

# КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ ПРИРОДООХОРОННИХ АКТІВ ДЕЯКИХ СОЮЗНИХ РЕСПУБЛІК СРСР



**О. В. Патлачук**

кандидат юридичних наук,  
викладач Краматорського  
економіко-гуманітарного інституту

Актуальність теми дослідження пов'язана з двома причинами. По-перше, необхідність забезпечення правової охорони природи, яка перебуває у критичному стані та не має змоги надійно захистити значну кількість об'єктів. На сьогодні звичайним явищем стали загарбання різних категорій земель, у тому числі природо-заповідного фонду, знищення рідкісних та цінних видів флори й фауни, масові вирубки лісів, нераціональне використання природних об'єктів, браконьєрство. Другою причиною такого стану речей є недосконалість юридичної техніки діючих нормативно-правових актів, що значно зменшує ефективність їх практичного використання. Тому цінність юридичної техніки при підготовці проектів природоохоронних актів обумовлена двома особливостями: а) дозволяє

розглянути використані правові форми охорони природи; б) забезпечує практичну основу її реалізації. За допомогою юридичної техніки досягається оптимальне співвідношення між потребами економіки, соціальної сфери і можливостями природи, яка підпорядковується власним законам. У вирішенні цих завдань значну допомогу може надати використання досвіду в сфері юридичної техніки, яка використовувалась при підготовці законодавчих актів в радянський період.

Аналіз публікацій показує, що компаративний аналіз юридичної техніки радянських республік – РРФСР, Української, Білоруської, Молдавської РСР не був предметом наукових досліджень. Дослідження, присвячені розгляду правової охорони природи, проводились В. І. Андрейце-

вим, Г. І. Балюк, М. М. Бринчуком, Ю. О. Вовком, А. П. Гетьманом, О. С. Колбасовим, М. В. Красновою, П. Ф. Кулінічем, В. Л. Мунтяном, В. В. Носіком, О. О. Погрібним, В. І. Семчиком, В. Д. Сидор, Н. І. Титовою, Ю. С. Шемшученком, М. В. Шульгою, В. З. Янчуком. Також цю проблему досліджували В. М. Баранов, В. М. Косович, І. І. Оніщук, М. І. Панов, П. М. Рабінювич, І. Д. Шутак, а кількісні показники нормативно-правових актів розглядались М. Гродзинським, Ж. О. Дзейко, А. О. Золотарьовою, Б. В. Кіндюком, О. Л. Копиленком.

Метою нашої статті є виявлення особливостей юридичної техніки за допомогою компаративного аналізу природоохоронних актів, прийнятих в РРФСР, УРСР, БРСР, МРСР.

Викладення матеріалів дослідження слід розпочати з за-

гальної характеристики методів, засобів, прийомів юридичної техніки, які використовуються при підготовці нормативно-правових актів. Такими прийомами, зокрема, є: юридична термінологія, юридичні конструкції і способи побудови нормативно-правових актів, що забезпечують ясність розуміння законодавства, доступність і ефективність у використанні. Проблеми юридичної техніки є найважливішими для природоохоронного законодавства через те, що цей інструмент пізнання сприяє виділенню різних напрямів правової охорони конкретних природних об'єктів та їх інтеграції в єдиний вектор розвитку. За минулий історичний період юридична техніка перетворилася на складний інститут зі своїми підходами, теоріями, методами й інструментами. Виходячи з цього, концепція юридичної техніки, яка застосовується при розробці положень природоохоронного законодавства, потребує широкого залучення теоретичних розробок у цій сфері. Таким чином, відбувається взаємозбагачення теорії і практики юридичної техніки, а теоретична думка доповнюється новими підходами, пов'язаними з деталізацією правового регулювання конкретних природних об'єктів. Як зазначає Т. І. Макарова, у білоруській правовій науці проблема юридичної техніки трактується як системна правова категорія, що надає можливість подолання дефектів права [1].

Юридична техніка є сукупністю правил, які забезпечують правову охорону природи за допомогою дотримання певних правил. До їх числа можна віднести наступні: 1) досягнення соціальної адекватності; 2) забезпечення логіки; 3) структурні; 4) закон має бути справедливим; 5) закон має бути конституційним; 6) закон має бути доступним населен-

ню та придатним для розуміння; 7) кількісні показники; 8) мовні правила; 9) формальні правила; 10) закон має бути точним; 11) закон повинен бути простим і придатним для застосування, а також мати практичне значення.

I. Досягнення соціальної адекватності – включає в себе співвідношення між змістом та причинами його підготовки. В кінці 50-х на початку 60-х рр. в СРСР проводилась політика, яка отримала назву «хрущовської відлиги», тому в пропагандистських цілях з метою показу переваг соціалізму порівняно з капіталізмом, в союзних республіках приймалися нормативно-правові акти, спрямовані на охорону природи. Так, у РРФСР 27 жовтня 1960 р. був прийнятий закон «Про охорону природи в РРФСР», 21 грудня 1961 р. – закон «Про охорону природи в Білоруській РСР», 30 червня 1960 р. – закон «Про охорону природи Української РСР» та 16 січня 1959 р. – закон «Про охорону природи та раціональне використання природних багатств Молдавської РСР». Незважаючи на пропагандистський характер, необхідність прийняття цих законів пов'язана зі збільшенням числа екологічних проблем, які виникли в тодішньому Радянському Союзі. До них можна віднести: аварію на заводі «Маяк» Челябінської області 1957 р., де стався вибух об'ємом 300 м<sup>3</sup>, в якому містилося близько 80 м<sup>3</sup> високо-радіоактивних ядерних відходів, відбулося значне забруднення ґрунтів, вод, атмосфери України, причиною якого була велика кількість хімічних, металургійних, переробних підприємств. У Білоруській РСР виникли природоохоронні проблеми, пов'язані з осушенням Поліських боліт, охороною рибних багатств та значними обсягами рубкою лісу, а в Молдавській РСР різко зменшилась загальна лісистість через масові неконтрольовані рубки у Кодрах. Ця вимога

знайшла своє відображення у преамбулі закону, прийнятого в РРФСР, в якій вказувалось про необхідність проведення системи заходів, спрямованих на охорону, раціональне використання природних ресурсів, та зазначалось, що дане завдання є важливішою державною задачею та справою всього народу [2, с. 116]. Аналогічний підхід знайшов відображення в законі, прийнятому в Білоруській РСР та Українській РСР, а в преамбулі закону, прийнятому в Молдавській РСР, вказувалось, що збереження та раціональне використання природних об'єктів має практичне значення для росту виробництва і задоволення матеріальних, культурних та естетичних потреб суспільства. Така постановка проблеми вимагала свого законодавчого вирішення, а юридична техніка виконувала завдання з забезпечення соціальної адекватності прийнятих законодавчих актів.

II. Забезпечення логіки викладення матеріалу базувалось на схемі, запропонованій радянськими юристами та використаної авторами законів у союзних республіках. На думку Ю. С. Шемшученка, охорона природи потребує побудови логічної схеми на підставі системного аналізу з урахуванням єдності двох задач: а) природи користування; б) захисту від протиправних посягань [3, с. 10]. Загальна схема викладення матеріалу включала такі елементи: загальні положення, організація охорони природи, охорона основних природних об'єктів, правовий статус державних заповідників, участь громадськості в охороні природи, питання юридичної відповідальності. При цьому деякі з законів носили більш детальний характер, наприклад, у законі, прийнятому в РРФСР, містилась ст. 8, присвячена охороні типових ландшафтів рідкісних рослин, ст. 10 охорона курортних місцевостей, лісопаркових захисних

поясів, приміських зелених зон, а також цей закон регламентував у ст. 13 проведення обліку кількості та якості природних ресурсів і планування природних багатств (ст. 14). В деяких законодавчих актах така схема не була повністю представлена, наприклад, у законі Молдавської РСР відсутні положення стосовно організації охорони природи та контролю за їх виконанням. Іншим недоліком молдавського акта була відсутність норм, присвячених державним заповідникам, пам'яткам природи, а також порядку віднесення конкретних об'єктів до числа таких пам'яток.

III. Структурні правила полягають у тому, що ці закони систематизовані та в них відсутнє дублювання різними частинами однакових питань. За своєю структурою закон РРФСР складається з преамбули та 22 статей, закон УРСР включає в себе преамбулу, 11 розділів, в яких викладено 32 статті, закон БРСР у свою чергу має преамбулу та 18 статей, закон МРСР складається також з преамбули та 8 статей. Порівняльний аналіз кількості знаків, які входять до цих законодавчих актів, показує, що закон РРФСР складається з 19102 знаків, БРСР – 17226 знаків, УРСР – 13343 знаків, МРСР – 3526 знаків. Ці дані доводять наявність найбільшого обсягу матеріалу в російському законі, а найменша кількість знаків – у законі Молдавської РСР при співвідношенні між ними 5.41. Законодавчий акт, прийнятий в УРСР, складався з одинадцяти розділів, у яких найбільша кількість знаків припадала на розд. IX «Державні заповідники та пам'ятники природи», який складається з 1595 знаків та 12,7%, а найменша – на розд. III «Охорона ґрунтів», до змісту якої входить 425 знаків чи 3,4%. Таким чином, законодавці приділили найбільшу увагу питанням охорони заповідників,

пам'яток природи, а найменшу охороні землі.

IV. Закон має бути справедливим. Такі законодавчі акти відповідали цій вимозі тільки з формальної точки зору, тому що на практиці в Радянському Союзі приймалася значна кількість підзаконних правових документів, які порушували вимоги даних законів. Наприклад, Закон «Про охорону природи Української РСР» регламентував охорону лісів, але в реальному житті органи державної влади приймали рішення про обсяги рубок в Карпатах та інших регіонах, які значно перебільшували можливості природних об'єктів. За даними В. Є. Борейко, міністерства та відомства давали дозволи на значні скиди забруднюючих речовин у водойми та річки України, що призводило до знищення флори та фауни таких об'єктів [4, с. 134]. Незважаючи на ці обставини, такі закони цілком справедливо регламентували необхідність охорони конкретних природних об'єктів. Така вимога входила до складу всіх чотирьох законів, а також до їх змісту входили норми стосовно пропаганди ідеї охорони природи за участю громадськості, громадських організацій у цій справі. Як вказує В. Л. Мунтян, важливим завданням законодавчих актів є зміна поглядів суспільства на природні ресурси, які не повинні розглядатися як «нічії» дари природи [5, с. 34]. Вимога справедливості знайшла також своє відображення в статтях всіх чотирьох законів стосовно притягнення до відповідальності осіб, винних в порушенні правил охорони природи.

V. Закон має бути конституційним. У той історичний період на українських землях діяла Конституція УРСР 1937 р., яка не містила конкретних заходів з охорони природних об'єктів. При цьому у ст. 6 Конституції УРСР земля,

її надра, води, ліси проголошувались державною власністю, тобто всенародним добром. Аналогічним чином ст. 87 регламентувала перелік низки відділів, які створювалися при обласних радах та їх виконкомах, серед яких були відсутні підрозділи, на які покладался обов'язок охороняти природні об'єкти. В свою чергу, ст. 90 також містила перелік відділів при міських та районних Радах депутатів трудящих, але серед яких були відсутні ті, які повинні були займатись питаннями, пов'язаними з охороною природи. В Конституції РРФСР та Білоруської РСР збігаються між собою статті, – ст. 6 регламентувала державний характер власності на природні ресурси, а ст. 19 вказувала про порядок використання землі, надрами, лісами та водними об'єктами.

VI. Закон має бути доступним населенню та придатним для розуміння. Ця вимога реалізовувалась шляхом того, що закони були опубліковані у Відомостях Верховних Рад союзних республік, газетах «Радянська Білорусія», «Радянська Молдова», і це дало змогу населенню у разі потреби досить легко ознайомитись з його змістом. Текст цих законів був доступний для розуміння з причини викладення мовою республіки та російською мовою, що давало змогу усім категоріям населення ознайомитись з його змістом. Фактором доступності закону УРСР була вимога ст. 29 розд. X «Участь громадськості в охороні природи», згідно з якою широкі маси населення залучалися до активної участі в охороні природи, що означало їх ознайомлення зі змістом даного законодавчого акта. Ця вимога знайшла відображення в інших трьох законах, тому що їх текст був написаний конкретними реченнями, без використання іншомовних слів, спеціальних наукових термінів.

Тобто писемна людина могла без зайвих проблем ознайомитись з текстом акта в газетах, окремих брошурах та зрозуміти викладені в ньому положення.

VII. Кількісні показники законодавчих актів. Методика розрахунку кількісних показників запропонована Б. В. Кіндюком в себе розрахунки загальної кількості знаків, їх числа в окремих статтях акта і встановлення значення коефіцієнтів варіації та асиметрії [6]. Перший з цих коефіцієнтів –  $C_v$ , показує розподілення матеріалу всередині нормативно-правового акта, а другий –  $C_s$  показує, в якій частині документа зосереджена основна кількість матеріалу. Розгляд результатів проведених розрахунків дозволив представити в табл. 1 сумарні кількості знаків чотирьох законів, кількості статей та розділів, які законодавець включив лише до закону «Про охорону природи УРСР» 1960 р.

Порівняння середньої кількості знаків чотирьох законів показало, що найбільше значення цього показника 967 знаків у законі БРСР, а найменше – в УРСР – 417 знаків (табл. 1). Таке значення  $X$  – означає, що статті закону БРСР значно більші за обсягом у порівнянні зі статтями інших законодавчих актів. З цієї обставини статті закону в БРСР є значно складнішими для розуміння у порівнянні з іншими актами. Проведені розрахунки значень коефіцієнтів варіації показують, що найбільша нерівномірність розподілення матеріалу зафіксована в законі УРСР – 0.76, а найменше, тобто  $C_v$  – 0.54, випадає на закон БРСР. На практиці це означає, що закон УРСР має найбільшу нерівномірність розподілення матеріалу всередині акта, а закон БРСР характеризується рівномірним розподіленням тексту. Наступна характеристика  $C_s$  має найбільше значення 2.35 в законі УРСР, а найменше  $C_s$  – 0.86

в акті, прийнятому в радянській Росії. Отримані значення показують, що всі чотири закони мають позитивну асиметрію, при цьому закон УРСР відрізняється зосередженням основної маси матеріалу на початку даного акта, а всі інші характеризуються зосередженням значної кількості матеріалу в початковій частині закону.

VIII. Мовні правила забезпечують у нормативно-правовому акті точність та зрозумілість змісту. Як вказує А. П. Гетьман, в 60-х рр. в юридичну літературу вводиться термін «правова охорона природи», який на довгі роки стане домінуючим і тому увійде в природоохоронні закони, прийняті у союзних республіках [7, с. 148]. До них відносяться: відсутність подвійного сенсу, невикористання в тексті різних складних конструкцій у реченні, а також дієприкметникових і дієприслівникових зворотів. Питання юридичної термінології є складовою частиною більш загальної проблеми – мови законодавства. Термін – це словесне позначення поняття, що використовується при викладенні змісту нормативного юридичного акта, який служить точним позначенням поняття і відмежовує його від інших близьких за змістом понять. В свою чергу терміни природоохоронного закону мають бути однозначними, тому для позначення понять слід уникати використання синонімів, повторень. Відомий німецький правознавець Р. фон Ієрінг вважав, що «чим простіша конструкція, тим вона більш досконала, прозора, природна. Тавтологічні конструкції, багатозначність призводять до плутанини у розумінні нормативних приписів, законів». Таким чином, всі чотири закони відповідають мовним правилам, відрізняються зрозумілістю та ясністю включених до їх змісту правових норм. Ці акти мають точний характер, адже в них чітко викладені об'єкти правової охоро-

ни, такі, як земля, вода, надра, атмосферне повітря, ліси, флора та фауна тощо.

IX. Формальні правила включають в себе положення стосовно того, що нормативно-правові акти мають назву, яка є його ідентифікатором, реквізити, які включають вид документа, дату прийняття, реєстраційний номер. Розглянуті чотири закони відповідають цьому правилу, тому що кожний з них відповідає назві, має дату прийняття, реєстраційний номер та реквізити.

X. Закон має бути точним. Розгляд змісту вказаних актів показує відповідність його цій вимозі, тобто в них зазначені конкретні завдання з охорони природних об'єктів. З іншого боку, у той історичний період виконання такої вимоги гальмувалось тією обставиною, при цьому на практиці виконати ці завдання було складно, тому що рівень тодішньої техніки не міг забезпечити якісне вимірювання забруднюючих речовин, радіоактивних елементів, спектральний аналіз, хімічно-небезпечних металів та інших речовин. Ця вимога знайшла своє відображення у ст. 13 закону РРФСР, в якому ставились завдання у цій сфері перед міністерствами, відомствами та центральним, статистичним управлінням. В законі, прийнятому в УРСР, ст. 31 поклала на Раду Міністрів УРСР, виконками народних рад депутатів трудящих, міністерства та відомства розробку підзаконних актів та виконання заходів у цій сфері. Аналогічним чином в законі, прийнятому в БРСР, ст. 18 на раду міністрів республіки покладалась обов'язок з розробки та виконання заходів з охорони природи, а в законі МРСР ст. 5 поклала питання охорони природи на ради депутатів всіх рівнів, колгоспи, радгоспи, міліцію та кооперативи.

XI. Закон повинен бути простим і придатним для застосуван-

ня, а також мати практичне значення. Наведені законодавчі акти відповідають цій вимозі через простоту зафіксованих в них положень, які не в усіх випадках були придатні для застосування. Простота змісту цих актів пов'язана з тією обставиною, що на початку свого розвитку правовим регулюванням були охоплені відносини, які виникали у зв'язку з використанням деяких природних ресурсів і, передусім, земельних, лісових та гірничих відносин. Практичне значення мало обмежений характер, тому що чотири законодавчих акти були декларативні та не містили конкретних заходів відповідальності за правопорушення, пов'язані з охороною природних об'єктів. На думку І. С. Шахрая, недоліком закону, прийнятому БРСР, є та об-

ставина, що в ньому розділялася між собою охорона лісів та інших рослинних об'єктів, хоча в нормах, встановлюючих відповідальність за правопорушення, така диференціація була відсутня [8].

Розгляд юридичної техніки чотирьох законів дозволив виявити загальні характерні риси, зміст яких полягає у незавершеному характері цих актів, тому що їх положення мали декларативний характер та не містили конкретних заходів чи бланкетних норм, в яких вказувались правила користування природними об'єктами. Другою загальною рисою юридичної техніки є та обставина, що заходи відповідальності дуже стисло викладені без зазначення ознак правопорушення. Третьою характерною рисою була та обставина, що в них була зафіксована доктрина пріо-

ритету інтересів держави, а не збереження життя, умов проживання, здоров'я людей не знайшли свого відображення. Незважаючи на такі вади юридичної техніки, недосконалість багатьох положень, ці закони відіграли значну роль у становленні правової системи охорони природи в союзних республіках. На основі закону РРФСР 1960 р. був прийнятий 1991 р. Закон «Про охорону навколишнього природного середовища», на основі Закону БРСР – Закон Республіки Білорусії «Про охорону навколишнього середовища» 1992 р., на основі Закону УРСР у 1991 р. був прийнятий Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» та на основі Закону МРСР – Закон Республіки Молдови 1993 р. «Про охорону навколишнього середовища». ■

Табл. 1

## Кількісні показники природоохоронних законів союзних республік

Назва республіки	Ехі	N	розділів	X	Cv	Cs
УРСР	13343	32	11	417	0.76	2.35
РСФСР	19102	22	–	868	0.64	0.86
БРСР	17226	18	–	957	0.54	0.9
МРСР	3526	8	–	441	0.61	0.91



## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Макарова Т. И. Дефекты экологического права: постановка проблемы. Право в современном белорусском обществе : сб. научных трудов. – 2011. – № 7. – С. 402-408.
2. Колотинская Е. Н. Правовая охрана природы в СССР. – М. : Изд-во МГУ, 1962. – 193 с.
3. Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К. : Наукова думка, 1978. – 280 с.
4. Борейко В. Е. История охраны природы Украины. X век – 1980 г. / В. Е. Борейко. – К. : Киев. экол.-культ. центр, 2001. – 544 с.
5. Мунтян В. Л. Правові основи охорони природи. – К. : Тов. «Знання Української РСР», 1979. – 46 с.
6. Кіндюк Б. В., Золотарьова А. Досвід застосування математичного методу в компаративному дослідженні природоохоронних законів союзних республік СРСР // Юридичний вісник. – 2015. – № 4. – С. 135-141.
7. Гетьман А. П. Доктрина науки екологічного права: генеза теоретичних досліджень еколого-правових проблем у XX ст. // Право України. – 2014. – № 12. – С. 143-154.
8. Шахрай И. С. Становление законодательства Республики Беларусь о растительном мире / И. С. Шахрай // Экологическое право. – 2005. – № 5. – С. 29-33.

## КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ ПРИРОДООХОРОННИХ АКТІВ ДЕЯКИХ СОЮЗНИХ РЕСПУБЛІК СРСР

**О. В. Патlachuk**

*У статті проведено компаративний аналіз юридичної техніки природоохоронних законів, прийнятих в 60-х роках минулого століття в РРФСР, Української РСР, Білоруської РСР, Молдавської РСР. На основі цих актів досліджено низку правил юридичної техніки, таких, як досягнення соціальної адекватності, логіки, структури, справедливості, конституційності, доступності та придатним для розуміння, кількісні показники, мовні правила, формальні правила, впевненості та ясності, а також придатності для читання.*

*Ключові слова: законодавчий акт, кількісні показники, юридична техніка, охорона природи, юридична відповідальність.*

*Стаття надійшла до редакції: 25.09.2018.*

## A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGAL TECHNIQUE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION ACTS OF SOME UNION REPUBLICS USSR

**O. V. Patlachuk**

*In the article, a comparative analysis of the legal technique of environmental laws passed in the 60s of the last century was carried out in the RSFSR, the Ukrainian SSR, the Byelorussian SSR, and the Moldavian SSR. On the basis of these acts, a number of legal techniques such as social adequacy, logic, structure, justice, constitutionality, accessibility and understandable, quantitative indicators, linguistic rules, formal rules, assurances and clarity, as well as readability are investigated.*

*Keywords: legislation, quantitative indicators, legal technique, protection of nature, legal liability.*

*Received: 25.09.2018.*