

**О. В. Патлачук,**

кандидат юридичних наук,
викладач Краматорського
економіко-гуманітарного інституту

УДК 340.115(075.8)

ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА ЗАКОНУ «ПРО ОХОРОНУ ПРИРОДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР» 1960 р.

У статті розглядаються питання особливостей юридичної техніки Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р., проведені розрахунки кількості знаків у статтях, частинах акта та показано, що найбільша увага приділялась питанням охорони заповідників, пам'яток природи. Проведено дослідження змісту Закону на підставі таких вимог як ясність, точність, простота, конституційність, доступність, придатність для читання. Показано, що Закон носив декларативний характер, мав суттєві вади юридичної техніки, був недосконалим у багатьох положеннях, а також не містив конкретних норм юридичної відповідальності за правопорушення.

Ключові слова: юридична техніка, природоохоронне законодавство, Українська РСР, нормативно-правовий акт, кількісні показники.

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю удосконалення чинного природоохоронного законодавства, яке показує свою нездатність надійно захистити природні ресурси від протиправних посягань у вигляді незаконного користування, скидів небезпечних речовин у водойми та на ґрунти, захоплення земель заповідників, хижацького знищення флори та фауни. Однією з причин такої ситуації є низька ефективність чинного законодавства, яка пов'язана з недоліками юридичної техніки, недотриманням техніко-технологічних вимог до нормотворчої діяльності та відсутністю Закону «Про нормативно-правові акти». З іншого боку, існує методика розрахунку кількісних показників, яка може бути застосована у дослідженні особливостей побудови,

структури виявлення пріоритетних напрямів правотворчості у нормативно-правових актах. У вирішенні даної проблеми доцільно використати таку методику для більш детального розгляду нормативно-правових актів. Інтерес до Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. є не випадковим з причини того, що даний законодавчий акт являв собою перший Закон, присвячений повністю цьому питанню в історії держави і права України. Виходячи з цього, є доцільним розглянути цей законодавчий акт, встановити особливості юридичної техніки побудови структури та виконати розрахунки кількісних показників, які дають змогу оцінити якість та нормотворчу технологію, застосовану при його підготовці.

Аналіз публікацій необхідно провести

шляхом розгляду двох напрямів наукових досліджень. Перший — це праці, присвячені розгляду природоохоронних актів, які проводились В. І. Андрейцевим, 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. Семчином, В. Д. Сидор, Н. І. Титовою, Ю. С. Шемшученком, М. В. Шульгою, В. З. Янчуком. Другий вектор включає до себе дослідження з розробки питань юридичної техніки, до числа яких відносяться праці В. М. Баранова, В. М. Косовича, І. І. Оніщука, М. І. Панова, П. М. Рабіновича, І. Д. Шутака, а також кількісних показників нормативно-правових актів, проведених М. Гродзинським, Ж. О. Дзейко, А. О. Золотарьовою, Б. В. Кіндюком, О. Л. Копиленком.

Метою роботи є дослідження структури особливостей побудови, прийомів та способів юридичної техніки, застосованої при підготовці Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що юридична техніка за останні десятиліття перетворилася на складний інститут, до складу якого входить сукупність прийомів, що дозволяють отримати додаткові знання про нормативно-правові акти. Аксиологічна цінність юридичної техніки обумовлена тією обставиною, що з її допомогою можна детально вивчити сутність традиційних правових форм. Відомий російський вчений В. М. Баранов визначає юридичну техніку як «сукупність засобів, прийомів, правил, які використовуються для видання та оформлення нормативно-правових, правозастосовних, інтерпретаційних та інших актів» [1, с. 9]. Термін «техніка» (від гр. *techne* — мистецтво, майстерність) в енциклопедичних джерелах інтерпретується як майстерність, вміння, знання, мистецтво, досвід, прийоми роботи і додаток їх до справи, висока кваліфікація. За допомогою юридичної техніки можна

вирішити таку проблему, як проведення систематизації раніше прийнятих природоохоронних актів. Як вказував А. М. Краснов, тривалий період у союзних республіках був відсутній юридичний акт, що відображає загальні закономірності взаємовідносин суспільства і природи, принципи правового регулювання природокористування і охорони природи [2, с. 121].

З метою вивчення особливостей юридичної техніки 60-х років може бути використаний прийнятий 29 червня 1960 р. Закон «Про охорону природи Української РСР» [3]. Однією з причин прийняття Закону стали зміни в правовій політиці країни, пов'язані з новим партійним керівництвом СРСР та приходом до влади М. С. Хрущова, який розпочав період т. зв. хрущовської відлиги. Важливим кроком, пов'язаним з демократизацією радянського режиму, стало прийняття союзними республіками, у тому числі й УРСР, законів про охорону природи. Як зазначає П. О. Гвоздик, саме на цьому етапі розпочався, а потім інтенсивно продовжувався процес законотворення в даній сфері, визначилися основні тенденції в розвитку природоохоронного законодавства, сформулювалися у сучасному вигляді його основні інститути і підгалузі [4, с. 3]. Даний законодавчий акт в УРСР став першим спеціальним законом, присвяченим охороні природи з причини того, що раніше приймалися лише постанови Ради Міністрів та сумісні постанови ЦК КПУ та Ради Міністрів УРСР. Іншою причиною прийняття даного законодавчого акта була та обставина, що деякі питання охорони природи були зафіксовані в Земельному кодексі УСРР 1922 р., Законі «Про ліси УСРР» 1923 р., Гірничому кодексі УСРР 1928 р., які застаріли та не відповідали новим умовам, що склалися у 60-х роках минулого століття.

Законодавчий акт складається з преамбули та основної частини, до змісту якої входять загальні положення. При цьому зі змісту Закону є неясним, яку

назву мають частини даного акта — розділи чи глави. У Законі відсутні прикінцеві положення, порядок вступу його в законну силу та зміни у законодавстві, пов'язані з його прийняттям. Як вказує Ж. О. Дзейко, структура Закону являє собою систему впорядкованих та взаємопов'язаних між собою елементів, які створюють певну цілісність, зумовлену змістом [5, с. 206]. З цієї точки зору структура даного Закону має низку недоліків: у частині I «Загальні положення» відсутні: 1) предмет регулювання Закону; 2) значення термінів, що використовуються в Законі; 3) склад законодавства з предмета регулювання Закону; 4) принципи правового регулювання і суб'єктний склад відповідних відносин, класифікації.

В основній частині Закону викладено питання організації охорони природи — статті 3, 4 та в певній послідовності розглядаються найбільш важливі об'єкти охорони ґрунтів, лісів та захисних лісонасаджень, охорона зелених зон міст і селищ, водойм і рибних запасів, фауни, повітря від забруднення, державних заповідників і пам'яток природи.

Кожному з даних об'єктів присвячуються частини Закону, які складаються зі статей (ч. 3—ч. 9). Радянська система у багатьох випадках сприяла участі громадськості у вирішенні певних державних завдань. Такий підхід був використаний проектантами законодавчого акта, які включили до його змісту ч. 10 «Участь громадськості в охороні природи», що зобов'язувала усіх громадян сприяти охороні природи — збереженню, розвитку і раціональному використанню її багатств та активно боротися з будь-якими порушеннями правил охорони природи. Одночасно з цим комуністичні керівники з метою залучення населення до системи охорони природи створили Українське товариство охорони природи, яке під пильним наглядом

радянських функціонерів повинно було займатися цією справою. Новацією Закону було введення посад громадських інспекторів з охорони природи, права та обов'язки яких визначались державними органами. Частина XI «Заходи по здійсненню Закону і відповідальність за порушення правил охорони природи» включала до себе завдання Ради Міністрів Української РСР, виконавчих комітетів Рад депутатів трудящих, раднаргоспів, міністерств і відомств республіки. Ці органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язувались видавати постанови, нормативні акти та проводити розробку і здійснення конкретних заходів з охорони природи. В свою чергу, ст. 32 регламентувала відповідальність осіб, винних у порушенні правил охорони природи, які повинні були притягуватися до відповідальності згідно з діючим законодавством та компенсувати збитки, заподіяні їх незаконними діями.

У процесі дослідження юридичної техніки законодавчого акта була використана методика, запропонована О. Л. Копиленком та Б. В. Кіндюком, яка базується на розрахунках кількісних показників, значення яких отримується шляхом розрахунків кількості знаків у статтях, частинах (главах) закону [6, с. 7]. Закон має нарізну нумерацію частин, які мають назви та статті, що не мають найменувань, частини нумеруються римськими цифрами, а статті — арабськими. В змісті Закону у статтях 5, 10, 12, 18, 20, 26 містяться бланкетні норми, тобто в них є посилання на правила, перелік об'єктів, які повинні бути прийняті відповідними міністерствами та відомствами. Проведені розрахунки показали, що загальна кількість знаків, які входять до змісту законодавчого акта, складає 12569, а кількість статей — 32 (табл. 1).

Таблиця 1.

Кількісні показники Закону «Про охорону природи Української РСР»

Частини Закону	Кількість статей	Кількість знаків	
		число	%
I. Загальні положення	2	450	3,6
II. Організація охорони природи	2	580	4,6
III. Охорона ґрунтів	3	425	3,4
IV. Охорона лісів та захисних лісонасаджень	3	1491	11,9
V. Охорона зелених зон міст та селищ	2	435	3,5
VI. Охорона водойм та рибних запасів	4	1200	9,5
VII. Охорона фауни	4	1044	8,3
VIII. Охорона повітря від забруднення	2	696	5,5
IX. Державні заповідники та пам'ятки природи	5	1595	12,7
X. Участь громадськості в охороні природи	3	667	5,3

Розгляд кількості знаків у кожній з частин Закону, яка виражена в абсолютному та відносному (%) значенні, показав, що найбільшою за обсягом є ч. IX, яка складається з 1595 зн. (12,7%). На другому місці за кількістю знаків стоїть ч. IV «Охорона лісів і захисних лісонасаджень», яка має 1491 зн. (11,9%), на третьому місці ч. VI. «Охорона водойм і рибних запасів» — 1200 зн. (9,5%), а найменшою за кількістю є ч. III «Охорона ґрунтів», до змісту якої входить 425 зн. (3,4%) (табл.1).

З метою більш детального розгляду динаміки кількісних показників був побудований рис. 1.

Розгляд даного графіка показує наявність трьох максимумів, які припадають на ч. 4, ч. 6, ч. 9 та чотирьох мінімумів — ч. 1, ч. 3, ч. 5, ч. 8, що доводить значну нерівномірність розподілення матеріалу всередині законодавчого акта.

Розподілення статей Закону показало, що їх кількість може бути класифікована за наступними градаціями: п'ять статей міститься в ч. 9 «Державні заповідники»; по чотири статті містяться в ч. 6, ч. 7; у градацію по три статті входить ч. 3, ч. 4 та ч. 10 і по дві статті зафіксовано в усіх інших розділах законодавчого акта. Тобто розподілення кількості статей відрізняється значним ко-

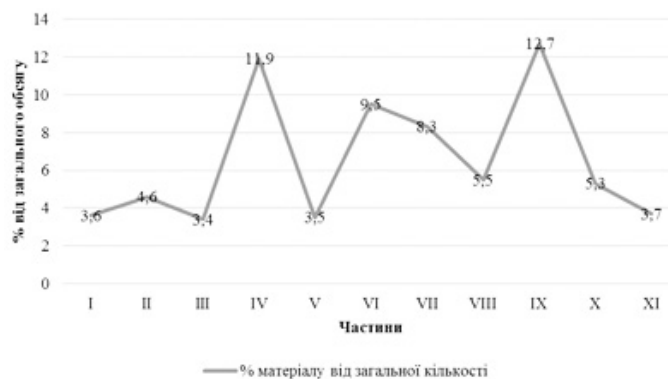


Рис. 1. Залежність між кількістю знаків (%) та номерами частин законодавчого акта.

ливанням від п'яти до двох, що свідчить про недоліки у розділенні тексту Закону.

Використання кількісних показників показує недостатню увагу, яка в Законі приділялась питанням охорони землі з причини того, що лише 3,4% від загального обсягу регламентували земельні проблеми, хоча комуністична влада, починаючи з перших років свого існування приділяла охороні цього природного ресурсу особливе значення. Доказом цього положення є прийняття в якості одного з перших актів Декрету «Про землю», прийнятого на II Всеросійському з'їзді Рад робітничих і солдатських депутатів 25–27 жовтня (7–9 листопада) 1917 р., на підставі якого було визначено нові принципи землеволодіння, землекористування, охорони землі та юридичної відповідальності в цій сфері.

Другим етапом дослідження є з'ясування загальних вимог до Закону, які є важливим елементом юридичної техніки. З цією метою був використаний підхід канадського автора Роберта К. Бержерона, викладений у роботі «Листи до українських законопроектувальників», який надалі був удосконалений А. Ткачуком [7, с. 125–129]. Підсумовуючи погляди цих вчених, можна виділити сім вимог до законодавчого акта: 1) закон має бути впевненим та ясним; 2) закон має бути точним; 3) закон має бути простим і придатним для застосування, а також мати практичне значення; 4) закон має бути справедливим; 5) закон має бути конституційним; 6) закон має бути доступним; 7) закон має бути придатним для читання.

1. Закон має бути впевненим та ясним. Законодавчий акт відповідає цій вимозі з наявності в ньому ст. 3, яка покладає забезпечення охорони природи: а) на місцеві Ради депутатів трудящих; б) на раднаргоспи, міністерства, відомства та організації, у віданні яких є певні земельні масиви, ліси, водойми або інші об'єкти природи. Дана вимога забезпечувалась наявністю державних структур та органів місцевого самоврядування, яким доручалося вирішення цього питання, а також відомствам та

організаціям, на балансі яких знаходились природні об'єкти. Вимогу ясності можна дослідити на положеннях частин 3–9, де змісту яких входили заходи з охорони природних об'єктів. Наприклад, у ст. 5 ч. III «Охорона ґрунтів» користувачі були зобов'язані додержуватись правил раціональної експлуатації земель.

2. Закон має бути точним. Розгляд змісту законодавчого акта показує відповідність його даній вимозі, тобто в ньому зазначені конкретні завдання з охорони природних об'єктів. З іншого боку, у той історичний період виконання даної вимоги гальмувалось тією обставиною, що, наприклад, виконання ч. 8 «Охорона повітря від забруднення» потребує спеціальних приладів для зменшення викидів забруднюючих речовин. Вирішення цього питання потребує технічного приладдя, для здійснення вимірів небезпечних речовин у повітрі та дають змогу розрахувати дозволені рівні викидів, тобто гранично допустимі концентрації (ГДК). При розгляді цієї вимоги необхідно вказати, що 20 червня 1949 р. Рада Міністрів УРСР прийняла постанову «Про заходи боротьби із забрудненням атмосферного повітря промисловими підприємствами УРСР та про поліпшення санітарно-гігієнічних умов населених місць». Згідно з п. 1 акта, з 1 січня 1950 р. заборонялося затвердження проектів будівництва, реконструкції або відбудови промислових підприємств, окремих цехів і агрегатів, електростанцій і теплоелектроцентралей, при експлуатації яких в атмосферне повітря викидаються зола, незгоріле вугілля, кіпоть, пил, сірчисті й фтористі сполуки, сірчистий газ, миш'яковистий водень і сірководень.

3. Закон має бути простим і придатним для застосування, а також мати практичне значення. Законодавчий акт відповідав цій вимозі з причини простоти зафіксованих у ньому положень, які не в усіх випадках були придатні для застосування. Простота змісту даного акта, на думку А. П. Гетьмана, пов'язана з тією обставиною, що на по-

чатку свого розвитку правовим регулюванням були охоплені відносини, які виникали у зв'язку з використанням деяких природних ресурсів і, передусім, земельних, лісових та гірничих відносин [8, с. 144]. Вимога практичного значення закону зафіксована в ст. 1, згідно з якою охорона природи полягає в збереженні, раціональному використанні всіх її багатств, відтворенні та розвитку цінних видів флори і фауни. На додаток до цього в інтересах охорони природи забороняється така господарська діяльність, яка може шкідливо вплинути на стан природних багатств, призводить до ерозії ґрунтів, забруднення і обміління водойм, забруднення повітря, знищення корисних рослин і тварин, зруйнування або пошкодження інших цінних об'єктів природи.

4. Закон має бути справедливим. Даний законодавчий акт відповідає цій вимозі з причини того, що регламентує охорону природних багатств, яка вважалась завданням Радянської соціалістичної держави та всієї громадськості. Дана вимога знайшла своє відображення в регламентації необхідності охорони таких природних об'єктів як ґрунти, ліси, захисні лісонасадження, зелені зони міст та селищ, водойми, рибні запаси, фауна, атмосферне повітря, державні заповідники та пам'ятки природи. Тобто держава ставила перед органами влади, підприємствами, організаціями, установами та громадянами справедливу вимогу стосовно охорони основних компонентів природного середовища, які торкалися усього суспільства.

5. 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 в ст. 6 Конституції УРСР земля, її надра, води, ліси проголошувались державною власністю, тобто всенародним добром. Аналогічним чином ст. 87 регламентувала перелік низки відділів, що створювались при обласних радах та їх виконкомках, серед яких були відсутні підрозділи, на котрі покладался обов'яз-

зок охороняти природні об'єкти. В свою чергу, ст. 90 також містила перелік відділів при міських та районних Радах депутатів трудящих, але серед них були відсутні ті, які повинні були займатись питаннями, пов'язаними з охороною природи.

6. Закон має бути доступним. Дана вимога була реалізована шляхом того, що акт був належним чином опублікований у Відомостях Верховної Ради УРСР, газетах «Правда України» та в інших республіканських виданнях. Це дало змогу населенню у разі потреби досить легко ознайомитися з ним. Текст даного Закону був доступний для розуміння завдяки викладенню українською та російською мовами, що давало змогу усім категоріям населення ознайомитися з його змістом. Фактором доступності Закону була вимога ст. 29 ч. X «Участь громадськості в охороні природи», згідно з якою широкі верстви населення залучалися до активної участі в охороні природи, що означало їх ознайомлення зі змістом даного законодавчого акта.

7. Закон має бути придатним для читання. Дана вимога знайшла відображення у Законі на підставі того, що акт написаний простими реченнями, простою мовою, без використання іншомовних слів, спеціальних термінів. Тобто людина, яка на той історичний період була писемною, могла без зайвих проблем ознайомитися зі змістом акта та зрозуміти дані положення.

Розглядаючи зміст Закону, необхідно звернути увагу на його незавершений характер через те, що у ньому викладені питання охорони обмеженої кількості природних об'єктів. Іншим недоліком юридичної техніки є та обставина, що міри відповідальності за правопорушення дуже стисло викладені у ч. XI, яка носить у цілому декларативний характер без зазначення ознак правопорушень, зафіксованих у даному Законі. Особливістю Закону була та обставина, що акт виходив з ідеї пріоритетів інтересів держави, а не інтересів особи, доказом чого є відсутність вказівок про поліпшення

умов життя та здоров'я людей. В цілому, незважаючи на вади юридичної техніки, недосконалість багатьох положень, Закон відіграв значну роль у становленні правової системи охорони природи в

УРСР та був єдиним діючим законодавчим актом до прийняття у 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Список використаної літератури

1. Баранов В. М. Предисловие // Проблемы юридической техники: сб. ст. Н. Новгород, 2000. С. 8—15.
2. Краснов А. Н. Юридическая техника российского экологического законодательства (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2008. 230 с.
3. Про охорону природи Української РСР: Закон УРСР від 30 червня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1960. № 23. Ст. 175.
4. Гвоздик П. О. Трансформаційні процеси в екологічному законодавстві: від Закону «Про охорону природи в Українській РСР» (1960 р.) до майбутнього екологічного кодексу України // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. 2009. № 4. С. 1—8.
5. Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження: монографія. Київ: Вид. поліграф. центр «Київський університет», 2007. 360 с.
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. Ткачук А. Законодавча техніка: навч. посіб. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2011. 268 с.
8. Гетьман А. П. Доктрина науки екологічного права: генеза теоретичних досліджень еколого-правових проблем у ХХ ст. // Право України. 2014. № 12. С. 143—154.

Патlachuk A. V. Юридическая техника Закона «Об охране природы Украинской ССР» 1960 г.

В статье рассматриваются вопросы особенностей юридической техники закона «Об охране природы Украинской ССР» 1960 г., проведены расчеты количества знаков в статьях, частях акта и показано, что наибольшее внимание уделялось вопросам охраны заповедников, памятников природы. Проведено исследование содержания Закона на основании таких требований как ясность, точность, простота, конституционность, доступность, пригодность для чтения. Показано, что Закон носил декларативный характер, имел существенные недостатки юридической техники, был несовершенным во многих положениях, а также не содержал конкретных норм юридической ответственности за правонарушения.

Ключевые слова: юридическая техника, природоохранное законодательство, Украинская ССР, нормативно-правовой акт, количественные показатели.

Patlachuk O. V. Legal technology of the law «On the protection of the nature of the Ukrainian SSR» 1960.

Over the past decade, legal technology has turned into a complex institute, which includes a set of techniques that allow you to gain additional knowledge about regulatory acts. The axiological value of legal technology is conditioned by the fact that with its help it is possible to study in detail the essence of traditional legal forms. In order to study the peculiarities of the legal technique used in the 1960s, the Law «On the protection of the nature of the Ukrainian SSR» adopted on June 29, 1960 can be used. One of the reasons for the adoption of the law was the change in the country's legal policy associated with the new party leadership of the USSR and the coming to power of MS. Khrushchev, who began the period of the so-called «Khrushchev thaw». An important step in the democratization of the Soviet regime was the adoption by the Union republics, including the Ukrainian SSR, of the laws on the protection of nature. This legislation in the Ukrainian SSR was the first special law on the protection of nature, on the grounds that only the resolutions of the Council of Ministers and the joint resolutions of the Central Committee of the Communist Party of Ukraine and the

Council of Ministers of the USSR were adopted in the past. The calculations carried out showed that the total number of signs included in the content of the legislative act is 12569, and the number of articles is 32. Consideration of the number of signs for each part of the law expressed in absolute and relative terms (%), that is, from their total number showed that the largest volume is Ch. IX, which consists of 1595 and 12,7%. In the second place by the number of signs stands Ч. IV «Protection of forests and protective forests», which has 1491, or 11,9%, in the third place is Ch. VI. «Protection of reservoirs and fish stocks» — 1200 units. or 9.5%, and the smallest in number is Ч. III «Soil protection», the content of which includes 425, or 3,4%. The use of quantitative indicators shows the lack of attention paid to the protection of land by the law because only 3,4% of the general content regulated land problems, although the communist government, from the very first years of its existence, paid special attention to the protection of this natural resource.

The second stage of the study is to elucidate the general requirements of the law, which are an important element of legal technology. Seven requirements for a legislative act can be distinguished: 1) the law must be confident and clear; 2) the law must be accurate, that is, consistent and logical; 3) the law should be simple and fit for use, and also be of practical importance; 4) the law should be fair — this requirement regulates the protection of natural resources, which was considered a task of the Soviet socialist state and the whole public; 5) the law must be constitutional, that is, it means that the rules of law must correspond to the letter and spirit of the Constitution of the state; 6) the law should be accessible — the act was duly published in the Gazette of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR, in the newspapers «Pravda Ukrainy» and in other republican editions; 7) the law should be readable, that is, written in simple sentences, in plain language without the use of foreign words, special terms.

Considering the content of the law, it is necessary to pay attention to its incomplete nature, because it sets out the issues of protecting a limited number of natural objects. Another disadvantage of legal technique is the fact that the extent of responsibility for the offense is very briefly stated in Ch. XI, which is generally declarative without indicating the signs of violations of the rules of this law. A feature of the law was the fact that the act proceeded from the idea of the priorities of the interests of the state, and not the interests of the person. The proof of this is the lack of guidance on improving the living conditions and health of people.

In general, despite the lack of legal technology, the imperfection of many provisions, the law played a significant role in the formation of the legal system for the protection of nature in the Ukrainian SSR and was the only acting legislative act before the adoption in 1991 of the Law of Ukraine «On Environmental Protection».

Key words: legal technology, environmental legislation, Ukrainian SSR, normative legal act, quantitative indicators.