



УДК 340.15(477)«1960»(349.6 504).001.36

Б. Кіндюк,доктор юридичних наук,
професор кафедри цивільного права та процесу
Тернопільського національного економічного університету**А. Золотарьова,**аспірант кафедри цивільного права та процесу
Тернопільського національного економічного університету

ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ МАТЕМАТИЧНОГО МЕТОДУ В КОМПАРАТИВНОМУ ДОСЛІДЖЕННІ ПРИРОДО- ОХОРОННИХ ЗАКОНІВ СОЮЗНИХ РЕСПУБЛІК СРСР

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю вдосконалення чинного екологічного законодавства, яке сьогодні демонструє нездатність надійно захистити об'єкти навколишнього природного середовища від злочинних посягань: незаконного використання, знищення, пожеж, захоплення. У вирішенні цього завдання суттєву допомогу може надати історичний досвід правового регулювання охорони природи, накопичений у часи існування СРСР. Виходячи із цього, можемо констатувати, що радянський період у сфері охорони довкілля потребує свого дослідження, більш ґрунтовного вивчення та визначення позитивного досвіду. Особливу увагу викликають 60-і рр. минулого століття, впродовж яких проводилася кодифікація природоохоронного законодавства союзних республік. З метою виявлення особливостей цього процесу під час компаративного аналізу доцільно використати математичні методи кількісного оцінювання прийнятих законодавчих актів.

Аналіз публікацій показує наявність двох характерних рис наукової літератури, присвяченої цій проблемі. По-перше, існує значна кількість праць, у яких розглядалися питання охорони природи в СРСР, Радянській Україні та інших союзних республіках. По-друге, кодифікація природоохоронного законодавства 60-х р. минулого століття була темою, якої зрідка торкалися науковці. Фрагментарно ця тема розглядалася в

працях С.А. Боголюбова, Ю.А. Вовка, А.П. Гетьмана, Н.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, В.І. Лозо, В.Л. Мунтяна, В.В. Петрова, Г.М. Полянської, В.К. Попова, Ю.С. Шемшученка. Загалом історія кодифікації природоохоронного законодавства в період 1957–1961 рр. та особливостей її проведення в УРСР є мало дослідженою й потребує своєї подальшої розробки.

Метою статті є проведення компаративного аналізу природоохоронних законів п'яти радянських республік – РРФСР, Української РСР, Білоруської РСР, Молдавської РСР і Литовської РСР – за допомогою використання чисельних показників цих нормативно-правових актів, а також вивчення передумов прийняття Закону «Про охорону природи УРСР» 1960 р.

Викладення матеріалів дослідження треба розпочати з історії прийняття нормативно-правових актів у сфері охорони природи в СРСР і Радянській Україні. Дослідженню цієї проблеми була присвячена праця А.П. Гетьмана, в якій він детально розглянув процес становлення радянського природоохоронного законодавства, починаючи із 60-х рр. минулого століття, але не торкався питань правового регулювання цієї сфери у 1920–1950-х рр. [1, с. 13].

Розгляд наявного масиву правових документів показує, що характерною рисою природоохоронного законодавства перших років радянської влади в Україні була рецепція правових доку-



ментів, прийнятих у Радянській Росії. Так, 16 вересня 1921 р. Рада народних комісарів (далі – РНК) РСФРР прийняла декрет «Про охорону пам'яток природи, садів та парків», який складався з чотирьох пунктів і регламентував порядок визнання ділянок природи, що становлять наукову та історично-культурну цінність, є недоторканими пам'ятками природи. У свою чергу, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (далі – ВУЦВК) і РНК УСРР 16 червня 1926 р. приймають аналогічний документ «Про пам'ятки культури і природи», згідно з яким відповідальність за реєстрацію, вивчення й поділ пам'яток природи за категоріями, контроль за утриманням, охороною та популяризацією їх було покладено на Народний комісаріат освіти УСРР. Згідно із цією постановою, створювалися чотири крайові інспекції на чолі з головним інспектором з охорони природи, відповідним апаратом у Харкові, Києві, Дніпропетровську й Одесі.

Питання, пов'язані з охороною природи України, частково вирішувались у прийнятому ВУЦВК і РНК 04 листопада 1923 р. Законі «Про ліси УСРР». Подальший розвиток природоохоронної справи в УСРР здійснювався безсистемно та за відсутності державної політики в цій сфері з причини панування доктрини, згідно з якою соціалістичний устрій не може завдавати шкоди природі. У повсякденному житті простежувалась протилежна ситуація, пов'язана з негативним впливом промислових підприємств, безконтрольних рубок лісу, скороченням кількості окремих видів флори та фауни, забруднення значних територій небезпечними речовинами, підтоплення значних площ у результаті будівництва системи гідроелектростанцій. Доказом цього є праці відомого українського науковця, начальника Лісового департаменту УНР, проф. Б.Г. Іваницького, який працював в еміграції. Так, у праці «П'ятирічка і ліси України» науковець довів факти надмірної експлуатації лісів, фактичного знищення цілих лісових масивів, які при-

звели до обезлісення України [2, с. 5]. У свою чергу, комуністична влада України приймала акти, в яких фрагментарно регламентувалися питання охорони природи. Прикладом є постанова РНК УСРР «Про заборону знищення лісу в 50-кілометровій зоні навколо м. Києва» від 27 серпня 1934 р., згідно з якою заборонялись будь-які рубки в лісах, розташованих навколо столиці УСРР.

У період після закінчення Великої Вітчизняної війни комуністична влада України почала приймати більш ґрунтовно підготовлені відповідні нормативно-правові акти, спрямовані на охорону природи, які містили сукупність конкретних заходів. Прикладом такого акта є постанова Ради Міністрів (далі – РМ) УРСР «Про охорону природи на території Української РСР» від 04 червня 1949 р., яка складалася з 15 пунктів і забороняла рубку дерев і чагарників у деяких категоріях лісів, розорювання цілинних степів, знищення деяких видів флори та фауни. Іншим правовим документом стала сумісна постанова ЦК КПУ та РМ УРСР «Про заходи по поліпшенню природи Української РСР» від 3 червня 1958 р., яка ставила завдання з охорони природи та раціонального використання природних багатств перед обкомами, райкомами й міськкомами Комуністичної партії, виконкомами обласних, районних і міських комітетів та органами місцевої влади, міністерствами, відомствами й іншими державними установами. З метою виконання цього завдання на території УРСР регламентувалась заборона суцільних рубок, будівництво підприємств, які забруднюють навколишнє середовище, скидання у водні об'єкти неочищених і незнешкоджених промислових, комунально-побутових стічних вод та інші заходи. Як зазначає Ю.А. Вовк, серед джерел природоресурсного права особливе місце посідають сумісні постанови ЦК КПРС і РМ СРСР із причини того, що вони мали характер правового акта й партійної директиви [3, с. 27].

Незважаючи на прийняття серії законодавчих актів, ситуація у сфері



охорони природи в СРСР і на території УРСР продовжувала погіршуватись. Так, 29 вересня 1957 р. сталася перша в Радянському Союзі техногенна катастрофа на хімкомбінаті «Маяк», розташованому в закритому м. Челябінськ-40 (нині м. Озерськ), яка призвела до забруднення радіонуклідами площі у 23 000 км². На території України також фіксувалася значна кількість природних катаклізмів у вигляді посухи 1946 р., масових пилових бур на початку 1960-х рр., спостерігалось різке скорочення популяцій представників дикої природи та фауни, обміління річок.

Найбільш характерним показником негативного впливу радянської концепції охорони природи стала ситуація в українських Карпатах. Як зазначає сучасний український еколог В.Є. Борейко, хижацькі рубки лісу на схилах, водоймах річок призвели до серії катастрофічних повеней, зсувів ґрунту, знищення інфраструктури й загибелі людей, збитки від яких із 1957 по 1964 рр. становили понад 20 млн крб [4, с. 284]. Одночасно із цим у СРСР склалися умови, які вимагали прийняття законів у сфері охорони природи. По-перше, політика, проведена тодішнім керівництвом КПРС на чолі з М.С. Хрущовим, що реалізувалася в загостренні політичного, військового та ідеологічного протистояння з країнами заходу. Виходячи з бажання показати переваги нового соціалістичного ладу, у справі збереження навколишнього середовища керівники СРСР прийняли рішення про підготовку серії законодавчих актів, спрямованих на охорону природи. З огляду на панування комуністичної ідеології в СРСР рішення про підготовку різних найважливіших законодавчих актів приймалося на з'їздах, пленумах Комуністичної партії Радянського Союзу, а потім дублювались партійними форумами союзних республік. Так, із 27 січня по 05 лютого 1959 р. у Москві відбувся XXI з'їзд КПРС, потім червневий пленум ЦК КПРС, у рішеннях яких був пункт про вжиття заходів щодо охорони природи.

Іншою причиною була відсутність у СРСР і Радянській Україні кодифікованих актів, спрямованих на охорону природи. Не було державної програми щодо збереження природних об'єктів, а законодавчі акти приймалися епізодично, в основному з метою вирішення будь-яких конкретних проблем. У рамках реалізації цього завдання Верховні Ради практично всіх п'ятнадцяти республік у період з 1957 по 1961 рр. прийняли відповідні законодавчі акти. Так, у РРФСР – 27.10.1960, в Українській РСР – 30.06.1960, у Білоруській РСР – 21.12.1961, в Узбецькій РСР – 19.11.1959, у Грузинській РСР – 28.11.1958, у Азербайджанській РСР – 15.06.1959, у Литовській РСР – 22.04.1959, у Латвійській РСР – 27.11.1959, у Таджикиській РСР – 25.11.1959, у Вірменській РСР – 14.05.1958, в Естонській РСР – 07.06.1957, у Молдавській РСР – 16.01.1959. У дослідженні компаративний аналіз проводиться на прикладі п'яти республік (РРФСР, УРСР, БРСР, МРСР, Лит. РСР), у яких існували регіони з достатньо близькими природними фізико-географічними умовами, особливостями клімату, були наявні ліси та інші природні об'єкти.

З метою визначення кількісних показників цих законодавчих актів виконано розрахунки їхніх основних характеристик. До них належать такі: сума знаків, що входить до змісту закону, – Σ , кількість статей – N , середня кількість знаків, що припадає на кожну статтю, – \bar{X} , коефіцієнти варіації та асиметрії – C_v і C_s . Фізичний сенс цих показників полягає в такому: сума знаків характеризує загальний обсяг закону, кількість статей – внутрішню побудову документа, коефіцієнт варіації слугує характеристикою відхилення кількості знаків в одній статті від їх середнього числа, коефіцієнт асиметрії показує внутрішній розподіл матеріалу в акті. Розрахунки даних кількісних характеристик подано в таблиці 1.



Так, розглядаючи п'ять законодавчих актів, можемо констатувати, що найбільша кількість знаків – 19 102 – припадає на закон РРФСР, найменша – 3 526 – на закон МРСР. Порівняння кількості статей п'яти законодавчих актів показує, що найбільша їх кількість – 32 – припадає на Закон УРСР, а найменша – 8 – на молдавський акт. Найбільше значення $\bar{x}=957$ – припадає на закон БРСР, а найменше $\bar{x}=417$ – на український акт.

Становить інтерес та обставина, що в усіх п'яти законів достатньо близькими є значення коефіцієнтів варіації, які змінюються від 0,54 в білоруському акті до 0,76 у законі УРСР, що показує ідентичність характеру розподілу статей усередині законодавчого акта. Важливим показником розподілу матеріалу всередині закону є значення коефіцієнта асиметрії, який виявився приблизно однаковим у законів РРФСР, БРСР і МРСР, відповідно, 0,86; 0,9; 0,91. При цьому значно відрізняється один від одного характер розподілу матеріалу в законі УРСР, у якому основна кількість знаків знаходиться в заключній частині акта, і законі Лит. РСР, основна частина обсягу знаків якого знаходиться в початковій частині закону.

Порівняльний аналіз п'яти актів засвідчує різноманітний підхід законодавця до внутрішньої побудови правових документів. Так, український акт не містить у собі назв статей, а складається з 11 розділів, у яких їх кількість

змінюється від 2 до 5. У свою чергу, російський, білоруський і литовський акти містять назви статей, що входять до їх змісту, а в молдавському законі ці назви не зафіксовані. Іншою особливістю законодавчих актів є те, що український закон містить найбільшу кількість статей – 32, при тому що його загальний обсяг менший, ніж у російському акті, який має 22 статті.

Виконання порівняльного аналізу змісту ст. 1 п'яти законів показало їх практичний збіг однієї з однією, оскільки в них регламентувались об'єкти природи, що підлягали державній охороні. Практично повністю збігаються назви статей у російському та білоруському природоохоронних законах, відмінності стосуються лише порядку викладення законодавчого матеріалу. Так, у ст. 2 обох законів регламентується охорона земель, у ст. ст. 3–8 російського та білоруського законів – охорона надр, вод, лісів, рослинного світу, зелених насаджень у містах, типових ландшафтів. Аналогічним чином збігаються назви і зміст статей цих законів, присвячені охороні тваринного світу, обліку кількості природних ресурсів, контролю, участі громадських організацій, науково-дослідницькій роботі й питанням відповідальності за правопорушення в цій сфері.

У свою чергу, закон про охорону природи Лит. РСР відрізняється від аналогічних законодавчих актів більш детальним викладом категорій об'єктів

Таблиця 1

Основні кількісні показники Законів «Про охорону природи» союзних республік СРСР

№№ з/п	Назва республіки	Рік прийняття	Сума знаків	Кільк. статей	Середня кільк. знаків	Коефіцієнти	
						варіації	асиметрії
11	РРФСР	1960	18 060	22	868	0,64	0,86
22	УРСР	1960	13 343	32	417	0,76	2,35
33	БРСР	1961	17 226	18	957	0,54	0,9
44	МРСР	1959	3 526	8	441	0,61	0,91
55	Лит. РСР	1959	5 263	9	585	0,62	0,34



охорони природи, до яких входять місця та ландшафти, характерні для цієї республіки, і які мають важливе значення в природному, культурному, естетичному стосунку й пов'язані з історичними подіями. Іншою істотною відмінністю цього законодавчого акта від російського, українського та білоруського є регламентація, згідно зі ст. 5, відповідальності за порушення положень цього акта. Так, у законі зазначається, що особи, які порушили цей закон, піддаються адміністративному штрафу в розмірі до 500 карбованців; ті, які порушили цей закон повторно або завдали значної шкоди державі, караються позбавленням волі на строк від трьох місяців до двох років або виправно-трудовами роботами на строк до одного року.

Згідно з литовським законодавчим актом, на підприємства, установи та організації, які порушили цей закон, могло бути накладено адміністративний штраф у розмірі до 5 тис. крб, якщо це порушення за іншими законами не тягло за собою більш суворого покарання. На відміну від інших республік, литовський законодавчий акт, відповідно до ст. 6, давав право накладати адміністративні штрафи державним інспекторам з охорони природи або директорам лісгоспів. Іншим пунктом, що відрізняє природоохоронний закон Литви від інших республік, є ст. 8, яка передбачала матеріальну відповідальність порушників положень цього закону й обов'язок відшкодувати завдані збитки та відновити попередній стан об'єкта, що охороняється.

Аналогічний підхід законодавця зафіксований у Законі «Про охорону природи Молдавської РСР», у ст. 6 якого зазначається, що винні в знищенні та пошкодженні охоронюваних державою об'єктів природи й пам'яток караються позбавленням волі на строк до 3 років, або виправно-трудовами роботами на строк до 1 року, або штрафом у розмірі до 2 000 крб. При цьому таких конкретизацій заходів відповідальності законодавчі акти, прийняті в Росії, Україні, Білорусії, не містили.

Істотною відмінністю молдавського закону від актів інших республік була фіксація в ньому значної кількості бланкетних норм. Так, згідно зі ст. 8, перед Радою Міністрів Молдавської РСР ставилося завдання з підготовки постанови щодо застосування цього закону, розробки заходів щодо приведення в належний порядок зелених насаджень у містах і селах, боротьби з ерозією ґрунтів, зсувів, обезлісенням. Як зазначає В.Л. Мунтян, Закон «Про охорону природи Української РСР» закріпив природоохоронні відносини на більш високому науковому рівні та дав поняття правової охорони природи [5, с. 37]. Особливістю природних об'єктів УРСР була наявність значної кількості штучних лісів, які створювались починаючи із середини ХІХ ст. Ця обставина знайшла відображення в розділі 4 «Охорона лісів та захисних лісонасаджень», який складався зі ст. ст. 8-10 і детально регламентував заходи з охорони лісів, полезахисних лісів, лісосмуг в зелених насаджень порівняно з іншими республіками.

У той історичний період УРСР була однією з найбільш урбанізованих республік Радянського Союзу з концентрацією потужних промислових і видобувних підприємств. Із цієї причини у зміст закону ввійшов розділ 5 (ст. ст. 11-12), присвячений охороні зелених зон міст і селищ, яких не було в змісті законодавчих актів інших республік. Аналогічним чином у склад українського закону входили окремі статті (21-22), які регламентували заходи з охорони повітря від забруднення.

Іншою відмінністю українського закону була ст. 26, що давала право Академії наук УРСР, Українській академії сільськогосподарських наук вирішувати питання про зарахування об'єктів до пам'яток природи. У свою чергу, в Білорусії таке право надавали державній плановій комісії, у РРФСР – Раді Міністрів республіки, у Литві – Комітету з охорони природи. В українському природоохоронному законі досить широко регламентувалася участь громадськості



в таких заходах, яка здійснювалася за допомогою Українського товариства охорони природи і сприяння розвитку природних багатств.

На практиці прийняття цього закону не дало змоги вирішити значну кількість екологічних проблем, накопичених в УРСР. Із цієї причини 25 червня 1964 р. Верховна Рада УРСР прийняла доповнення у вигляді Закону «Про внесення змін і доповнень до Закону про охорону природи Української РСР». Згідно із цим актом, охорона природи повинна була проводитися на принципі розширеного відтворення та розвитку всіх її багатств. Уносилися суттєві зміни в ст. 8 закону, згідно з якими заборонялися рубки лісів понад установлену щорічну лісосіку, а також тих лісів, що мають ґрунтозахисне, поєзазахисне, водоохоронне, водорегулювальне призначення.

За змістом роботи можна зробити такі висновки.

1. Прийняття законодавчих актів у сфері охорони природи в перші роки радянської влади й у період до початку 1960-х рр. проводилося безсистемно, акти мали локальне значення, а на практиці спостерігалися процеси знищення природних багатств України.

2. Показана наявність декількох причин проведення кодифікації в 60-х рр. минулого століття, до яких варто зарахувати правову політику тодішнього комуністичного керівництва СРСР, накопичення значної кількості екологічних проблем і фрагментарний характер чинних природоохоронних актів.

3. Виконано чисельний аналіз кількісних характеристик п'яти природоохоронних законів, прийнятих у РРФСР, Українській РСР, Білоруській РСР, Молдавській РСР і Литовській РСР, який показав, що найбільший обсяг матеріалу знаходиться в російському акті, а найменший – у молдавському. За допомогою математичних розрахунків коефіцієнта варіації доведено рівномірний характер розподілу матеріалу в російському, білоруському та литовському законах, а розрахунки коефіцієнта аси-

метрії довели, що в українському законі основна частина матеріалу знаходиться в заключній частині акта, а в законі Лит. РСР – у початковій частині.

4. Показана наявність низки змістових і конструктивних відмінностей прийнятих природоохоронних законів стосовно питань охорони лісів, лісосмуг в українському акті й заходів відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи в молдавському та литовському законах.

Ключові слова: закон, кодифікація, союзна республіка, сума знаків, кількісні показники.

У статті розглянуто причини прийняття в період 1957–1961 рр. природоохоронних законів деяких союзних республік СРСР. Виконано компаративний аналіз побудови й основних положень актів, прийнятих у РРФСР, Українській РСР, Білоруській РСР, Молдавській РСР і Литовській РСР. Проведено розрахунки чисельних показників цих актів у вигляді загальних сум знаків, коефіцієнтів варіації та асиметрії.

В статье рассмотрены причины принятия в период 1957–1961 гг. природоохранных законов некоторых союзных республик СССР. Выполнен компаративный анализ построения и основных положений актов, принятых в РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР, Молдавской ССР и Литовской ССР. Проведены расчеты численных показателей данных актов в виде общих сум знаков, коэффициентов вариации и асимметрии.

The article deals with the causes of codification of environmental laws of some Soviet Republics in the period of 1957 to 1961 years. It is shown the comparative analysis of construction and main provisions of acts passed in the RSFSR, the USSR, BSSR, MSSR and LRSR. The calculation of numerical data indicators acts is done as amount of signs, coefficients of variation and asymmetry.





Література

1. Гетьман А.П. *Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля* / А.П. Гетьман // *Право України*. – 2011. – № 2. – С. 11–19.
2. Іваницький Б.Г. *П'ятирічка і ліси України* / Б.Г. Іваницький // *Тризуб*. – 1933. – № 7. – С. 2–11.
3. Вовк Ю. А. *Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды* / Ю.А. Вовк. – Х. : *Высш. шк.*, 1986. – 160 с.
4. Борейко В.Е. *История охраны природы Украины. X век* / В.Е. Борейко. – К. : *Киев. еколого-культурный центр*, 2001. – 542 с.
5. Мунтян В.Л. *Правовая охрана природы УССР* / В.Л. Мунтян. – К. : *Вища шк.*, 1982. – 230 с.

