



Борис Кіндюк,
доктор юридичних наук,
професор кафедри
цивільного права та процесу
Тернопільського національного
економічного університету



Анастасія Золотарьова,
аспірантка кафедри
цивільного права та процесу
Тернопільського національного
економічного університету

УДК 340.15(477):(349.6:630)

КОДИФІКАЦІЯ ТА МОНІТОРИНГ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ПРИЙНЯТИХ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ РАДЯНСЬКОЇ ТА НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено процес кодифікації природоохоронного законодавства радянської та незалежної України, розглянуто застосування нової методики моніторингу актів шляхом аналізу ієрархічної побудови і кількісної оцінки їх внутрішнього змісту.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, моніторинг, охорона природи, кількісні показники, статистичні методи, компаративний аналіз.

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю вдосконалення чинного екологічного законодавства України. На сьогодні правова база цієї галузі юриспруденції не дозволяє ефективно захистити природні об'єкти від незаконного використання, знищення, захоплення, пожеж, забруднення різними хімічними речовинами. З цієї причини основний кодифікований акт у даній сфері — Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. — потребує свого перегляду, доповнення та удосконалення.

У вирішенні даного завдання суттєву допомогу може надати використання моніторингу, який дозволяє оцінити стан законодавчої бази, ефективність, а також допомогти уникнути колізій, дублювання і «білих плям». На сьогодні більшість з використовуваних методів моніторингу має описовий характер, який не дає змоги провести об'єктивний аналіз стану та якості нормативно-правових актів. З цієї причини пропонується застосувати методику моніторингу, яка базується на методах математичної статистики та дає змогу отримати конкрет-

ні кількісні оцінки кожного з актів. Одночасно з цим ця методика дозволяє вивчити історичну динаміку кількісних показників прийнятих за різних історичних часів в Україні природоохоронних актів. У даній статті в якості об'єкта дослідження використовувалися такі законодавчі акти: «Про ліси УСРР» 1923 р., «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. та «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р.

Аналіз публікацій показує дві особливості наявних наукових матеріалів. Перша з них полягає в тому, що базовому акту — Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» — присвячена значна кількість літератури, детальний огляд якої проведено в роботах Ю. С. Шемшученка, а також інших авторів. У свою чергу, Закон «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. досліджувався В. Л. Мунтяном, Н. А. Тітовою, М. В. Красновою, Ю. А. Вовком та потребує більш детального розгляду.

З другого боку, дослідження методів проведення моніторингу нормативно-правових актів є темою, до якої рідко зверталися науковці. Фрагментарно дана тема зачіпалася в публікаціях А. Н. Артамонова, В. М. Баранова, С. В. Бошно, С. А. Варкової, Т. В. Кашаніної, С. Л. Негрובה, І. В. Оніщука, Н. А. Сартасевої, І. Д. Шутака та ін. Незважаючи на загальний обсяг літератури, питання, пов'язане з моніторингом природоохоронних актів, не було темою конкретних досліджень. З цієї причини проблема моніторингу законодавчих актів, прийнятих у сфері охорони природи, потребує свого більш досконалого вивчення та подальшої розробки.

Метою роботи є дослідження процесу кодифікації та проведення за новою методикою моніторингу змісту, ієрархічної побудови, розподілу внутрішнього матеріалу в законах «Про ліси в УСРР» 1923 р., «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. та «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що нова методика моніторингу нормативно-правових актів побудована на застосуванні ма-

тематичних методів та складається з наступних етапів: 1) оцінка ієрархічної побудови нормативно-правового акта; 2) підрахунки кількісних показників документа; 3) аналіз отриманих результатів. Як вказує І. Д. Шутак, в даний час відбувається стрімке зростання масиву українського законодавства, тому відсутня проблема зворотного зв'язку між результатом законодавчої діяльності — нормативними правовими актами та рішеннями, які приймаються на їх основі [1]. З метою вирішення цього завдання пропонується система кількісних характеристик, до числа яких відносяться: загальна сума знаків — $\sum x_i$; кількість статей у законі — N ; середня кількість знаків, які припадають на статтю в кожному документі — \bar{X} ; середньоквадратичне відхилення — σ . Крім цього, до складу запропонованої методики входять розрахунки: коефіцієнт варіації C_v , який показує коливання кількості знаків у статтях, та коефіцієнт асиметрії C_s , за допомогою якого можна дослідити розподіл обсягу матеріалу [2, с. 122–123]. Такий підхід дає можливість представити закон у вигляді цифрового масиву, що дозволяє застосувати для його аналізу математичні методи. Вихідними даними послужили ряди, що складаються зі значень сум знаків, які припадають на кожен статтю законодавчого акта. Створювався числовий масив рядів значень сум знаків X_i кожного закону, за якими виконувалися розрахунки їхніх чисельних показників $\sum x_i$, \bar{X} , σ , C_v , C_s .

Історія кодифікації українського законодавства склалася таким чином, що першим законодавчим, в якому регламентувались питання охорони природи, був Закон «Про ліси в УСРР», прийнятий Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 3 листопада 1923 р. [3, с. 103]. Цей акт мав дуже складну внутрішню побудову, складався з 82 статей та загальної кількості знаків, що дорівнює 41567 при середній кількості знаків у статтях $\bar{X}=507$ та коефіцієнта варіації $C_v=2,27$, коефіцієнта асиметрії $C_s=6,5$.

У наступний історичний період з 30-х до 50-х років минулого століття питання охорони природи в УРСР вирішувалися шляхом прийняття декретів, постанов,

прийнятих Радою Народних Комісарів (РНК), а також окремими відомствами. На цьому етапі радянські юристи виходили з доктрини, спрямованої на максимальне, без усіляких обмежень використання природних багатств. Ця ідеологічна установка знайшла своє відображення у правотворчій діяльності законодавчих і виконавчих структур у Радянській Україні, регламентувала зменшення кількості заповідників, хижацькі рубки лісів, знищення представників флори і фауни.

До початку 50-х років керівникам СРСР стало зрозуміло, що в міру розвитку продуктивних сил відбувається виснаження природних багатств і погіршення їх якості. Так, територію Української РСР в 1946 р. охопила небувала посуха, що призвела до голоду, масової смерті громадян, яку комуністичні керівники приховували багато років від власного народу і світової громадськості. З метою вирішення даної проблеми 20 жовтня 1948 р. було прийнято постанову Ради Міністрів СРСР та ЦК ВКП(б) «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР», що отримав назву «сталінського плану перетворення природи» [4]. Даний акт вирішував технічні задачі щодо збільшення площ штучних лісів та не вплинув на кодифікацію природоохоронного законодавства.

Аналогічним чином інша природна катастрофа у вигляді посухи, що супроводжувалася пиловими бурями, змусила керівників УРСР прийняти цілу низку постанов, спрямованих на запобігання таким катаклізмів. У цілому ця правотворча діяльність носила невпорядкований характер, пов'язаний з вирішенням конкретних практичних проблем і вимагала своєї систематизації.

Фактором, що вплинув на правову політику радянської влади, стало створення при ЮНЕСКО в 1948 р. Міжнародного союзу охорони природи, який був в 1956 р. в Единбурзі (Шотландія) перетворений на міжнародний союз охорони природи і природних ресурсів. При роз-

гляді причин їх прийняття необхідно враховувати різке загострення взаємовідносин СРСР із Заходом та бажання тодішнього радянського керівника М. С. Хрущова випередити буржуазні держави у всіх сферах. Цей комплекс факторів спричинив те, що керівники СРСР прийняли політичне рішення про підготовку законів про охорону природи союзними республіками. У цей історичний період були прийняті природоохоронні закони Естонської РСР 1957 р., Молдавської, Латвійської, Литовської 1959 р., РРФСР, Білоруської РСР 1961 р. В свою чергу, в УРСР 30 червня 1960 р. був прийнятий Закон «Про охорону природи Української РСР», який регламентував питання організації охорони природи: ґрунту, лісів, зелених зон, міст, флори та фауни [5]. При цьому норми цього Закону за багатьма позиціями не були узгоджені з галузевим законодавством.

Запропонована методика моніторингу дає змогу провести розрахунки кількісних показників даного акта. Так, шляхом обчислень встановлено, що радянський закон 1960 р. має загальну суму знаків 13343, середню кількість знаків, яка приходить на одну статтю — 417, коефіцієнт варіації становить 0,76, асиметрії — 2,35.

За допомогою кількісних показників можна довести факт того, що прийняття законів у союзних республіках проходило в рамках політичної кампанії. З метою вирішення цього питання обчислювались суми знаків у природоохоронних законах, прийнятих в УРСР та РРФСР. Так, хоча суми знаків відрізняються одна від одної, необхідно враховувати значну різницю в площах двох республік. Одночасно з цим достатньо близькими є значення коефіцієнтів варіації, що складають в українському законі 0,76, а у російському — 0,64.

Показником внутрішньої побудови нормативно-правового акта є розподіл матеріалу за розділами документа. З цією метою проводилися розрахунки сум знаків у кожному розділі документа, а потім виконувався їх перерахунок у відносні величини — %. Так, у радянському законі 1960 р. найбільший обсяг матеріалу зосереджений в розділі 6 —

17,3%, потім йде розділ 7, в якому знаходиться 14,8% матеріалу, в розділі 1 знаходиться 14,4% матеріалу і в розділі 9 — 12,3%. Таким чином, розподіл матеріалу всередині акта відрізняється значною нерівномірністю з причини наявності чотирьох сплесків чи локальних максимумів.

у цій сфері. Так, законодавчий акт 1960 р. має значно менший у порівнянні із Законом «Про ліси УСРР» 1923 р. обсяг матеріалу — відповідно 13343 і 41567, що свідчить про неповне охоплення авторами документа питань, пов'язаних з охороною природи. Доказом даного положення є наступні міркування.



Рис. 1. Розподіл матеріалу у відсотках за розділами Закону «Про охорону природи України РСР» 1960 р. та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р.

Достатньо важливим кількісним показником будови законодавчого акта є X , який у радянському законі складає 417, що дозволяє зробити висновок про невисоку концентрацію матеріалу в окремих статтях закону. Аналогічним чином, значення коефіцієнта варіації $C_v=0,76$ показує незначні коливання кількостей знаків у статтях, а $C_s=2,35$ говорить про позитивну асиметрію кривої, що представляє їх розподілення. З точки зору дослідження історичної динаміки законодавчих актів з охорони природи, прийнятих в УРСР, становить інтерес проведення порівняння обсягів матеріалу в Законі 1960 р. і Законі «Про ліси УСРР» 1923 р., який до 1960 р. був найбільш ґрунтовним актом, прийнятим

Так, об'єктами правової охорони природи є повітря, земля, надра, вода, флора, фауна, ліси і т.д. Таким чином, виходить, що ліс є одним із компонентів, які підлягають охороні, а обсяг правозастосовного матеріалу в розділі 4 «Охорона лісів і захисних лісонасаджень» складається з 1487 знаків, що явно недостатньо для забезпечення ефективного проведення природоохоронних заходів. З цієї причини до радянського закону 1960 р. два рази приймалися доповнення, у 1964 р. та 1970 р.

Особливістю історичного періоду з 1960 р. по 1990 р. було правове регулювання питань охорони природи шляхом прийняття підзаконних актів, а також специфічних для радянської системи

джерел права у вигляді постанови Верховної Ради СРСР «Про заходи щодо подальшого поліпшення охорони природи і раціонального використання природних ресурсів» від 20 вересня 1972 р. і постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів» від 29 грудня 1972 р.

Розглядаючи процес кодифікації природоохоронного законодавства, який проводився в СРСР, слід зазначити наявність двох позицій. Так, А. П. Гетьман вказує на один з підходів, згідно з яким розвиток законодавства про охорону природи повинен здійснюватися у формі прийняття Основ законодавства СРСР і союзних республік про охорону природи [6, с. 14]. Друга позиція передбачала створення кодексів союзних республік про охорону природи. Розгляд цих точок зору відбувався на дискусії у Всесоюзному науково-дослідному інституті радянського законодавства. У цій установі 26—27 січня 1971 р. проходило розширене засідання Ради щодо координації роботи науково-дослідних установ, присвячене обговоренню наукових досліджень у сфері законодавства про охорону природи. Результатом цієї дискусії став початок підготовки кодексу про охорону довкілля в Радянській Україні. Прийняття цього документа у вигляді Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» відбувалося 25 червня 1991 р. на підставі розробок, які проводилися в радянські часи [7]. Як вказує Ю. С. Шемшученко, цей акт побудований на природоохоронних ідеях 80—90-х років минулого століття та не забезпечує системної екологізації усіх сфер суспільного життя [8, с. 5]. Внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» потребує використання нових підходів та концептуальних засад. З метою вирішення даної задачі є доцільним використання правового моніторингу як систематичної діяльності зі спостереження, аналізу та оцінки нормативно-правових актів задля прогнозування подальшого розвитку законодавства та підвищення ефективності його регулюючого впливу. Виходячи з цього, на першому етапі вивчалась ієрархічна побудова Закону

1991 р., яка має дворівневу структуру «розділ — стаття». До складу законодавчого акта входить 16 розділів, 72 статті, що свідчить, порівняно із Законом 1960 р., про значне збільшення кількості регламентованих питань.

Такий розподіл доводить факт того, що в середній частині Закону зосереджений основний обсяг знаків, який дорівнює 32,2% від загальної кількості матеріалу (рис. 1). На відміну від радянського Закону 1960 р., в Законі України основна частина матеріалу — 29,6% — зосереджена в розділі 4, а в інших п'ятнадцяти розділах обсяг матеріалу розподіляється дуже нерівномірно — від 0,6% в розділі 14 до 12% в розділі 11.

Розгляд кількості статей у розділах Закону 1991 р. показує, що вона носить рівномірний характер, оскільки змінюється від одного у розділі 14 до десяти у розділі 11. На другому етапі виконувалися розрахунки загальної суми знаків $\sum x_i = 110562$. Ця обставина показує значне збільшення матеріалу, майже у 8 разів, зосередженого в Законі 1991 р. порівняно із радянським Законом 1960 р. Аналогічним чином, у Законі 1991 р. середня кількість знаків в одній статті $\bar{X} = 1535$, що доводить більш детальну регламентацію конкретних питань порівняно з Законом 1960 р. В свою чергу, коефіцієнт варіації у Законі 1991 р. $C_v = 1,64$, що свідчить про збільшення коливань кількостей знаків в окремих статтях, тобто Закон 1991 р. має більш нерівномірний характер порівняно з радянським Законом 1960 р.

З метою оцінки внутрішньої побудови проводився розрахунок сум знаків у розділах, які входили до складу Закону 1991 р. Наочне уявлення про розподіл матеріалу в двох законах дає рис. 1, з якого видно, що Закон має нерівномірну побудову з двома максимумами матеріалу, які припадають на розділ 4 — 29,6% та на розділ 11 — 12%. Такий розподіл матеріалу підтверджується шляхом розрахунку кількісного показника — коефіцієнта асиметрії C_s , який складає 6,83. Такі значення коефіцієнта асиметрії підтверджують проведені розрахунки, які доводять, що в Законі 1991 р. основна маса матеріалу знаходиться в його початковій частині.

Підбиваючи підсумок дослідження, можна зробити такі **висновки**.

1. Розвиток природоохоронного законодавства в радянській та незалежній Україні відбувався нерівномірно, несистемно, про що свідчить 30-річний період відсутності прийняття кодифікованих актів у даній сфері з 1960 р. по 1991 р. Показано, що першим природоохоронним актом стало прийняття 3 листопада 1923 р. Закону «Про ліси УСРР», який регламентував охорону лісової та нелісової рослинності та деякі питання охорони природи.

2. Доведено можливість застосування нової методики моніторингу нормативно-правових актів, яка реалізована на прикладі законів «Про ліси УСРР» 1923 р., «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. та «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. На підставі розрахунків сум знаків у кожному з трьох законодавчих актів доведено, що прийняття Закону «Про охорону природи Української РСР» мало політичний характер та не охоплювало всіх правовідносин, пов'язаних з

охороною природи. Доказом цього є та обставина, що сума знаків даного закону складає лише 13343, Закону «Про ліси УСРР» — 41567. Низьке значення $\bar{X}=417$ порівняно з $\bar{X}=1535$ в Законі 1991 р. свідчить про невисоку концентрацію матеріалу в статтях даного Закону.

3. Обидва закони характеризуються значною нерівномірністю у розподілі матеріалу, однак у радянському законі основна маса матеріалу зосереджена у середній частині документа, а в Законі 1991 р. — на початку акта, що підтверджується величинами коефіцієнта асиметрії C_s , який дорівнює відповідно 2,35 та 6,83.

Завданням подальших досліджень є проведення компаративного аналізу двох пар законів: «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. та «Про охорону природи в РРФСР» 1960 р.; ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. та «Про охорону навколишнього природного середовища РРФСР» 1991 р.

ПРИМІТКИ

1. Шутак И. Мониторинг правоприменения как действенное средство повышения качества правотворческой стратегии, тактики, техники / И. Шутак // Юридическая техника. — 2015. — № 9. — С. 835—838.

2. Гопченко Е. Д. Гидрология с основами мелиорации / Е. Д. Гопченко, А. В. Гушля. — Л. : Гидрометеиздат, 1989. — 304 с.

3. Кіндюк Б. В. Історія українського лісового законодавства. Часи визвольних змагань та період НЕП 1917—1929 рр. / Б. В. Кіндюк. — О. : Фенікс, 2011. — 168 с.

4. Сталинский план преобразования природы. Великие стройки коммунизма : сб. док. — М. : Гос. издат. полит. лит., 1952. — 86 с.

5. Про охорону природи Української РСР : Закон УСРР від 30 червня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УСРР. — 1960. — № 23. — Ст. 175.

6. Гетьман А. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А. Гетьман // Право України. — 2011. — № 2. — С. 11—19.

7. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятого 25.06.1991 р. за № 1264-ХІІ, зі змін та допов., станом на 09.02.2006 р. / за заг. ред. О. М. Шуміла. — Х. : Фактор, 2006. — 592 с.

8. Шемшученко Ю. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права / Ю. Шемшученко // Право України. — 2011. — № 2. — С. 4—10.

Кіндюк Борис, Золотарева Анастасія. Кодифікація і моніторинг нормативно-правових актів, прийнятих в сфері охорони природи советської і незалежної України.

В статті досліджено процес кодифікації природоохоронного законодавства советської і незалежної України, розглянуто застосування нової методики моніторингу актів шляхом аналізу ієрархічного побудови та кількісної оцінки їх внутрішнього вмісту.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, мониторинг, охрана природы, количественные показатели, статистические методы, компаративный анализ.

Kindyuk Boris, Zolotareva Anastasia. Codification and monitoring of regulatory legal acts adopted in the field of nature protection of Soviet and independent Ukraine.

The article investigates the process of codification of the nature protection legislation of the Soviet and Independent Ukraine, examined by the application of a new monitoring technique of actions through the analysis of hierarchical construction and the quantitative assessment of their internal contents.

Key words: regulatory legal act, monitoring, environmental protection, quantitative indicators, statistical methods, comparative analysis.