

УДК 340.115:349.6:502(438)

**О. В. Патлачук,**

кандидат юридичних наук,

викладач Краматорського економіко-гуманітарного інституту

## ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

*У статті проаналізовано розвиток юридичної техніки польського природоохоронного законодавства на прикладі законів, прийнятих у 1934 та 1949 роках. На підставі компаративного аналізу доведено значно вищий рівень юридичної техніки Закону 1949 р. у порівнянні із Законом 1934 р. Показано недоліки юридичної техніки двох актів, до числа яких відноситься відсутність преамбули, термінології, загальних положень та принципів права. Проаналізовано відповідність цих нормативно-правових актів вимогам юридичної техніки та проведено розрахунки кількісних показників.*

**Ключові слова:** юридична техніка, природоохоронне законодавство, Республіка Польща, нормативно-правовий акт, кількісні показники.

Актуальність теми дослідження обумовлена двома причинами. По-перше, нагальною потребою удосконалення чинного природоохоронного законодавства України. По-друге, з метою запобігання помилкам, є необхідність звернення до досвіду правового регулювання природоохоронної справи країнами, які мають значно більшу історію, кількість та обсяг прийнятих нормативно-правових актів у цій сфері. Особливу зацікавленість викликає польський досвід, де перший закон «Про охорону природи» був прийнятий 10 березня 1934 р., тоді як аналогічний закон «Про охорону природи Української РСР» був затверджений Верховною Радою 30 червня 1960 р. Одночасно з цим, юридична техніка польських законів «Про охорону природи» 1934 р. та 1949 р. не були предметом досліджень вітчизняних науковців. Тому це питання потребує більш детальної розробки та проведення наукових досліджень.

Аналіз публікацій свідчить про те, що питання юридичної техніки природоохоронного законодавства Республіки Польща пройшли поза увагою українських науковців. Ця проблематика стала предметом досліджень польських вчених при викладенні загальних питань правової

охорони природи, серед яких П. Боярський, Г. Верінський, Е. Зоммер, В. Радецький, Е. Ротко, Ян Соколовський. Польське природоохоронне законодавство стало предметом досліджень О. Л. Дубовик, яка проаналізувала деякі нормативні правові акти, прийняті у різні історичні періоди, а також положення конституцій Республіки Польща, пов'язані з цією сферою. Значний науковий інтерес становить фундаментальна монографія польського дослідника Т. Жилича, у якій проведено періодизацію нормативно-правових актів, прийнятих починаючи з XIV ст. до сьогодення, розглядаються причини прийняття законів 1934 та 1949 рр. та показано значний вплив громадських організацій на цей процес, які обговорювали зміст цих законодавчих актів та вносили пропозиції з їх удосконалення.

Метою роботи є дослідження юридичної техніки польських законів «Про охорону природи» 1934 р. та 1949 р.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що юридична техніка є сукупністю правил, прийомів, засобів, які визначають умови оформлення та систематизації нормативно-правових актів з метою досягнення їх ясності та ефективності. Як зазначає

Л. М. Бойко, обов'язковою умовою забезпечення принципу верховенства закону та його ефективної дії є високий рівень юридичної техніки [1, с. 45—59].

Історія розвитку польської юридичної техніки пов'язана із впливом романо-германського права та розвитком доктрини юридичного позитивізму, який зводив роль правової науки до формально-юридичного аналізу права. Це мало прояв у процесі підготовки польських законів «Про охорону природи» 1934 та 1949 рр., які побудовані на цій концепції та спрямовані на практичне рішення природоохоронних завдань. На відміну від цього, англо-американська традиція розвитку юридичної техніки пов'язується, передусім, із законодавчим процесом і тлумаченням правових норм. Натомість для романо-германської правової доктрини, яка стала основою польського законодавства, характерним є підхід до юридичної техніки як до інструменту, який дозволяє надати правовому матеріалу досконалої, системної та визначеної форми. Як вказує І. Д. Шутак, рівень юридичної техніки є показником стану розвитку правової культури країни та ефективності використання нормативно-правових актів [2, с. 5]. З огляду на це актуальним є володіння правилами юридичної техніки, правильним використанням її засобів, правил та положень, що дає змогу приймати якісно підготовлені нормативно-правові акти. Серед вимог юридичної техніки виділяють: 1) досягнення соціальної адекватності; 2) забезпечення логіки; 3) структурні правила; 4) мовні правила; 5) формальні правила; 6) розрахунки кількісних показників.

**І. Досягнення соціальної адекватності** у процесі підготовки Закону «Про охорону природи» від 10 березня 1934 р. пов'язано з тим, що в 30-ті роки минулого століття у II Речі Посполитій дуже гостро постало питання охорони природи [3]. Ініціатором підготовки Закону 1934 р. була громадська організація «PROF» (Польська рада охорони природи), створена 22 червня 1925 р., до якої входили відомі польські вчені, фахівці

та громадські діячі. У цьому процесі значну роль відіграв відомий польський діяч у сфері охорони природи професор Владислав Шафер (1886—1970), який присвятив цій справі наукову та громадську діяльність. За даними В. Є. Борейка, з ініціативи В. Шафера польська влада створила в Карпатах лісовий резерват Чорногора площею 447,5 га, який пізніше буде реорганізований у Чорногорський національний парк [4, с. 260].

Подальший розвиток польського природоохоронного законодавства було порушено Другою світовою війною. Новий етап правотворчості у цій сфері пов'язаний із необхідністю відновлення природних об'єктів, знищених у часи війни. При цьому прийняття Закону «Про охорону природи» від 7 квітня 1949 р. проходило в інших суспільно-політичних умовах, пов'язаних із встановленням у Польщі комуністичного режиму [5]. Незважаючи на цю обставину, деякі традиції у природоохоронній сфері не були втрачені. Так, у післявоєнний період продовжувала свою діяльність «PROF». Важливе значення мало проведення в Кракові у 1946 р. першого з'їзду цієї організації, на якому було затверджено програму природоохоронних дій та передаю її для реалізації уряду країни. За ініціативою «PROF» було розпочато розробку нового природоохоронного закону, який пройшов обговорення на сторінках журналу цієї організації «Збережемо матір-природу».

**II. Забезпечення логіки** як вимога законодавчої техніки передбачає узгодженість між собою різних частин нормативно-правового акта. Особливостями логічних правил є встановлення завдань, діалектичне співвідношення між цілями й засобами, ієрархія цінностей, змінність правил та гнучкість норм. З цієї точки зору логічна схема Закону 1934 р. може бути представлена наступним чином: предмет та зміст органи державної влади та Фонд охорони природи вимоги щодо компенсації, право вилучення, викупу юридична відповідальність перехідні та заключні положення.

Розгляд цієї схеми показує невідповідність норм даного нормативно-правового акта вимогам логіки. Так, у Розділі І перераховуються об'єкти, права і обов'язки їх власників, а також повноваження Міністерства у справі релігії та народної освіти, на яке покладались обов'язки державного органу з охорони природи. Також у цьому розділі викладено положення, пов'язані з функціонуванням Фонду охорони природи, який мав значні повноваження з підготовки та узгодження нормативно-правових актів у природоохоронній сфері. Наприклад, ця організація мала право звертатися до Міністра внутрішніх справ і Генеральної прокуратури у випадках виявлення факторів порушення законодавства з охорони природи. Таким чином, у зміст цього розділу фактично увійшли три різновекторні напрями, пов'язані з предметом охорони, статусом органів правової охорони та управління й Фондом охорони природи, що не відповідає правилам логіки.

Аналіз змісту Закону 1949 р. показує, що, у порівнянні із Законом 1934 р., він відрізняється більш обґрунтованим логічним викладенням нормативного матеріалу та більш детальним його розподіленням. Логічна схема цього закону може бути представлена наступним чином: предмет і сфера застосування закону права і обов'язки органів державної влади правила, порядок охорони природних об'єктів юридична відповідальність перехідні положення.

До недоліків логічної схеми побудови польських природоохоронних законів 1934 та 1949 рр. слід віднести відсутність загальних положень, мети та цілей, які ставить держава при реалізації цих нормативно-правових актів.

**ІІІ. Структурні правила** як вимога юридичної техніки. Загалом аналіз структури польських природоохоронних законів 1934 та 1949 рр. свідчить, що вони мають тривірневу структуру: «закон — розділ — артикул», складаються з чотирьох (1934 р.) та восьми (1949 р.)

розділів. Загальною рисою цих законів є те, що абсолютна більшість артикулів мають певну кількість підпунктів. Так, Закон 1934 р. містить 34 артикули, більшість з яких мають від двох до семи параграфів і лише артикули 1, 3, 18, 23, 25, 26, 29—34 не мають поділу на окремі пункти. У свою чергу, Закон 1949 р. містить 37 артикулів, абсолютна більшість яких також має від двох до семи підпунктів, та лише артикули 15, 17, 22, 27, 28, 29, 33, 35, 36, 37 їх не мають.

Структурні правила як вимога юридичної техніки полягають у тому, що кодифікований акт повинен бути систематизований з метою недопущення дублювання різними частинами однакових питань. Розгляд змісту двох законів показує відповідність їх змісту цього положення. Так, системний підхід знайшов свій вияв у тому, що в змісті артикулів вказано на необхідність урахування позицій не лише профільного міністерства, а й інших міністерств та громадських організацій. Наприклад, арт. 8 Закону 1934 р. передбачає, що Міністр у справі релігії та народної освіти погоджує свої дії з Міністром сільського господарства за умови обов'язкового заслуховування точки зору на конкретну проблему громадської організації «PROP». У свою чергу, Закон 1949 р. (арт. 11) системно регламентує порядок визнання окремих природних об'єктів пам'ятниками природи або природними заповідниками, а арт. 18 регламентує правовий режим системи обмежень і заборон, проведення певних заходів на таких територіях. Вимога системності знайшла відображення у викладенні основної частини закону 1949 р., яка складається з розділів ІІ, ІІІ, ІV, V, VI, VII, у яких регламентуються компетенції органів державної влади, права та обов'язки громадян у цій сфері, а також відповідальність за порушення встановлених правил.

Одночасно з цим можна зауважити про наявність порушень вимоги структурності у змісті законів 1934 та 1949 рр., оскільки вони не містять тлу-

мачення значення термінів, які застосовуються у цих нормативно-правових актах. Іншим недоліком є стисле викладення предмета регулювання, принципів права, а також переліку постанов, наказів, розпоряджень, які регламентували природоохоронну сферу.

Положенням юридичної техніки відповідають заключні частини польських природоохоронних законів 1934 та 1949 рр., де визначено порядок набуття чинності та припинення чинності нормативно-правових актів.

**IV. Мовні правила** є важливою складовою юридичної техніки, дотримання якої дозволяє чітко зрозуміти текст матеріалу закону та забезпечує практичне використання норм. Наприклад, в арт. 4 Закону 1934 р. зазначається, що власник природного об'єкта не може бути змушений надавати кошти на реалізацію завдань з охорони природи. У випадку відсутності у нього можливості фінансування таких заходів їх виконання може бути проведено за кошти державного бюджету чи громадських організацій з охорони природи. Таким чином, мова цього артикулу закону чітко та ясно регламентує права приватного власника у справі фінансування природоохоронних заходів. Розгляд змісту законів 1934 та 1949 рр. показує, що законодавець використовував у більшості випадків речення, які складались з 10–30 слів та мали чіткий зміст.

У текстах законів відсутні дієслівно-невизначені конструкції у безособових реченнях, а також такі слова, як «нерідко», «інші», «у разі необхідності». У тих випадках, якщо артикули складаються з підпунктів (а їх переважна більшість), кожен з них містить текстовий матеріал у вигляді закінченого речення. Так, арт. 15 Закону 1934 р. складається з чотирьох пунктів, які є закінченими реченнями. Аналогічним чином виглядає арт. 19 Закону 1949 р., що регламентує заходи з охорони природи і складається з чотирьох пунктів, кожний з яких є за-

кінченим реченням. Наприклад, арт. 14 параграф 3 вказує, що завдання місцевих комітетів з охорони природи можуть бути покладені на громадські організації за згодою Міністра, на який покладалась обов'язки державного органу з охорони природи.

**V. Формальні правила** як вимога юридичної техніки передбачають, що нормативно-правовий акт повинен мати назву, яка є його ідентифікатором, реквізити, які містять вид документа, дату прийняття, реєстраційний номер. Так, Закон 1934 р. отримав у Віснику законів польських № 274, дата прийняття — 10 березня 1934 р., містить заключні та перехідні положення, реквізити та підписи Президента II Речі Посполитої Ігнація Мосьціцького, Голови Ради Міністрів Януша Енджеєвича, Міністра у сфері релігії та народної освіти Вацлава Енджеєвича. У свою чергу, Закон 1949 р. отримав номер у Віснику законів польських № 180, дата прийняття — 7 квітня 1949 р., містить заключні та перехідні положення, реквізити та підписи Президента Болеслава Берути, Голови Ради Міністрів Юзефа Циранкевича, Міністра лісового господарства Болеслава Подедворного, Міністра державного управління Владислава Вольського. Назви законів цілком відповідають їх змісту, оскільки вони регламентують виключно питання, пов'язані з охороною природи.

**VI. Кількісні показники** як характеристика рівня розвитку польського природоохоронного законодавства, аналізувалися на підставі методики, запропонованої О. Л. Копиленком та Б. В. Кіндюком, яка базується на розрахунках кількості знаків у статтях, розділах та законі [6]. Так, Закон 1934 р. складається з чотирьох розділів, 34 статей, має 18636 зн. Найбільшим за обсягом є Розділ I «Предмет і зміст охорони природних об'єктів, органи влади та Фонд охорони природи» — 61,17% від загальної кількості матеріалу, в ньому також міститься найбільша кількість артикулів — 16 (табл. 1).

Таблиця 1

## Кількісні показники польського закону «Про охорону природи» 1934 р.

Назва розділу	Загальна кількість		%
	знаків	артикулів	
I. Предмет і зміст охорони природних об'єктів, органи влади та Фонд охорони природи	11400	16	61,17
II. Вимоги щодо компенсації, право вилучення, викупу	3569	6	19,15
III. Юридична відповідальність	1979	6	10,6

Найменшим за обсягом є Розділ IV, який складається з 1688 зн. чи 9,1% та з 6 артикулів. Викликає інтерес та обставина, що найбільша кількість знаків — 1180, містить арт. 22, який регламентує порядок проведення аукціонів щодо об'єктів природи та нерухомого майна при їх продажі або передачі у державну власність. Цей артикул також визначає досить складний порядок примусового продажу чи передачі у власність держави природного об'єкта у разі добровільної згоди власника та за її відсутності, встановлює терміни проведення таких дій, регулює участь державного казначейства та дії держави при наявності іпотеки.

У свою чергу, Закон 1949 р. має 8 розділів, 37 артикулів та складається з 15179 зн. Найбільша кількість знаків 3387 зн. чи 22,3% від загальної кількості, зосереджена у Розділі II, присвяченому діяльності органів державної влади у природоохоронній сфері, їх повноваженням та обов'язкам. Другим за кількістю знаків є Розділ IV, який склада-

ється з 2355 зн. чи 15,5% і присвячений порядку віднесення об'єктів до числа тих, які охороняються державою. Найменшим за обсягом є Розділ I «Предмет та сфера охорони природи», який містить 510 зн. чи 3,4% від загального обсягу матеріалу. У цьому законі найбільша кількість знаків — 1015 припадає на арт. 18, який регламентує практичне застосування закону шляхом порядку встановлення заборон стосовно використання природних об'єктів, полювання, рибальства та збирання деяких видів лікарських рослин. Цей артикул встановлює правила будівництва, проведення ліній зв'язку та інших технічних засобів у межах природних об'єктів та зонах, прилеглих до таких територій.

З метою дослідження розподілу матеріалу у тексті закону був складений графік коливань кількості знаків залежно від нумерації розділів закону (рис. 1).

Аналіз отриманих результатів показує наявність двох максимумів, які приходяться на Розділ II та Розділ V, що

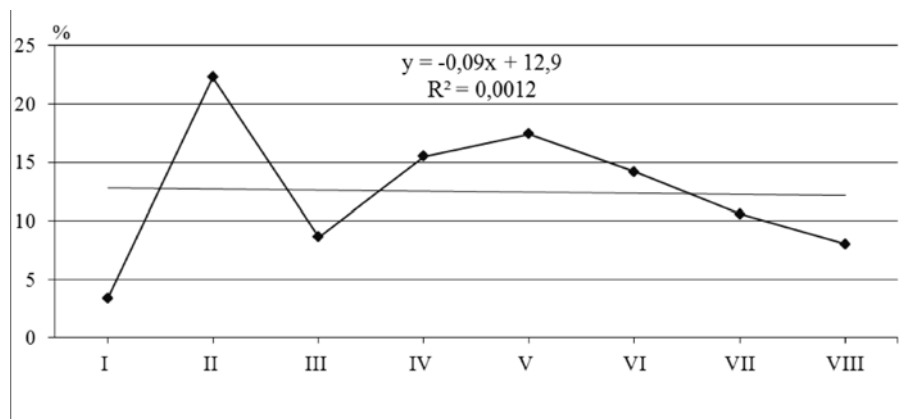


Рис. 1. Графік коливання кількості знаків у главах польського Закону 1949 р.



свідчить про нерівномірний розподіл матеріалу у цьому законі. Кількісним показником нерівномірності розподілу матеріалу є коефіцієнт варіації, який показує коливання величин відносно середнього значення. Проведені розрахунки показали, що закон 1934 р. має коефіцієнт варіації (CV) 0,64, а Закон 1949 р. CV — 0,51, що свідчить про більш нерівномірний характер розподілення матеріалу у Законі 1934 р.

З метою компаративного аналізу необхідно зазначити, що Закон «Про охорону природи УРСР» від 30 червня 1960 р. має 12569 зн., 11 розділів, 32 статті, а найбільша увага приділялась питанням охорони заповідників, пам'яток природи — 1595 зн. чи 12,7% [7].

**VII.** З точки зору юридичної техніки заслуговує особливої уваги зміст норм **юридичної відповідальності**, які входили до законів 1934 та 1949 рр. Так, аналіз змісту Розділу III Закону 1934 р. та Розділу VII Закону 1949 р. показує, що артикули, які входили до їх змісту, складались з гіпотези, диспозиції та санкції, але було відсутнє чітке розділення на норми кримінальної та адміністративної відповідальності. Так, арт. 23 Закону 1934 р. відносив до числа злочинів умисне порушення норм та правил щодо охорони природних об'єктів та встановлював у якості санкції арешт протягом 6-ти тижнів чи штраф розміром до 3 тис. злотих. Загалом у цьому законі застосовуються такі санкції, як арешт протягом шести тижнів, одного місяця та штрафи від 100 злотих до 3 тис. злотих. У Законі 1949 р. також містяться ознаки злочинів, за вчинення яких винні притягуються до юридичної відповідальності із накладанням відповідних санкцій. Найбільший розмір штрафу становив 150 тис. злотих, також застосовувався такий вид покарання, як арешт від одного місяця до трьох місяців, а у деяких випадках порушник повинен компенсувати розмір нанесеної шкоди шляхом внесення сплати до державного казначейства.

У цілому, як зазначає А. Тарновська, період розвитку польського природоохоронного законодавства у довоєнний період характеризувався прийняттям знач-

ної кількості природоохоронних актів, спрямованих на захист пам'яток природи, деяких видів тварин та птахів [8]. Прийняття Закону 1934 р. являло собою новий рівень кодифікації у природоохоронній сфері з причини того, що в ньому було систематизовано основні положення раніше прийнятих нормативно-правових актів. Цей закон відіграв значну роль у подальшому розвитку правової охорони природи у Польщі, оскільки на його підставі була створена система правової охорони природи та утворена Державна рада з охорони природи, яка стала дорадчим органом Уряду II Речі Посполитої. Однією з важливих її пропозицій, яка знайшла відображення у постанові Уряду від 31.10.1938 р., стало визнання бізонів — турів видом тварин, які охороняються законом, було заборонено полювання на них та вивіз за межі Польщі. Іншим результатом прийняття цього нормативно-правового акта стало створення регіональних природоохоронних комітетів у Варшаві, Кракові, Познані, Львові та Вільнюсі.

**Висновки.** *I. Досліджено основні етапи розвитку юридичної техніки польського природоохоронного законодавства у довоєнний та післявоєнний періоди на прикладі законів «Про охорону природи» 1934 та 1949 рр. Аналіз правил юридичної техніки показав її більш високий рівень у Законі 1949 р. у порівнянні із Законом 1934 р. завдяки більш детальній регламентації державного управління природоохоронною сферою.*

*II. Закони 1934 та 1949 рр. відповідають формальним та мовним правилам, мають чіткий зміст, їх назва є засобом ідентифікації.*

*III. Закон 1934 р. був на 22,7% більшим за обсягом матеріалу від Закону 1949 р. При цьому у ньому найбільша увага приділялась предмету та змісту охорони природних об'єктів, органам державної влади та Фонду охорони природи, тоді як у Законі 1949 р. — питанням діяльності органів державної влади, їх повноваженням та обов'язкам. Загальною рисою цих законів є нерівномірність викладення матеріалу, що доведено розрахунками коефіцієнтів варіації двох нормативно-правових актів.*

IV. Недоліком юридичної техніки цих законів є відсутність у їх структурі преамбули, загальних положень, мети, цілей та дуже стисле викладення вступної частини.

V. На юридичну техніку двох законів вплинула та обставина, що перший з них приймався у 1934 р. за наявності у Поль-

щі права приватної власності на природні об'єкти, тоді як Закон 1949 р. базувався на принципі державної власності на абсолютну більшість з них. Ця обставина знайшла відображення у юридичній техніці статей Закону 1934 р., присвячених порядку продажу, купівлі та вилучення державою природних об'єктів.

### Список використаної літератури

1. Бойко Л. М. Теоретические проблемы законодательной техники. Москва: Юристъ, 1997. 175 с.
2. Шутак І. Д. Юридична техніка: доктринальні аспекти // Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання: тези доп. та повідомл. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 верес. — 1 жовт. 2015 р.). Харків: Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого, 2015. С. 3—7.
3. Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 1934 nr 31 poz. 274. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19340310274> (дата звернення: 20.10.2018).
4. Борейко В. Е. История охраны природы Украины. X век — 1980 г. Киев: Киевск. экол.-культ. центр, 2001. 544 с.
5. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 1949 nr 25 poz. 180. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19490250180>.
6. Копиленко О. Л., Кіндюк Б. В. Теоретичні засади використання кількісних показників у дослідженнях пам'яток права // Юридична Україна. 2016. № 7—8. С. 4—12.
7. Патlachuk О. В. Юридична техніка Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. // Юридична Україна. 2017. № 9—10. С. 23—30.
8. Tarnowska A. Rozwinięcia instytucjonalne w zakresie ochrony przyrody w II RP. URL: <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/2666/PPOS.2014.042%2CTarnowska.pdf?sequence=1> (дата звернення: 20.10.2018).

#### **Патlachuk A. V. Основные этапы развития юридической техники природоохранного законодательства Республики Польша.**

В статье рассмотрено развитие юридической техники польского природоохранного законодательства на примере законов, принятых в 1934 и 1949 гг. На основании сравнительного анализа доказано, что Закон 1949 г. по сравнению с Законом 1934 г. отличается значительно более высоким уровнем юридической техники. Показаны недостатки юридической техники этих нормативно-правовых актов, к числу которых относится отсутствие преамбулы, толкования терминологии, общих положений и принципов права. Проанализировано соответствие этих нормативно-правовых актов требованиям юридической техники и проведены расчеты количественных показателей.

**Ключевые слова:** юридическая техника, природоохранное законодательство, Республика Польша, нормативно-правовой акт, количественные показатели.

#### **Patlachuk A. V. The main stages of the development of legal techniques of environmental legislation of the Republic of Poland.**

The article considers the development of legal technology of Polish environmental legislation on the example of laws adopted in 1934 and 1949. On the basis of a comparative analysis, it was proved that the Law of 1949 as compared with the Law of 1934 is characterized by a significantly higher level of legal engineering. The shortcomings of the legal technique of these legal acts, which include the lack of a preamble, interpretation of terminology, general provisions and principles of law, are shown. The compliance of these regulatory legal acts with the requirements of legal engineering has been analyzed, and quantitative indicators have been calculated.

**Key words:** legal engineering, environmental legislation, the Republic of Poland, regulatory legal act, quantitative indicators.