

Порядок пред'явлення претензії визначається транспортними статутами та кодексами. На відміну від чинного ЦК проект не встановлює строків для пред'явлення претензій, тому вони за проектом можуть бути пред'явлені в будь-який час в межах дії строку позовної давності, який передбачено в один рік з моменту, що визначається згідно з транспортними статутами та кодексами. Позов для перевізника може бути вчинений вантажовідправником або вантажоодержувачем у разі повної або часткової відмови перевізника задовольнити претензію або неосдержання від перевізника відповіді в місячний термін.

Щодо позовів з перевезення в закордонному сполученні, то згідно з проектом позовна давність і порядок вчинення позовів встановлюються міжнародними договорами, транспортними статутами та кодексами.

Норми про страхування вантажів, пасажирів та багажу, а також про відповідальність перевізника за заподіяння смерті або ушкодження здоров'я пасажирів, що вміщені в проекті, відсилають до відповідних розділів самого проекту та до інших правових актів, які регулюють відносини по страхуванню та відшкодуванню шкоди.

Надійшла до редколегії 03.02.97

ПРАВО І ЕКОЛОГІЯ

А. ГЕТЬМАН, проф. НЮА України

ДЖЕРЕЛА ЕКОЛОГО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА ЇХ ОЗНАКИ

Юридичними джерелами еколого-процесуального права головним чином є нормативні акти, які приймаються компетентними державними органами і є офіційною формою вираження правових норм. Вони досить різноманітні і за формою поділяються на: закони й постанови Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим; укази і розпорядження Президента України; постанови й декрети Кабінету Міністрів України і Ради міністрів Автономної Республіки Крим; положення, рішення, інструкції та інші нормативні акти міністерств, державних комітетів і відомств України; рішення місцевих Рад народних депутатів.

Джерела еколого-процесуального права можуть класифікуватися за їхньою юридичною силою, за колом об'єктів

права, на які поширюється їхня дія, за обсягом регулювання. Розрізняють також акти загального характеру, котрі містять правові норми з різних питань еколого-правового процесу, та акти, що включають норми, які відносяться до окремих видів проваджень еколого-правового процесу.

Слід зазначити, що еколого-процесуальні норми досі не мають такого високого ступеня «концентрації», як це притаманне цивільно-процесуальним, арбітражно-процесуальним та кримінально-процесуальним нормам, котрі зосереджені, головним чином, у законах (кодексах), є джерелами відповідних галузей права. Еколого-процесуальні норми фактично розосереджені в усіх видах нормативних актів, що приймаються різними державними органами усіх рівнів. Окрім того, вони, як правило, суміщені з матеріальними нормами екологічного права в спеціальних правових актах. Тому характерним для еколого-процесуального права є те, що його джерела є водночас джерелами матеріального екологічного права.

Інші в екологічному праві наявний широкий нормативно-правовий матеріал, що містить процесуальні норми того чи іншого ступеня «концентрації», оскільки співвідношення між матеріальними та процесуальними нормами у різних правових актах неоднакове. У тих актах, котрі безпосередньо спрямовані на правову регламентацію окремих видів еколого-процесуальних творень (порядок проведення екологічного контролю, екологічної експертизи, природоохоронного кадастру тощо), переважають процесуальні норми. В інших джерелах вони можуть посідати незначне місце.

Прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції України дає поштовх і створює необхідні умови для прискореної роботи щодо прийняття систематизованих правових актів, передусім — кодексів. Йдеться, насамперед, про прийняття Екологічного кодексу України, а також низки інших нормативних актів матеріальної і процесуальної спрямованості, що будуть регулювати відповідні відносини у сфері використання та відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища.

Норми Конституції України безпосередньо не регулюють еколого-процесуальні відносини. Але в Основному Законі суверенної України є чимало норм, що прямо торкаються регулювання екологічних матеріальних відносин.

Це, насамперед, стаття Конституції України, якою забезпечується право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, та на відшкодування завданої, порушенням цього права, шкоди. Кожній людині також гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля (ст. 50). Важ-

ливою є стаття Основного Закону України, якою покладається на державу обов'язок щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (ст. 16).

Відповідними статтями Конституції України створені необхідні умови для подальшого розвитку інституту права власності на природні ресурси. Згідно з ч. 1 ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що перебувають у межах України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. При цьому примусове відчуження об'єктів права власності на природні ресурси може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього повного відшкодування їх вартості (ч. 6 ст. 41).

У Конституції України зосереджені також норми, що регулюють відносини в сфері землекористування і природокористування, міжнародного співробітництва з охорони навколишнього природного середовища, управління екологією тощо.

Зазначені статті Основного закону України мають опосередковане відношення до еколого-процесуальних відносин, але те, що еколого-процесуальне право є підлагуззю екологічного права, дає підстави розглядати Конституцію України як основне джерело еколого-процесуального права. Крім того, відповідні статті Конституції є необхідними підвалинами для реформування і подальшого розвитку як у цілому екологічного права, так і його еколого-процесуальної підгалузі. Безпосередня реалізація тих статей Конституції України, що регулюють екологічні відносини, створює необхідні умови для розробки необхідних для цього еколого-процесуальних положень. Так, важливим для еколого-процесуального права є розробка процедури виникнення та припинення права власності на атмосферне повітря для виробничих потреб. Свого розв'язання потребує й питання щодо процедури реалізації кожною людиною права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Чимало положень мають бути вирішені еколого-процесуальним правом і у зв'язку з гарантуванням державою права кожної людини на вільний доступ до інформації про стан довкілля, забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України тощо.

Таким чином, Конституція України є основним джерелом екологічного права, тому що її положення — це підвалини функціонування еколого-процесуального права, чинники роз-

втку відповідної підгалузі законодавства, яка згодом стане самостійною галуззю законодавства України.

Головними нормативними актами еколого-процесуального законодавства виступають закони «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.91 р., «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.92 р., «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.92 р., Земельний кодекс від 13.03.92 р., Водний кодекс від 06.06.95 р., Кодекс про надра від 27.07.94 р., Лісовий кодекс від 21.01.94 р., а також інші кодекси й закони, постанови, внесені Верховною Радою України і Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Найявні в них еколого-процесуальні норми мають загальний характер і можуть регламентувати як комплекс процесуальних проблем щодо раціонального використання природних ресурсів і охорони довкілля, так і процесуальні явища галузевого характеру. Наприклад, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹ відображена низка основних принципів еколого-правового процесу (охорони інтересів держави й особи, гласності, пріоритету екологічних інтересів над економічними та ін.); сформульовані основні еколого-процесуальні права і обов'язки громадян України у сфері охорони навколишнього природного середовища (участь у розробці і здійсненні заходів щодо охорони довкілля, одержання достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища і його впливу на здоров'я населення; участь у проведенні громадської екологічної експертизи тощо); передбачене здійснення окремих процесуальних проваджень еколого-правового процесу (облік природних ресурсів і ведення природоресурсових кадастрів; здійснення контролю в галузі охорони довкілля; розв'язання спорів у цій галузі).

Регламентация процесуальних аспектів галузевого характеру здійснюється галузевими кодексами і законами. Так, у Земельному кодексі України² містяться процесуальні норми стосовно не лише визначення основних еколого-процесуальних проваджень, а й порядку їх здійснення. У розділі 2 ЗК України регулюється порядок передачі земель у власність та користування. Тут же подаються процесуальні права і обов'язки громадян, підприємств, установ і організацій, а також деяких інших суб'єктів права в цій сфері творення. Розділ 3 цього кодексу регулює порядок і підстави припинення й переходу прав на землю; розділ 4 — порядок вилучення земель. Деякі статті ЗК України відносного характеру

¹ Відомості Верхов. Ради УРСР. 1991. № 41. Ст. 546.

² Відомості Верхов. Ради України. 1992. № 25. Ст. 354.

встановлюють порядок здійснення контролю за користуванням та охороною земель (ст. 94), ведення державного землепорядкування (ст. 101, 102), позасудового й судового розв'язання земельних спорів (розділ 8).

У законі України «Про тваринний світ»¹ визначені окремі принципи еколого-правового процесу, що відбивають його галузевий характер, сформульовані окремі підвиди еколого-процесуальних проваджень, визначені процесуальні права користувачів об'єктами тваринного світу і закріплені їхні процесуальні обов'язки.

У постанові Верховної Ради України «Про Червону книгу України»² також містяться статті процесуального характеру: порядок здобування (збору) диких тварин і рослини, занесених до Червоної книги, їхніх гнізд, яєць, насіння, продукції цих тварин і рослини з метою селекції та ушаочнення (п. 13); здійснення державного контролю за дотриманням правил охорони і відтворення видів тварин і рослини, занесених до названої книги (п. 15); основні відомості про внесені до неї види тварин і рослини (п. 7) тощо.

Закон України «Про екологічну експертизу»³ досить детально регламентує один із видів провадження еколого-правового процесу — провадження екологічної експертизи. Розділ 6 цього закону визначає порядок проведення екологічної експертизи, а саме: процедуру її проведення (ст. 33); умови й підстави проведення (ст. 34); строки проведення (ст. 38); основні стадії даного виду провадження (ст.ст. 35, 37, 39, 44, 45); зміст висновків екологічної експертизи (ст. 43) тощо.

Аналогічно регулюються процесуальні питання й іншими законодавчими актами загальногалузевого й процесуального характеру, що приймаються Верховною Радою України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Отже, сутність процесуальних норм, котрі містяться в законодавчих актах, полягає в тому, що вони регламентують найзагальніші і принципові положення еколого-правового процесу, а саме: його основні принципи; еколого-процесуальні права і обов'язки громадян, підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів екологічного права; визначають види еколого-процесуальних проваджень і загальний порядок проведення деяких із них.

Серед джерел еколого-процесуального права особливе місце належить указам Президента України, постановам і декретам Кабінету Міністрів України (урядом Автономної

¹ Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 18. Ст. 191.

² Там же. 1992. № 52. Ст. 686.

³ Там же. 1995. № 8. Ст. 54.

Республіки Крим) із питань, пов'язаних із забезпеченням раціонального використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища.

Призначенням еколого-процесуальних норм, які містяться в указах Президента України, постановах і декретах Кабінету Міністрів України (уряду Автономної Республіки Крим) є конкретизація і деталізація положень, закріплених в нормативних актах, що мають вищу юридичну силу. Вони можуть стосуватися як загальних питань процесуальної діяльності органів державного управління користуванням і охороною навколишнього природного середовища, так і окремих її сторін. Так, Указом Президента України від 14 жовтня, 1993 р. «Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва», регламентується загальний процесуальний порядок приватизації земельних ділянок, відведених для спорудження об'єктів, що підлягають під дію названого указу.

Деякі укази Президента України присвячені процедурі резервування території та об'єктів природно-заповідного фонду, створення й проголошення цих територій і об'єктів як заповідних. Серед них такі укази, як «Про збереження і розвиток природно-заповідного фонду України» від 8 вересня 1993 р., «Про резервування для наступного заповідування цінних природних територій» від 10 березня 1994 р. та ін.

Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. «Положення про порядок видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів»¹ регламентує процедуру видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів підприємствам, установам, організаціям та громадянам. Тут визначені окремі стадії провадження (наприклад, порушення клопотання, винесення рішень стосовно клопотання, видача дозволу на спеціальне використання природних ресурсів; оскарження дії органів, котрі розглядають клопотання); урегульований порядок ведення названих стадій; названі окремі процесуальні права і обов'язки державних органів управління користуванням і охороною довкілля, інших суб'єктів екологічного права, які беруть участь у розв'язанні даної категорії справ; визначені терміни прийняття рішень та узгодження клопотань (заяв) стосовно видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. затверджено «Положення про порядок ведення державного земельного кадастру»². У ньому регламентується процесуальні права і обов'язки органів, котрі здійснюють

¹ ЗП України. 1992. № 9. Ст. 217.

² Там же. 1993. № 3. Ст. 76.

ведення цього кадастру та інших суб'єктів права, визначені стадії певного підвиду еколого-процесуального провадження (підготовчих робіт, збирання необхідних відомостей про земельні ресурси та внесення їх до відповідної земельно-кадастрової документації), а також визначається порядок проведення подібних стадій.

Аналогічно регулюються процесуальні питання в затвердженому постановою Кабінеті Міністрів України «Положенні про містобудівний кадастр населених пунктів» від 25 березня 1993 р.¹ і «Положенні про порядок ведення державного кадастру тваринного світу» від 15 листопада 1994 р.². Тут також визначені процесуальні права й обов'язки органів, які здійснюють ведення названих видів кадастрів, а також окремі стадії відповідних підвидів еколого-процесуального провадження та врегульовано порядок їх ведення.

Важлива роль у забезпеченні раціонального використання природних ресурсів і охорони довкілля належить нормативним актам, що приймає Кабінет Міністрів України, які регулюють матеріальний та процесуальний аспекти проведення екологічного контролю. Так, згідно з «Положенням про державний геологічний контроль за веденням робіт з геологічного вивчення надр України»³, затвердженням Кабінетом Міністрів України від 17 березня 1993 р. цей контроль здійснюється органами, підвідомчими Державному комітету України з геології й користування надр. У положенні визначені такі процесуальні права: здійснювати у межах своєї компетенції перевірку діяльності підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності щодо питань геологічного вивчення надр; залучати спеціалістів інших підприємств і установ до участі в проведенні державного геологічного контролю, припиняти пошукові (розвідку) роботи місцезнаходження корисних копалин за відсутності ліцензій на їх проведення; брати участь у розробці документів нормативного характеру стосовно вивчення надр та ін. Цим «Положенням...» також визначаються окремі стадії здійснення екологічного контролю (перевірка і аналіз фактичних обставин, прийняття рішень) та регулюються загальний порядок їх проведення.

Деякі процесуальні питання регламентуються «Положенням про моніторинг земель»⁴, затвердженням Кабінетом Міністрів України 20 серпня 1993 р. Так, тут визначено порядок і термін проведення моніторингу земель та фіксації отриманих при цьому даних і їх використання.

¹ ЗП України. 1993. № 9. Ст. 178.

² Там же. 1993. № 9. Ст. 174.

³ Там же. 1993. № 9. Ст. 143.

⁴ Там же. 1994. № 1. Ст. 5.

Ряд процесуальних питань врегульовано постановами Кабінету Міністрів України «Порядок передачі розвіданих родовищ корисних копалин для промислового освоєння»¹ (14 лютого 1995 р.), «Положення про порядок надання гірничих відводів»² (27 січня 1995 р.), «Порядок державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин»³ (31 січня 1995 р.) та ін.

Таким чином, нормативні акти, що приймає Кабінет Міністрів України, присвячені конкретизації й деталізації процесуальних положень, котрі містяться в постановах Верховної Ради України і регламентують, головне, окремі види або ж підвиди провадження еколого-правового процесу (наприклад, розподіл (перерозподіл) природних ресурсів у формі видачі дозволу на їх спеціальне використання; облік земель і ведення земельного кадастру, кадастру тваринного світу, обліку родовищ корисних копалин; геологічний контроль за проведенням робіт з геологічного вивчення надр; моніторинг земель тощо.

Сутність еколого-процесуальних норм, котрі містяться в постановах і декретах Кабінету Міністрів України полягає в тому, що ними визначаються конкретні екологічні суб'єктивні процесуальні права та юридичні обов'язки громадян, підприємств, установ і організацій, а також державних органів управління користуванням і охороною навколишнього природного середовища стосовно певного виду (підвиду) провадження еколого-правового процесу; визначення основних стадій відповідних видів (підвидів) еколого-процесуального; провадження; регламентується порядок проведення окремих стадій.

Джерелами еколого-процесуального права є також нормативні акти міністерств, державних комітетів і відомств, інших органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Основна мета еколого-процесуальних норм названих нормативних актів — забезпечення правильного і одноманітного поняття та застосування діючих процесуальних норм екологічного права, що містяться в нормативних актах вищих органів. Це здійснюється за допомогою деталізації й конкретизації процесуальних положень, закріплених у постановах Верховної Ради України, указах Президента України, постановах і декретах Кабінету Міністрів України. Основними формами нормативних актів, що приймаються міністерствами, державними комітетами та відомствами, органами державної виконавчої влади й місцевого самоврядуван-

¹ ЗП України, 1995. № 8. Ст. 120.

² Там же. № 4. Ст. 94.

³ Там же. Ст. 99.

ня є наказ, розпорядження, тимчасові положення, інструкції тощо. Який же основний зміст таких джерел еколого-процесуального права?

Чимало таких нормативних актів приймається Міністерством охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки. Так, наказом цього міністерства 1 лютого 1993 р. було затверджено «Інструкцію про порядок видачі дозволу на добування (збирання) видів тварини і рослин, занесених до Червоної книги України». У ній визначається: порядок і терміни подання клопотання або заявок на добування (збирання) видів тварини і рослин, занесених до цієї книги; форма клопотання чи заявки; порядок узгодження клопотань чи заявок із природокористувачами, зацікавленими міністерствами, відомствами, науковими установами; порядок і терміни розгляду в державних органах направлених ним клопотань або заявок; порядок і термін видачі дозволу (ліцензій) на добування (збирання) тварини та рослин, занесених до Книги. «Інструкцією...» врегульовано й інші процесуальні питання.

Міністерством охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки України 31 березня 1993 р. було також затверджено «Інструкцією про порядок видачі дозволу на спеціальне використання лісових ресурсів». Нею встановлюється форма документів, які підтверджують право таким користуванням, регламентується порядок і терміни оформлення дозволу на спеціальне лісокористування, визначається система державних органів, котрі видають дозвіл (ліцензію) на користування лісовими ресурсами, а також регулюється порядок і підстави ануляції (позбавлення) прав на спеціальне лісокористування.

Названим міністерством затверджено й інші нормативні акти процесуального характеру, які слід вважати як джерела еколого-процесуального права. Серед них «Інструкція про порядок встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення», а також «Інструкція про порядок видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення» (12 березня 1993 р.); «Інструкція про порядок визначення лімітів на використання лісових ресурсів» (31 березня 1993 р.).

Чимало нормативних актів, котрі слід віднести до джерел еколого-процесуального права, приймає Держкомітет України із земельних ресурсів, Міністерство лісового господарства, Держкомітет України з геології та використання надр, Держкомітет України з водного господарства, Міністерство

охорони здоров'я України. Нормативні акти цих міністерств і відомств мають процесуальний характер, оскільки спрямовані на регулювання певних видів еколого-процесуальних правовідносин, — земельно-процесуальних, водно-процесуальних та ін.

Так, наказом Державного комітету України із земельних ресурсів 15 лютого 1993 р. затверджений «Порядок передачі земельних ділянок у приватну власність громадян України». У ньому врегульовано порядок подання й розгляду заяв громадян про надання їм у власність земельних ділянок, зазначено терміни розгляду таких заяв і прийняття стосовно них рішень, визначена форма, що засвідчує право власності громадян на земельні ділянки, регламентовано порядок реєстрації і видачі Радами народних депутатів державних актів на право приватної власності на землі, а також терміни розгляду земельних спорів із питань передачі земельних ділянок у власність громадян.

Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів 15 березня 1995 р. затверджено «Тимчасовий порядок проведення роботи з видачі державних актів колективним сільськогосподарським підприємством, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським товариствам, у тому числі й створеним на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, на право колективної власності на землю». У цьому нормативному акті регулюється порядок і підстави передачі земель у колективну власність, порядок організації робіт із визначення земель, що підлягають передачі до колективної власності, визначається процедура створення комісії із визначення земель, котрі передаються в колективну власність, а також регламентуються інших процесуальних питань щодо видачі державних актів на право колективної власності на землю.

Держкомітет України із земельних ресурсів затвердив також «Тимчасове положення про порядок здійснення органами Держкомзему державного контролю за користуванням і охороною земель» (29 липня 1993 р.), «Порядок складання плану земельно-господарського впорядкування населеного пункту» (24 вересня 1993 р.) тощо.

Таким чином, підзаконні нормативні акти, прийняті міністерствами, держкомітетами та відомствами України, присвячені забезпеченню правильного й однакового застосування еколого-процесуальних норм, що містяться в нормативних актах, ухвалених вищими органами. Сутність подібних актів полягає в тому, що ними встановлюється порядок проведення однієї чи кількох взаємопов'язаних стадій певного виду провадження еколого-правового процесу; визначаються

терміни виконання процесуальних дій; деталізуються еколого-процесуальні права і обов'язки суб'єктів, котрі беруть участь на певній стадії розроблення; визначаються форми документації, необхідні для правильного просування справи.

Джерелами еколого-процесуального права є також рішення і розпорядження місцевих Рад. Територіальна поширюваність дії таких нормативних актів, обмежена рамками територій, підвідомчих відповідній Раді, а розв'язувані ними еколого-процесуальні питання не мають виходити за межі компетенції цих Рад. Так, Харківською міською радою 24 червня 1989 р. було ухвалено рішення «Про заходи з використання економічних методів управління галузями народного господарства, що забезпечують ефективне використання й охорону природних ресурсів», яким ствердились тимчасові положення про порядок отримання плати за шкідливі викиди в атмосферу підприємствами Харкова; отримання плати за забруднення повітряного басейну харківськими підприємствами та організаціями; про порядок відшкодування збитків, що причиняють міському господарству підприємства й організації Харкова порушенням об'єктів благоустрою міської території.

Таким чином, нормативні акти як джерела еколого-процесуального права є досить різноманітними за своєю формою, юридичною силою, колом об'єктів, на які поширюється їхня дія, обсягом регулювання тощо. При цьому, головним для них є те, що вони виконують одночасно і функцію джерел матеріального екологічного права. Але на даний час це вже не можливо розглядати як позитивний елемент розвитку еколого-процесуального законодавства, тому що останнє потребує більш повного обособлення своїх норм від норм матеріального екологічного законодавства та їх «концентрації» в окремі нормативні акти, які за своїм змістом будуть нормативними актами процесуального характеру.

Надійшла до редколегії 15.01.97