

Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Участь української держави у всесвітньому процесі «Довкілля для Європи» розширює орієнтири державної політики в напрямі соціального захисту населення, зокрема:

— доступ до екологічної інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень, що стосуються навколишнього середовища;

— вироблення нових стратегій суспільного діалогу — визнання рівноправності держави, бізнесу та громадськості у вирішенні екологічних питань.

Література

1. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796 / Відомості Верховної Ради УРСР від 16.04.1991 — 1991. — № 16. — Ст. 200.

2. Закон України «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006 — 2010 роки» від 14 березня 2006 року № 3522 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2006, № 34. — Ст. 290.

3. Національний посібник з розвитку потенціалу СЕО як інструменту для впровадження Протоколу ЄЕК ООН по СЕО в Україні ; [Електронний ресурс]. — Режим доступу :www.un.kiev.ua/bc/jobs/459

Орлова В.Н.,

врач-ординатор Крымского республиканского учреждения «Клинический онкологический диспансер»

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА В ПРАВООТНОШЕНИЯХ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА ОБЩЕСТВЕННОМУ ЗДОРОВЬЮ В УСЛОВИЯХ ТЕХНОГЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В отечественной литературе [1] отмечается, что действующее законодательство Украины об охране здоровья не учитывает особенностей отношений в правоотношениях по возмещению экологического вреда общественному здоровью в условиях техногенной деятельности, не имеет необходимого понятийного аппарата, который бы консолидировал фактические и юридические поня-

тия участников отношений в области охраны здоровья. На выбор методологии управления этой сферой влияет ряд факторов политического, социально-экономического и национального характера, такие как территория страны, её размеры и количество населения, культурный уровень и правовая осведомлённость граждан, существующие формы организации охраны здоровья, взаимодействие вертикального и горизонтального управления. Поэтому в оценке методов правового регулирования и их видов в учёных нет единства взглядов [2, с. 13—14]. Особенностью правового института возмещения экологического вреда является то, что использование правовых норм данного института предполагает разработку специальных методов государственного управления, с использованием административно-правовых, эколого-правовых и гражданско-правовых методов.

В целом, под методом государственного управления понимается способность субъектов управления на основе норм права совершать индивидуально-определённые или общеобязательные меры, способы воздействия на объект управления и создавать условия либо обеспечивать надлежащую реализацию функций государственного управления в достижении управленческой цели [3, с.12]. Применительно к правовому институту возмещения экологического вреда общественному здоровью целью государственного управления является не только восстановление нарушенных прав граждан на здоровье на основе норм гражданского законодательства, но и восстановление среды обитания определённой территории, а это уже функции и задачи органов государственной власти на основе норм публичного (административного и экологического) права. В связи с этим требуется тщательная разработка правил, по которым бы функции и методы государственного управления формировались и закреплялись за соответствующими органами исполнительной власти с учётом особенностей как объектов управления, так целей и задач функционирования самих органов управления.

Правотношения между органами государственного управления и гражданами, получившими экологический вред в границах определённого административно-территориального образования, должны строиться на принципах равенства сторон. Данный принцип закреплён в ст. 10 Кодекса об административном судопроизводстве и п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод. Европейский суд по правам человека, отмечает В. Гордеев [4, с. 129], признаёт нарушенной ст. 6 указанной Конвенции в случаях, когда национальные судьи прини-

мают решения, ссылаясь на аргументы, про которые заявителю не было ничего известно; когда одной стороне было отказано в доступе к документам, которые находились в деле; когда было отказано в возможности представить определённые доказательства; когда суд рассмотрел доводы лишь одной стороны, а также, когда одна из сторон не была проинформирована о дате проведения слушания по делу против этой стороны.

О том, что общие права у лиц, которые принимают участие в деле, являются одинаковыми, закреплено в ст. 49 Кодекса административного судопроизводства Украины. При этом следует исходить из того, что каждый из участников административного процесса наделён правами и несёт обязанности, которые адекватны его процессуальному положению. Суд, в свою очередь, не должен предоставлять преимуществ, не предусмотренных законом, какому-либо из участников административного процесса.

Использование принципа равенства участников административного процесса перед законом и судом имеет некоторые особенности, которые заключаются в активной роли суда при рассмотрении дела. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 71 КАС в административных делах о противоправности решений, действий или бездействия субъекта властных полномочий обязанность относительно доказывания правомерности своего решения, действия или бездействия возлагается на ответчика, если он отвергает административный иск [4, с. 132].

Важную роль в обеспечении прозрачности, чёткости, отсутствия коллизий нормативного регулирования административных процедур играют отдельные виды административных неюрисдикционных производств, а именно: заявочные, регистрационные, контрольные, правоограничительные, регулятивные [5, с. 246].

К *заявочному* виду относятся такие группы административных неюрисдикционных производств, которые осуществляются на основании заявления граждан, юридических лиц и связаны с предоставлением им субъективных прав или правового статуса.

К *контрольному* виду административных неюрисдикционных производств отнесено производство, которое осуществляется на основании норм действующего законодательства, определяющего права и обязанности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц реализовывать функции контроля и надзора.

К *правоограничительному* виду административных неюрисдикционных производств отнесено производство, осуществляемое в соответствии с Законом Украины «О чрезвычайном поло-

жении» и иными законодательными актами. Их выделение основывается на правоограничительном характере отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов, выделенных в соответствии с указанными законами.

Регулятивное административное неюрисдикционное производство связано с принятием управленческих решений в форме индивидуальных и нормативных актов. При этом производство относительно принятия индивидуальных актов касается внутриорганизационной деятельности органа исполнительной власти, органа местного самоуправления.

Как установлено настоящим исследованием, источником возникновения экологического вреда является, чаще всего, изменённая окружающая среда под воздействием техногенной деятельности. Субъектами такой деятельности выступают субъекты хозяйствования и органы исполнительной власти, органы местного самоуправления. Последние, будучи органами государственного управления, из-за несовершенства действующего законодательства, принимают правомерные управленческие решения в пределах своих полномочий, которые нередко влекут неблагоприятные экологические последствия. Это касается, прежде всего, неэффективного использования природных ресурсов и территории административно-территориальных образований при решении социально-экономических проблем и создание благоприятных условий для функционирования субъектов хозяйствования с энерго-, ресурсозатратной и многоотходной технологией производства, проблем по утилизации бытовых и производственных отходов.

Возникает вопрос: могут ли органы государственного управления быть ответчиками по искам граждан за нанесение экологического вреда их здоровью на основе действующего административного производства? Формально, да. Конституция Украины (ст. 56) закрепляет право каждого гражданина на возмещение за счёт государства или органа местного самоуправления материального и морального ущерба, причинённого незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий. Однако, как показывает исследование, нанесение экологического вреда общественному здоровью осуществляется в ходе правомерной деятельности субъектов хозяйствования и органов государственной власти, во-первых. Во-вторых, в Украине отсутствует

закон об экологически неблагополучных территориях, который позволял бы пострадавшим от экологически неблагоприятных факторов гражданам предъявлять иски органам государственного управления о возмещении вреда их здоровью. В-третьих, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления в границах полномочий, установленных Законом Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» обеспечивают лишь контроль за поддержанием руководителями и должностными лицами предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, а также гражданами санитарного и экологического законодательства. Из изложенного следует, что нет правовых оснований для: 1) возникновения правового спора (наличие правонарушения); 2) процессуально-правового регулирования из-за отсутствия нормативно-правовой базы, которая позволяла бы органу государственного управления выступать ответчиком в суде. Исключения составляют природные и техногенные чрезвычайные ситуации.

Правовое регулирование отношений, которые возникают в условиях разных природных катаклизмов, техногенных аварий и катастроф исторически, отмечает С.А. Кузниченко [6, с. 73—129], осуществлялось с помощью актов, которые регламентируют использование средств чрезвычайного характера и связано с понятием специального административно-правового режима. Под ним понимается специальный правовой режим деятельности органов власти и управления, допускающий ограничение правосубъектности физических и юридических лиц, устанавливающий временные социально-объективные и правовые меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяющиеся конкретно сложившимися обстоятельствами. Главное в содержании такого режима — это то, что он изменяет правовой статус субъектов территории, на которой сложилась чрезвычайная ситуация, систему органов, осуществляющих управленческие действия, использование средств, которые используются для регулирования общественных отношений при чрезвычайных ситуациях.

Чрезвычайных режимов в Украине три: военное положение, чрезвычайное положение и режим зоны экологической ситуации. После квалификации ситуации как чрезвычайной, автоматически увеличиваются полномочия разных властных структур, создаются специальные временные органы управления — комиссии по чрезвычайному положению, вводятся правоограничения для граждан территории, которая оказалась под воздействием негативных факторов.

Основаниями для объявления отдельной местности зоной чрезвычайной экологической ситуации являются:

— значительное превышение предельно допустимых норм показателей качества окружающей природной среды, определенных законодательством;

— возникновение реальной угрозы жизни и здоровью большого количества людей или причинение значительного материального ущерба юридическим, физическим лицам либо окружающей природной среде, разрушительного влияния стихийных сил природы или других факторов;

— отрицательные изменения, произошедшие в окружающей природной среде на значительной территории и которые невозможно устранить без применения чрезвычайных мер со стороны государства;

— отрицательные изменения, произошедшие в окружающей природной среде, которые существенно ограничивают или исключают возможность проживания населения и осуществления хозяйственной деятельности на соответствующей территории;

— значительное увеличение уровня заболеваемости населения вследствие отрицательных изменений в окружающей природной среде.

Объявление отдельной местности зоной чрезвычайной экологической ситуации предполагает установление на ней чрезвычайного административно-правового режима. Спецификой правоотношений с этого момента является то, что: 1) их возникновение, трансформация и прекращение в условиях чрезвычайного административно-правового режима урегулировано исключительно нормами Законов Украины «О зоне чрезвычайной экологической ситуации», «О правовом режиме чрезвычайного положения»; 2) их основная направленность — это обеспечение защиты и охраны интересов национальной безопасности Украины; 3) их динамика обусловлена исключительно волею государства, так как носит односторонний и публичный характер.

Волеизъявление государства в правоотношениях в границах действия чрезвычайных режимов выражается через совокупность последовательных действий исполнительной и законодательной ветвей власти и проявляется в реагировании на определённые негативные явления, которые объективно происходят или могут скоро произойти.

Особенность чрезвычайных административно-правовых режимов, считает А.С. Кузниченко [6, с. 117—118], проявляется в том, что публичные (государственные) интересы доминируют

над частными (личными), а государство и его органы подчиняют своею волей волю иных субъектов и временно ограничивают их права, кроме тех, которые не могут быть нарушены в соответствии с Конституцией Украины. После ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий прекращаются и соответствующие административно-правовые отношения, возникшие по воле государства.

Применительно к чрезвычайным ситуациям экологического и техногенного характера такие выводы не всегда применимы, когда речь идёт о нанесении экологического вреда общественному здоровью. Это подтверждается и практикой ликвидации последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции. Государство вынуждено было через пять лет после аварии принять Закон Украины «О статусе и социальной защите граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы» [7], чтобы восстановить нарушенные права граждан на жизнь и здоровье от экологического вреда, вызванные техногенной аварией.

Литература

1. *Бондарук В.О.* Аналіз нормативно-правової бази в галузі охорони здоров'я: проблеми і перспективи. // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. — 2007. — № 2 (33). — Сс. 65—74.
2. *Дёмин А.А.* Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования. // Государство и право. № 6. 2005. — С. 13—19.
3. *Бевзенко В.М.* Організаційно-правові аспекти взаємозв'язку методів і функцій державного управління // Право і Безпека. Науковий журнал. Харківський національний університет внутрішніх справ. — № 5,1. — 2006. — С. 11—14.
4. *Гордеев В.* Реалізація принципу рівності в адміністративних процесуальних правовідносинах // Право України. — № 11. — 2010. — С. 128—134.
5. *Іваненко Я.* Про види адміністративних неюрисдикційних проваджень // Право України. — № 11. — 2010. — С. 240—247.
6. *Кузнiченко С.О.* Історико-теоретичні засади формування інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні: Монографія / С.О. Кузнiченко. — К.: Прецедент, 2009. — 263 с.
7. Закон Украины «О статусе и социальной защите граждан, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы» // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1991. — № 16. — Ст. 200.