписів. Елементи неузгодженості обумовлені у певному ступені тим, що зараз немає комплексного нормативного акту з основних питань екології. Диференціація екологічного законодавства має свої межі, вона була б гарна, якщо б був солідний єдиний нормативний акт у сфері екології. Однак такого нормативного акту поки що немає. Між тим потреба у такому нормативному акті є. Автор цих рядків доводить необхідність розробки та прийняття Екологічного кодексу України.

*Надійшла до редколегії 15.07.96*

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

### **ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ЕКОЛОГО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ**

Питання про класифікацію процесуальних норм екологічного права має важливе значення в теоретичному і практичному аспектах. Його теоретичний аспект обумовлений можливістю дослідження проблеми як про саму класифікацію еколого-процесуальних норм, так і про її класифікаційні критерії. Наукова теорія про класифікацію процесуальних норм права розвивається за рахунок уточнення, конкретизації та деякого вдосконалення існуючих знань, переважно в рамках традиційних процесуальних галузей права — цивільно-процесуального, кримінально-процесуального, арбітражно-процесуального. Разом з тим не можна не бачити й того, що розвиток теорії про класифікацію відбувається без аналізу даного питання в сфері непроцесуальних галузей права. Тому розробка класифікації еколого-процесуальних норм являє собою один з важливих етапів на шляху розвитку теорії

класифікації процесуальних норм в цілому. Крім того, дослідження зазначеного питання є одним з напрямків розвитку еколого-правової науки, пов'язано з можливістю подальшої розробки, удосконалення та кодифікації як вже існуючих еколого-процесуальних норм, так і в цілому процесуальних норм права.

Практичний аспект питання щодо класифікації еколого-процесуальних норм вбачається у можливості розробки процесуальних положень для проекту Екологічного кодексу України, що стане важливим чинником забезпечення законності в процесуальній діяльності органів управління використанням і охороною навколишнього природного середовища.

В якості загального зауваження, що передує дослідженню питання щодо класифікації еколого-процесуальних норм, необхідно відмітити наступне. В літературі було поставлено під сумнів правильність тієї обставини, за якою відсутній єдиний критерій класифікації юридичних норм<sup>1</sup>. Між тим цілком очевидно, що немає особливої необхідності в розробці єдиного критерія для класифікації норм. Та й це неможливо, бо таких критеріїв завжди буває кілька, оскільки вони відображають різні підходи до характеристики правових норм, в тому числі й процесуальних. Призначення класифікації не можна зводити тільки до створення логічно злагоджених критеріїв, які вичерпують поділ юридичних норм на види і підвиди. «Найважливіше завдання полягає в тому, — вважає В. О. Лучин, — щоб відобразити істотні властивості норм як регулятора суспільних відносин і на цій підставі виявити їх специфічні риси та особливості дії»<sup>2</sup>. Головним тут має стати лише єдність пропонуємих критеріїв для класифікації еколого-процесуальних норм і поділу їх на підвиди.

І ще одне зауваження. Поміж вчених-юристів, які займаються вивченням проблем правових норм, є прибічники поділу норм нематеріального характеру на організаційні, процедурні, процесуальні, інформативні та ін.<sup>3</sup> В науці земельного права ця позиція відображена таким чином. За думкою О. О. Забелишенського, для реалізації норм земельного пра-

<sup>1</sup> Див.: *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1969. С. 121.

<sup>2</sup> Див.: *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 147.

<sup>3</sup> Див.: *Скобелкин В. Н.* Процессуальные нормы и правоотношения в советском трудовом праве//Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. Ярославль, 1976. С. 73—74; *Мельников Ю. И.* Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе. М., 1973. С. 73; *Аракчеев В. С.* Процедурные нормы в сфере трудовых правоотношений//Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. Томск, 1976. С. 142—144.

ва використовуються як процедурно-процесуальні, так і процесуальні норми. «Перші повністю відносяться до сфери земельного права і застосовуються для здійснення таких функцій управління земельним фондом, як облік земель, планування їх використання, надання і вилучення земельних ділянок, землевпорядкування, контроль за використанням земель. Другі ж лише частково можуть бути застосовані в цій сфері. До земельного права відносяться процесуальні норми, які визначають порядок діяльності виконавчо-розпорядчих органів загальної компетенції з вирішення земельних спорів, а також із застосування земельно-правових санкцій за порушення земельного законодавства»<sup>1</sup>.

Між тим уявляється, що необхідність поділу норм нематеріального характеру на групи (процедурно-процесуальні, процесуальні, організаційні та ін.) було викликано існуючим в юридичній науці традиційним підходом до процесу як до явища, що забезпечує юрисдикційну діяльність, і несприяттям наявної можливості широкого застосування юридичного процесу в правонадільючій сфері. Це було виправданим на період становлення як науки юридичного процесу в цілому, так і при розробці положень застосування процесуальних форм до непроцесуальних галузей права, дослідженні процесуальних норм цих галузей права зокрема. Зараз немає необхідності в поділі юридичних норм нематеріального характеру на організаційні, процедурні, процесуальні, інформативні та ін. Цілком очевидно, що для такого поділу основним має бути визначення ознаки нематеріальних юридичних норм і відмежування їх від норм матеріальних. Простий перелік таких груп норм нематеріального характеру не несе в собі будь-якого правового навантаження. До того ж при цьому немає загально-правового критерія поділу їх на групи. Більш того, деякі з перелічених тут груп, віднесених до юридичних норм нематеріального характеру, за своїм змістом як раз і являються матеріальними нормами, наприклад, інформативні<sup>2</sup>. Тому в цій статті класифікації будуть піддані усі процесуальні норми, що містяться в екологічному праві.

Правильний вибір класифікаційних критеріїв, їх системно-структурна побудова мають важливе значення для класифікації еколого-процесуальних норм, їх наукового вивчення, розробки рекомендацій щодо вдосконалення форм і способів систематизації еколого-процесуального законодавства, а та-

<sup>1</sup> *Забельшенский А. А.* К вопросу о процессуальных формах государственного управления земельным фондом // Управление в земельном и колхозном праве. Свердловск, 1978. Вып. 67. С. 13.

<sup>2</sup> Див.: *Слинько Т. Н.* Правовое обеспечение экологической гласности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1993.

кож для його практичної реалізації. Пропонуємо такі підстави для класифікації.

**За видами еколого-процесуальних проваджень** можна виділити еколого-процесуальні норми, які регулюють такі види проваджень: а) по юбліку природних ресурсів і веденню природоресурсових кадастрів; б) по просторово-територіальному устрою об'єктів природи; в) по плануванню, прогнозуванню, спостереженню (моніторинг) та інформуванню у сфері використання та охорони навколишнього природного середовища; г) розподілу і перерозподілу природних ресурсів; д) по здійсненню екологічного контролю; ж) по здійсненню екологічної експертизи; з) по позасудовим розглядом екологічних спорів.

**За юридичною силою** еколого-процесуальні норми можна поділяти на норми-закони і підзаконні норми. Норми-закони приймаються вищим законодавчим органом України — Верховною Радою і мають вищу юридичну силу. Підзаконні норми приймаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами і держкомітетами України, місцевими органами державної влади. У свою чергу, кожний з наведених видів норм слід поділяти на підгрупи. Норми-закони поділяються на конституційні і норми поточних законів. Підзаконні норми за співвідпорядкованістю поділяються в залежності від місця, яке займає орган, що їх видав, в системі держави.

Нова Конституція України не містить еколого-процесуальних норм. Еколого-процесуальні норми поточних законів — це такі норми, які містяться в Земельному, Водному Лісовому кодексах, Кодексі про надра, законах України «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», «Про плату за землю та ін.

Підзаконні еколого-процесуальні норми — це норми, які містяться в указах Президента України, постановках і декретах Кабінету Міністрів України, постановках, наказах, інструкціях, інструктивних листах та інших нормативних актах міністерств, держкомітетів, рішеннях місцевих органів державної влади.

**За колом суб'єктів** еколого-процесуальні норми слід поділяти на норми, які встановлюють порядок діяльності законодавчого органу України, а також місцевих органів державної влади по застосуванню матеріально-правових норм екологічного права; норми, які встановлюють порядок діяльності міністерств, держкомітетів та відомств, а також їх органів на місцях по вирішенню індивідуально-конкретних справ у сфері використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; норми, які встановлюють по-

рядок участі в еколого-правовому процесі інших осіб, котрі не увійшли до попередніх груп суб'єктів; норми, які встановлюють порядок участі громадян України, іноземних фізичних осіб та осіб без громадянства в еколого-правовому процесі.

До числа норм, які встановлюють порядок діяльності Верховної Ради України, а також місцевих органів державної влади по застосуванню матеріально-правових норм екологічного права слід віднести норми, що регулюють порядок і строки розгляду заяв громадян та клопотань підприємств, установ, організацій про надання природних ресурсів у користування або власність; норми, які регулюють порядок складання планів по відтворенню, використанню та охороні навколишнього природного середовища; норми, які регулюють порядок здійснення контролю за використання природних ресурсів і охороною навколишнього природного середовища норми, які регулюють порядок вирішення деяких категорій спорів про право користування, та ін. У свою чергу, багато які з цих норм одночасно встановлюють порядок діяльності інших об'єктів права — виконавчих і розпорядчих органів України, інших юридичних осіб, громадян України, іноземних фізичних осіб та осіб без громадянства. Наприклад, еколого-процесуальні норми ЗК України, які регламентують порядок і строки розгляду заяв та клопотань про надання земельних ділянок в користування (власність) Верховною Радою України і місцевими Радами народних депутатів, торкаються також питань участі в еколого-правовому процесі й інших суб'єктів — Кабінету Міністрів України (ч. 19 ст. 19), міністерств і відомств України, а також їх органів на місцях (ч. 8 ст. 19).

До числа норм, які встановлюють порядок діяльності міністерств, держкомітетів та відомств, а також їх органів на місцях по реалізації матеріально-правових норм екологічного права, слід віднести норми, що регулюють порядок обліку природних ресурсів і ведення природоресурсового кадастру, порядок просторово-територіального устрою об'єктів природи, порядок здійснення контролю за використанням природних ресурсів і охороною навколишнього природного середовища, порядок вирішення деяких категорій спорів про право природокористування та ін.

**За обсягом регулювання еколого-процесуальні норми слід поділити на загальні, спеціальні та поресурсові.**

До числа загальних еколого-процесуальних норм відносяться норми, що стосуються правового регулювання еколого-правового процесу в цілому. Такі норми «пронизують» усі без винятку види проваджень еколого-правового процесу, встановлюють принципи еколого-правового процесу, його суб'єктний склад, форми участі органів державної вла-

ди та управління, інших суб'єктів права в процесуальній діяльності.

Спеціальні еколого-процесуальні норми — це норми, які регулюють загальні питання, що містяться в окремих видах проваджень еколого-правового процесу. До їх числа слід віднести норми, які встановлюють стадії окремих видів еколого-процесуальних проваджень.

Поресурсові еколого-процесуальні норми — це норми, які регулюють процесуальні питання, що виникають в кожному виді еколого-процесуальних проваджень щодо окремих видів природних ресурсів. Призначення таких норм — регулювання процесуальних явищ, що виникають в сфері поресурсового поділу видів проваджень еколого-правового процесу.

За роллю процесуальних норм в регулюванні еколого-процесуальних правовідносин їх слід поділити на регулятивні та правоохоронні.

До регулятивних норм слід віднести ті з еколого-процесуальних норм, які встановлюють процесуальні права і обов'язки учасників еколого-процесуальних правовідносин. Такі норми розраховані на правомірну поведінку людей. До їх числа відносяться норми, які регулюють вирішення індивідуально-конкретних справ в галузі: розподілу та перерозподілу природних ресурсів, обліку природних ресурсів та веденню природоресурсового кадастру, просторово-територіального устрою об'єктів природи, планування, прогнозування, спостереження (моніторинг) та інформування в галузі використання, відтворення та охорони навколишнього природного середовища, здійснення контролю за використанням, відтворенням природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, проведення екологічної експертизи.

Правоохоронні еколого-процесуальні норми розраховані на неправомірну поведінку людей і передбачають заходи державного примусового впливу. Вони виражають негативну реакцію держави на неправомірну поведінку, спрямовані на охорону регулятивних норм і «несуть» у собі державне примушування. До числа правоохоронних слід віднести ті з процесуальних норм екологічного права, які регулюють таку категорію індивідуально-конкретних справ, як вирішення спорів про право користування (власності) природними ресурсами.

За дією в просторі слід розрізняти еколого-процесуальні норми, які діють: в межах всієї України; в межах території АР Крим; в межах території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Еколого-процесуальні норми, які поширюють свою дію на територію всієї України, закріплені в законах та підзаконних

нормативних актах, котрі приймаються центральними органами державної влади і управління України. Дія таких нормативних актів, як і процесуальних норм, що містяться в них, не обмежена якими-небудь територіальними кордонами в рамках державних кордонів України.

Еколого-процесуальні норми, які поширюють свою дію на територію АР Крим, закріплюються в законодавстві, яке приймається Верховною Радою АР Крим і регулює суспільні відносини, пов'язані з використанням, відтворенням природних ресурсів, а також охороною навколишнього природного середовища АР Крим.

Під еколого-процесуальними нормами, які діють в межах території певної адміністративно-територіальної одиниці, слід розуміти норми, які закріплені в рішеннях та розпорядженнях місцевих органів державної влади. Територіальна поширеність дії таких норм, як і в цілому нормативних актів, де вони зосереджені, обмежена рамками територій, підвідомчих відповідній Раді народних депутатів або органу місцевої адміністрації.

За дією у часі еколого-процесуальні норми слід поділяти на безстрокові та строкові.

До числа безстрокових слід відносити норми, які діють протягом невизначеного часу. Строк дії таких норм не застережується і не вказується. Такі норми складають переважну більшість процесуальних норм екологічного права.

Строкові еколого-процесуальні норми — це норми з обмеженням строка дії. При цьому строк може бути як визначеним у часі, так і не визначеним. Наприклад, строковими еколого-процесуальними нормами, строк дії яких не визначений, слід вважати такі, які заздалегідь приймаються як тимчасові, проте строк закінчення їх дії в нормативному акті, де вони закріплені, або безпосередньо в самій нормі не визначений. Такі норми, як правило, містяться в різних «Тимчасових положеннях...», «Тимчасових інструкціях...», «Тимчасових інструктивних листах...» тощо.

Розглянута тут класифікація еколого-процесуальних норм не вичерпує усіх можливих розмежувань процесуальних норм в цілому і не претендує на «істину в першій інстанції». Вона може поділятися й за іншими підставами.

*Надійшла до редколегії 10.07.96*