

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.15(477):(349.6:630)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ ПРИРОДИ В ПОСТАНОВІ ЦК КПУ ТА РМ УРСР ВІД 8 ТРАВНЯ 1973 Р. «ПРО ПОСИЛЕННЯ ОХОРОНИ ПРИРОДИ І ПОЛІПШЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ РЕСПУБЛІКИ»

Золотарьова А.О., співробітник
відділу юстиції
Черкаська міська рада

У статті досліджена юридична природа, спрямованість, основні положення сумісної Постанови ЦК КПУ і РМ УРСР від 8 травня 1973 р., яка регламентує питання охорони природи. Показано, що дана постанова містить в собі механізм правової реалізації раніше прийнятого в 1960 р. Закону «Про охорону природи Української РСР».

Ключові слова: охорона природи, нормативно-правовий акт, сумісна постанова, правове регулювання, природний об'єкт.

В статье исследована юридическая природа, направленность, основные положения совместного Постановления ЦК КПУ и СМ УССР от 8 мая 1973 г., которое регламентирует вопросы охраны природы. Показано, что данное постановление содержит в себе механизм правовой реализации ранее принятого в 1960 г. Закона «Об охране природы Украинской ССР».

Ключевые слова: охрана природы, нормативно-правовой акт, совместимое постановление, правовое регулирование, природный объект.

Zolotaryova A.A. ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR CONSERVATION OF NATURE IN THE RULING COMMUNIST PARTY CENTRAL COMMITTEE AND SM USSR FROM 8 MAY 1973 «ON STRENGTHENING OF NATURE AND BETTER USE OF NATURAL RESOURCES OF THE REPUBLIC»

In the article the legal nature, focus, the main provisions of the CC compatible CPU and CM of the USSR May 8, 1973, which regulates the protection of nature. It is shown that this resolution contains a legal mechanism for implementing the previously adopted in 1960 the Law «On Protection of Nature Ukrainian SSR».

Key words: environmental protection, legal act, compatible statute, regulation, natural object.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження пов'язана з трьома причинами. По-перше, на сьогодні в Україні склалася ситуація, коли екологічні проблеми становляться фактором, який суттєво впливає на суспільно-політичні процеси, що проходять в державі. На жаль, діюче законодавство не в змозі надійно захистити навколишнє природне середовище від незаконного використання природних ресурсів та інших злочинів в сфері довкілля. По-друге, це необхідність використання історичного досвіду, накопиченого в сфері охорони природи в часи існування Радянської України. Багато з тих проблем, з якими стикнулося комуністичне керівництво УРСР, залишилися невирішеними до нинішнього часу. Це значна розораність територій, яка призводить до процесів ерозії, пилових бурь, посухів, необхідність збільшення та збереження полезахисних насаджень, накопичення промислових відходів, масова поява сміттєзвалищ, наявність значних обсягів промислових та побутових стоків.

З метою детального вивчення побудови, структури Постанови від 8 травня 1973 р. мо-

жуть бути використані кількісні показники, які дозволяють вирішити це питання.

На сьогодні в юридичній науці сформовано новий напрямок, який дозволяє провести моніторинг нормативно-правових актів з використанням їх кількісних показників. Ці досягнення можуть бути використані при дослідженні такого джерела права, як сумісні постанови ЦК КПУ і РМ УРСР.

Ступінь розробленості питання. Аналіз публікацій показує наявність значної кількості робіт, присвячених правовій охороні природи в часи існування УРСР. Ця проблема розглядалася фрагментарно в працях А.О. Булгакова, Ю.А. Вовка, П.О. Гвоздик, А.П. Гетьмана, А.В. Діхтяренко, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, В.К. Попова, Ю.С. Шемшученка та ін. При цьому питання дослідження юридичної природи, змісту та основні напрямки природоохоронної діяльності, які зафіксовані в сумісній постанові ЦК КПУ та РМ УРСР від 8 травня 1973 р., не були предметом спеціальних досліджень. Виходячи з цього, цей законодавчий акт, причини його підготовки, юридична природа потребують свого більш детального розгляду та поглибленого вивчення.



Метою роботи є дослідження змісту, основних напрямків природоохоронної діяльності, особливостей побудови та розрахунок кількісних показників постанови ЦК КПУ та РМ УРСР від 8 травня 1973 р.

Виклад основного матеріалу. Викладення матеріалів дослідження треба розпочати з розгляду двох питань: а) причин прийняття вказаного нормативно-правового акту; б) з'ясування юридичної природи сумісних постанов ЦК КПУ та РМ УРСР.

Причиною появи постанови ЦК КПУ і СМ УРСР від 8 травня 1973 р. [1], з одного боку, стало накопичення в Україні значної кількості екологічних проблем. Це побудова на території республіки значного числа об'єктів важкої індустрії, мережі хімічних заводів, значна розораність площ та проведення науково-необґрунтованої меліорації земель. Екологічна сфера стала показником наявності подвійних стандартів у прийнятті нормативно-правових актів. Так, офіційно оголошуючи необхідність збереження природи, приймалися підзаконні нормативно-правові акти, згідно з якими відбувалося хижачке винищення природних об'єктів, виснаження родовищ нафти, газу, забруднення промисловими відходами значних територій. З іншого боку, формальною причиною прийняття українського нормативно-правового акту стала сумісна постановою ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів республіки» від 29.12.1972 р. [2, с. 191–195]. Всесоюзний нормативно-правовий акт ставив низку завдань з посилення охорони природи, забезпечення раціонального використання природних ресурсів, організації систематичного контролю у цій сфері, збереженню та відтворенню тваринного та рослинного світу, запобігання забрудненню і засоленню ґрунту, які повинні були виконати органи державної влади та місцевого самоврядування УРСР.

В історичний період, який передував прийняттю цього правового документу, основним актом у цій сфері був Закон «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 р. [3]. Згідно з цим актом природні багатства України повинні були використовуватися в якості всенародної власності для всебічного розвитку народного господарства. Позитивним моментом закону була фіксація в ньому охорони природи як процесу збереження раціонального використання розширеного відтворення всіх природних багатств. При цьому законодавчий акт, як вказує А. О. Булгаков, мав характер політичної декларації та не міг забезпечити якісної правової охорони природи з причини відсутності механізмів його реалізації [4, с. 16–19]. У зв'язку з цим керівництво Радянської України повинно було прийняти нормативно-правові акти, які мали забезпечити виконання цього закону.

Особливість радянського періоду полягала у тому, що значна частина повноважень органів державної влади на місцях була зосереджена у партійних осередках у вигляді районних, міських, обласних комітетів Комуністичної партії України. Таким чином, сумісні постанови партійних та державних органів

за своєю правовою природою були не тільки правовим актом, але також партійною директивою. Такий підхід забезпечував залучення до процесу їх виконання могутньої партійної системи, яка фактично керувала діяльністю всіх органів державної влади. При цьому необхідність участі партійних комітетів мала також об'єктивні причини, пов'язані з різною відомчою підпорядкованістю підприємств-забруднювачів навколишнього середовища, які функціонували на території УРСР. Так, частина з них входила до складу республіканських установ та організацій, підпорядкованих Раді Міністрів УРСР, друга входила до складу структурних підрозділів всесоюзних міністерств і главків. При цьому спостерігався процес дублювання та збігу функцій різних відомств, які часто займалися вирішенням досить близьких проблем. З цієї причини партійні органи виконували роль своєрідних координаторів та контролерів дій різних відомств на підзвітних ним територіях.

Постанова носила конкретний характер, встановлюючи завдання перед міністерствами, відомствами, територіальними органами виконавчої влади та партійним комітетами на місцях. Порівняльний аналіз структури та тексту цієї постанови зі всесоюзним документом показує, що український акт будувався на його основі. Так, в однаковому порядку перераховуються міністерства та відомства, перед якими ставляться загальні завдання з охорони природи і раціонального використання природних ресурсів, захисту від забруднення ґрунтів, вод, лісів, атмосферного повітря. За аналогією зі всесоюзною постановою в п. 2 Міністерство сільського господарства УРСР повинно було забезпечити виконання завдань з охорони та раціонального використання земель колгоспів, інших сільгоспідприємств, правильного використання отрутохімікатів, біологічних засобів боротьби зі шкідниками, а також контроль за рекультивацією земель. Аналогічні завдання з охорони природи з урахуванням специфіки діяльності ставилися згідно з постановою перед міністерствами та відомствами, що входили до складу тодішньої структури органів управління УРСР. Згідно з п. 3 на міністерства та відомства УРСР облвиконкомів покладалось завдання з розробки проектів перспективних і річних планів проведення заходів з охорони природи і раціонального використання природних ресурсів. При цьому, як вказувалось в п. 4, в усіх проектах на будівництво підприємств повинні були включатися заходи з охорони повітря, ґрунту, вод. У випадках, коли в населених пунктах знаходилися екологічно небезпечні підприємства та не було можливості зменшити їх шкідливі викиди, такі забруднювачі повинні були бути виведені за межі цих пунктів. Враховуючи, що значна кількість підприємств-забруднювачів знаходиться в Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Ворошиловградській (Луганській), Сумській, Харківській областях, згідно з п. 5 на цих територіях впродовж 1973–1977 рр. планувалось провести заходи з реконструкції та будівництва газоочисних і пилоловлюючих установ. При цьому, як вказувалось в п. 9,

міністерства, які викидали найбільші обсяги небезпечних речовин, повинні були провести реконструкцію з метою зменшення шкідливих викидів в атмосферу.

Особливістю документу була та обставина, що Державний комітет з охорони природи наділявся значними повноваженнями та мав право проводити контроль відповідних заходів незалежно від їх відомчої підпорядкованості. Важливим практичним кроком у реалізації завдань з охорони природи був обов'язок всіх міністерств та відомств УРСР, облвиконкомів виділяти в проектах на будівництво підприємств комплекс заходів з охорони навколишнього середовища. Згідно з п. 10 на Держплан УРСР покладалося завдання з методичного керівництва, підготовки таких планів, розгляду пропозицій міністерств та відомств та забезпечення розробки в складі генеральних схем, розвитку економічних районів, заходів з охорони природи. З метою наукового обґрунтування заходів з охорони природи, згідно з п. 11, на Академію наук УРСР покладалося завдання з розробки та затвердження планів, досліджень у цій сфері, координації діяльності наукових установ. На додаток до цього, Академія наук зобов'язувалася розробити методику економічної оцінки ефективності здійснення природоохоронних заходів. Інтерес викликає та обставина, що згідно з п. 12 постанови перед Академією наук УРСР Держпланом, Держбудом, Державним комітетом з охорони природи ставилося завдання з розробки у 1973–1974 рр. прогнозу змін у біосфері на перспективу 20–30 років економічного розвитку. Одночасно з цим міністерства і відомства УРСР повинні були забезпечити виділення матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для виконання робіт та вирішення основних науково-технологічних проблем у галузі охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів.

У зміст постанови входить п. 13, який зберігає важливе значення в умовах сучасної України. Це завдання зменшення втрат корисних копалин при їх видобутку та переробці, а також запобігання забрудненню природного середовища відходами цього виробництва. Значна увага, як вказувалось в п. 16 постанови, приділялася збереженню та розширенню зелених зон лісопаркових територій в містах та приміських районах. При цьому від Мінкомгоспу СРСР, інших відомств, облвиконкомів вимагалось встановити межі водоохоронних зон та забезпечити санітарну охорону водних джерел. Розробники постанови добре розуміли небезпечність викидів вихлопних газів двигунів автомобілів. З метою вирішення цього завдання, згідно з п. 20, перед Міністерством автомобільного транспорту УРСР всіма відомствами, що мають в експлуатації автомобільний транспорт, ставилися завдання зі зниження токсичності вихлопних газів.

У той історичний період виникла необхідність утилізації промислових та побутових відходів, які накопичувалися в населених пунктах. З метою вирішення цього завдання, згідно з п. 23, в 1976 р. планувалось почати будівництво сміттєспалювальних заводів у

м. Донецьк та м. Севастополь, а у 1978 р. – почати будівництво таких заводів в Дніпропетровську, Запоріжжі, Львові. На жаль, ці плани через 40 років після їх прийняття виявилися повністю невиконаними, оскільки в Україні функціонують лише 2 таких заводи: в Дніпропетровську та Києві. З точки зору сьогодення, зберігає свою важливість п. 24, згідно з яким Міністерства та відомства УРСР, облвиконкоми зобов'язувалися при затвердженні проектів споруд та забудови міст забезпечувати додержання нормативних вимог з очищення води, промислових та побутових стоків.

Постанова 1973 р., згідно з п. 25, вирішувала важливе питання стосовно пропаганди бережливого та дбайливого ставлення до природи. З цієї причини перед редакціями газет, журналів ставилися завдання розширити випуск інформаційної, науково-популярної, художньої літератури, кінофільмів, в яких висвітлюються природоохоронні питання. З метою більш широкої пропаганди знань у цій сфері п. 25 передбачав ведення нових предметів: основ природознавства, охорони природного навколишнього середовища в усіх учбових закладах УРСР.

Враховуючи наявність значної кількості різних міністерств та відомств, які завдавали шкоди навколишньому середовищу, з метою координації їх роботи, згідно з п. 12 при Державному комітеті з охорони природи УРСР організувалася Міжвідомча науково-технічна рада з комплексних проблем охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. На цей орган покладалася достатньо значний комплекс заходів, до числа яких відносилися: аналіз стану охорони природи, розробка пропозицій, спрямованих на поліпшення їх використання, розгляд питань контролю, методичне керівництво роботами міністерств та відомств УРСР в галузі створення нових технологічних процесів.

Особливістю цього нормативно-правового акту була та обставина, що в результативній частині документу в п. 26 повністю повторювався текст сумісної постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 29.12.1972 р., згідно з яким ставилися завдання перед міністерствами та відомствами СРСР, які мали структурні підрозділи на території Радянської України. В його склад входило 9 пунктів, в яких регламентувались питання створення та виробництва обладнання і апаратури для очистки промислових викидів в атмосферу, монтажу, налагодження газоочисного та пилоловлюючого обладнання, здійснення контролю за його роботою, зниження токсичності вихлопних газів. Важливим моментом стало завдання перед Головним управлінням метеорологічної служби створення впродовж 1973–1974 рр. мережі пунктів гідрометеорологічних, гідрохімічних, санітарних, гідробіологічних спостережень.

Наступним етапом дослідження стали розрахунки кількісних показників цього нормативно-правового акту. Так, документ складався з 26 пунктів, включав в себе 36687 знаків. Коефіцієнт варіації sv , який показує коливання кількості знаків в окремих статтях



відносно середнього значення, склав 1,2, що доводить відносно рівномірне розподілення обсягу статей. З метою більш детального вивчення побудови постанови виконано розрахунки кількості знаків, що входять до кожного з пунктів цієї постанови, які перераховувалися у відносні величини. Так, найбільша кількість знаків виявилася зосередженою в п. 2 постанови – 18,1% матеріалу та в п. 26 – 18,8%. У середній частині документа кількість знаків змінюється від 0,3% в п. 8 до 9,9% в п. 12. Таким чином, крива розподілу кількості знаків у постанові від 8.05.1973 р. має два максимуми, один з яких розташований в початковій, а другий – в заключній частині документа.

Наступним завданням цієї роботи стало з'ясування наявності зв'язку між основними положеннями Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. і сумісною Постановою ЦК КПУ та РМ СРСР від 8 травня 1973 р. З метою вирішення цього питання був використаний підхід, запропонований І. І. Оніщуком стосовно типової схеми загального розподілення частин законів, яка складається з наступних частин: преамбули, загальної (вступної), основної та заключної [5, с. 89]. Так, в зміст Закону 1960 р. входить преамбула, в якій визначається загальна змістовна спрямованість акту, основне завдання якого є використання природних ресурсів та їх охорона. В постанові від 8.05.1973 преамбула відсутня, оскільки цей документ починається з викладення завдань, які ставить ЦК КПУ та РМ УРСР. У загальну частину повинні входити предмет регулювання, значення термінів, принципи правового регулювання. Ці положення входять до складу Закону України «Про охорону природи», але вони відсутні в Постанові від 8 травня 1973 р. В зміст Закону 1960 р. входить основна частина, в якій викладається компетенція органів державної влади, природні об'єкти, які підлягають захисту, правові режими, їх використання, права, обов'язки, порядок здійснення діяльності у природній сфері відносин, міри відповідальності та інші наслідки порушення закону. Розгляд змісту Постанови від 8.05.1973 показує, що з цих положень до її складу входить тільки порядок здійснення діяльності та детально перераховуються завдання, які ставляться перед міністерствами та відомствами, облвиконкомами, Академією наук УРСР, «Товариством знання».

При цьому ці положення, права та обов'язки міністерств та відомств, облвиконкомів відсутні в змісті Закону «Про охорону природи» 1960 р. В свою чергу, міри відповідальності, наслідки порушення Закону входять до його складу у вигляді Розділу XI, а в Постанові від 8.05.1973 такі пункти відсутні.

Таким чином, можна стверджувати, що до прийняття в червні 1991 р. Закону України «Про охорону природного навколишнього середовища» в якості основного кодифікованого акту використовувались положення Закону 1960 р. і сумісна Постанова ЦК КПУ та РМ УРСР від 8 травня 1973 р.

За результатами роботи можна зробити наступні **висновки**:

1. Доведено наявність трьох причин прийняття Постанови ЦК КПУ та РМ УРСР від 8 травня 1973 р.: а) накопичення значної кількості екологічних проблем; б) недосконалість Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р.; в) необхідність виконання сумісної Постанови ЦК КПУ та Ради Міністрів СРСР від 29.12.1972 р.

2. Виділено основні напрямки правового регулювання охорони природи в змісті постанови ЦК КПУ та РМ УРСР від 8.05.1973 та проведено розрахунки кількості знаків та виявлено особливості внутрішньої побудови цього акту.

3. Показано, що в сфері правозастосовної практики Закон 1960 р. та Постанова 1973 р. фактично являли собою єдиний законодавчий акт, який діяв до прийняття Закону України 1991 р. «Про охорону природного навколишнього середовища».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів республіки. Постанова Центрального Комітету КП України і Ради Міністрів Української РСР від 8 травня 1973 р. // СУ. – 1973. – № 5. – Ст. 35
2. Об охране окружающей среды : Сборник документов партии и правительства. 1917–1985 гг. – М. : Политиздат, 1986. – 384 с.
3. Про охорону природи УРСР (Закон). – К. : Урожай, 1965. – 10 с.
4. Булгаков А.О. Закон «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. – новий етап комплексного врегулювання раціонального використання та охорони земель / А.О. Булгаков // Юридичні науки. – Вип. 5. – Т. 1. – 2014.
5. Онішук І.І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія / І.І. Онішук. – Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2014. – 228 с.