



Кіндюк Борис Володимирович,
доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник Інституту
законодавства Верховної Ради України,
Україна, м. Київ
e-mail: kxenon7@mail.ru
ORCID 0000-0001-8519-4649

doi: 10.21564/2414–990x.145.165961
УДК 340.134:340.114:349.6(477)

НОРМАТИВНО–ПРАВОВИЙ АКТ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРИРОДООХОРОННОГО ПРАВА

У статті розглянуто роль і місце нормативно-правових актів у системі джерел природоохоронного права за допомогою розгляду їхніх функцій та ознак. Показано, що в законах, прийнятих у Радянській та незалежній Україні, значний обсяг матеріалу присвячено охоронній та управлінській функціям, доведено тенденцію поступового ускладнення структури нормативно-правових актів, яка змінилася з часом на більш простішу та доступну для практичного використання.

Ключові слова: нормативно-правовий акт; природоохоронне право; функції нормативно-правових актів; кількісні показники; розподіл текстового матеріалу; ознаки нормативно-правових актів; джерела права.

Кіндюк Б. В., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института законодательства Верховной Рады Украины, Украина, г. Киев.
e-mail : kxenon7@mail.ru ; ORCID 0000-0001-8519-4649

Нормативно-правовой акт как источник природоохранного права

В статье рассмотрены роль и место нормативно-правовых актов в системе источников природоохранного права при помощи исследования их функций и признаков. Показано, что в законах, принятых в Советской и независимой Украине, значительный объем материала посвящен охранный и управленческой функциям, доказана тенденция постепенного усложнения структуры нормативно-правовых актов, которая изменилась со временем на более простую и доступную для практического использования.

Ключевые слова: природоохранное право; функции нормативно-правовых актов; количественные показатели; распределение текстового материала; признаки нормативно-правовых актов; источники права.

Актуальність теми дослідження пов'язана з двома причинами. По-перше, нормативно-правовий акт становить собою основну форму джерел природоохоронного права, а як засіб правової регламентації використовується в цій сфері з часів Київської Русі до сьогодні. Необхідність проведення таких досліджень

пов'язана з наявністю суперечностей, дублювання, прогалин, які заважають правовому регулюванню природоохоронної справи. Особливістю цієї сфери є наявність значного числа нормативно-правових актів, які чітко не встановлюють обов'язків посадових осіб органів державної влади та не в повному обсязі визначають норми відповідальності за порушення, зафіксовані в його змісті.

По-друге, в Україні немає закону про нормативно-правові акти (далі – НПА), що значно ускладнює процес використання та охорони природних об'єктів. Дослідження ознак, функцій нормативно-правових актів дозволить оптимізувати правотворчу діяльність, підвищити ефективність прийнятих актів та уникнути помилок, які існували в минулому.

Постановка проблеми. Створення ефективного механізму правового регулювання є актуальною потребою сучасного природоохоронного законодавства. У вирішенні цього завдання зростає роль нормативно-правових актів, з'ясування їх юридичної природи, функції та місця в системі джерел права. Тому дослідження історії розвитку динаміки змісту, векторів розвитку та їх характеристик є нагальною проблемою юридичної науки.

Аналіз публікацій показує, що проблеми, пов'язані з нормативно-правовими актами та їх місцем у системі джерел права, розглядалися на всіх етапах розвитку юридичної науки. У дореволюційний період такими дослідженнями займалися: М. Ф. Владимирський-Буданов (M. F. Vladymyrskiy-Budanov), М. Л. Дювернуа (M. L. Diuvernua), М. П. Загоскін (M. P. Zahoskin), І. О. Ільїн (I. O. Ilin), М. М. Коркунов (M. M. Korkunov), Л. І. Петражицький (L. I. Petrazhytskyi), О.М.Ф. фон Рейц (O.M.F. fon Reits), Ф. В. Тарановський (F. V. Taranovskyi), Г. Ф. Шершеневич (H. F. Shershenevych) та ін. У часи існування СРСР зазначені проблеми розробляли: С.С. Алексєєв (S. S. Aleksieiev), М. Т. Баймаханов (M. T. Baimakhanov), С. Л. Зівс (S. L. Zivs), Д. А. Керімов (D. A. Kerimov), О. А. Лук'янова (O. A. Luk'ianova), А. С. Піголкін (A. S. Piholkin), Ю. О. Тихомиров (Yu. O. Tykhomyrov), О. П. Шебанов (O. P. Shebanov), Л. С. Явіч (L. S. Yavich) та ін. А ось зміст нормативно-правових актів у системі джерел природоохоронного права розглядають у незалежній Україні: А. П. Гетьман (A. P. Hetman), М. В. Краснова (M. V. Krasnova), В. В. Петров (V. V. Petrov), В. К. Попов (V. K. Popov), А. К. Соколова (A. K. Sokolova), Ю. С. Шемшученко (Yu. S. Shemshuchenko).

Метою статті є дослідження нормативно-правового акта як джерела природоохоронного права.

Виклад основного матеріалу варто розпочати з того, що однією з форм права та засобом правової регламентації в природоохоронній сфері є нормативно-правові акти. За їх допомогою здійснюється зв'язок між різними моделями використання природи і конкретними суб'єктами права в процесі використання об'єктів навколишнього середовища. Як вказує Л. Андрусів, існує значна кількість підходів до класифікації нормативно-правових актів за такими критеріями: 1) юридична сила; 2) суб'єкти правотворчості; 3) галузева належність; 4) зовнішня форма [1, с. 128]. У свою чергу П. М. Рабінович розглядає систему

нормативно-правових актів крізь призму ієрархії нормативно-правових актів, галузі правового регулювання та устрою держави [2, с. 125–126].

Поява НПА як джерел права у цій сфері пов'язана зі змінами політичної і соціально-економічної ситуації та з процесом становлення державності. Загальновідомо, що така пам'ятка права, як «Руська Правда», становила собою збірку звичаїв, зокрема й тих, що встановлювали охорону деяких природних об'єктів.

У радянські часи нормативно-правові акти становили собою основну форму джерел права і за їх допомогою регламентувалися практично всі питання, пов'язані з використанням, охороною та відтворенням природних об'єктів. У незалежній Україні нормативно-правові акти також відіграють основну роль серед джерел права, але до них поступово приєднуються інші джерела, насамперед положення міжнародних договорів у природоохоронній сфері. Як вказує А. П. Гетьман, сьогодні екологічне законодавство становить собою багатогалузеву систему НПА, що ускладнює їх використання з причини неузгодженості, наявності суперечностей і дублювання [3, с. 13].

Дослідження місця і ролі НПА в системі джерел права потребує розгляду функцій, оскільки в них знаходять своє вираження сутність та соціальне значення цієї категорії. Як стверджує В. В. Корольова, до їх числа належать: 1) політична; 2) правоустановна; 3) регулятивна; 4) охоронна; 5) управлінська; 6) інформаційна; 7) історико-культурна; 8) ідеологічна; 9) виховна [4]. На підставі такої класифікації доцільно розглянути зміст кожної з цих функцій (рис. 1).

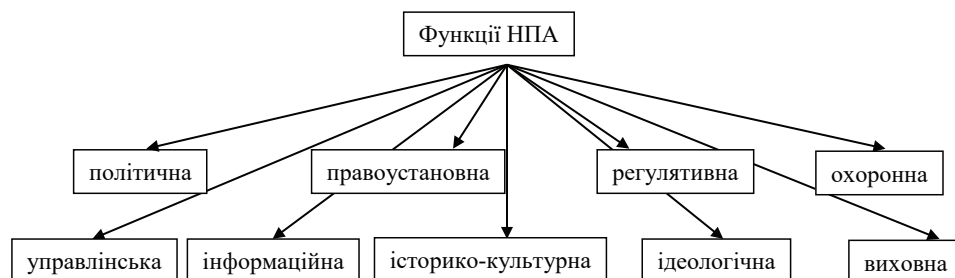


Рис. 1. Функції природоохоронних нормативно-правових актів

I. Політична функція полягає в тому, що за допомогою прийняття нормативно-правових актів закріплюються доктринальні підходи до вирішення природоохоронних завдань. Як приклад, можна розглянути загальні положення Земельного кодексу УСРР 1922 р., в яких вказувалось, що всі землі в межах УСРР становлять власність робітничо-селянської держави. На підставі цих положень у п. 7 передбачається обов'язок усіх землекористувачів у веденні «правильного» використання відведених їм земель, що означає необхідність збереження землі, шляхом додержання сівозмін, агротехнічної техніки, строків виконання сільгоспробіт. Політична функція природоохоронного законодавства

знайшла своє вираження в преамбулі Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р., в якій вказувалось, що охорона природних багатств є важливим завданням радянської соціалістичної держави та всієї громадськості.

II. Правоустановна функція нормативно-правового акта становить собою форму діяльності держави, яка реалізується шляхом закріплення норм права у вигляді законодавчих та підзаконних актів. З цим поняттям пов'язана реалізація конкретних завдань у природоохоронній сфері на основі створення нових правових норм, яка отримала назву первинного правоутворення. Як вказує О. В. Богатова, кожний НПА як джерело права має власний предмет, специфічні характеристики за змістом, формою, походженням, спрямованістю і способом регулювання [5, с. 11]. За допомогою цієї функції реалізується процес підготовки нормативних інтерпретаційних і локальних актів, їх види та порядок прийняття. Отже, на підставі Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. були прийняті: Земельний кодекс УРСР 1970 р., Водний кодекс УРСР 1972 р., Кодекс УРСР про надра 1974 р., Лісовий кодекс УРСР 1979 р., а також інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти. Аналогічний підхід, пов'язаний з правоустановною функцією нормативно-правового акта, був використаний в незалежній Україні, коли на основі Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. було прийнято низку кодифікованих актів, законодавчих актів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та достатньо велике за обсягом значне число відомчих підзаконних актів.

III. Регулятивну функцію можна визнати як обумовлений її соціальним призначенням напрям правового впливу, що виражається у встановленні позитивних правил поведінки, наданні прав і покладанні юридичних обов'язків на суб'єктів права. Цю функцію можна дослідити на прикладі Постанови Ради Міністрів УРСР «Про поліпшення охорони природи, раціональне використання і відтворення природних багатств Української РСР» від 8 травня 1964 р. У ній ставиться завдання взяти під контроль міністерств, відомств, виконкомів обласних, міських, районних Рад депутатів трудящих хід виконання Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. Ця Постанова встановлює необхідність правового регулювання охорони природи шляхом передбачення в річних планах обсягів робіт та матеріальних засобів із захисту ґрунтів, відновлення рослинного покриву, створення захисних зон річок.

IV. Охоронна функція завжди посідала значне місце в природоохоронних нормативно-правових актах у часи Київської Русі, Великого князівства Литовського, Козацько-Гетьманської держави, УНР, УСРР/УРСР та в незалежній Україні. Стаття 34 Короткої редакції (далі: КР) «Руської Правди» передбачала досить значну суму штрафу в 12 гривень за переорювання межі або знищення дерев із межовими знаками. У свою чергу ст. 37 запроваджувала штраф розміром 3 гривні за крадіжку мисливських птахів, яструбів або соколів. Значно меншу суму штрафу (60 резан) запроваджувала ст. 36 за крадіжку журавля або лебедя та передбачала грошову компенсацію власникові птахів у розмірі

30 резан. У Статуті ВКЛ 1529 р. чотири статті (арт.арт. 8, 9, 11, 12) були присвячені питанням, пов'язаним з регулюванням полювання. Отже, в арт. 8 за знищення соколиного або лебединого гнізда і крадіжки з них пташенят установлювався штраф у 12 карбованців. У часи існування Радянської України охоронна функція знайшла своє відображення в більшості нормативно-правових актів, пов'язаних з природоохоронною справою, а з 1984 р. була проведена їх систематизація, яка увійшла до змісту Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення. У незалежній Україні відповідальність за протиправні дії у сфері охорони природи регламентується статтями 52–92 Глави VII «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» КУпАП за станом на 2019 р.

V. Управлінська функція знайшла своє відображення у створенні системи органів, пов'язаних з охороною природних ресурсів, до числа яких належало Положення про Народний комісаріат земельних справ 1923 р., Положення про Всеукраїнське управління лісами, затверджене Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету 1927 р., гірничча інспекція, створена на підставі Гірничого кодексу УСРР 1928 р. У незалежній Україні створена система органів управління, які займаються природоохоронною справою, до числа яких належать: Міністерство охорони навколишнього середовища, Державне агентство водних ресурсів, Державний комітет земельних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Державна служба геології та надр України та ін. Згідно з чинним в Україні законодавством, значну роль у реалізації управлінської функції та підготовки НПА відіграють державні цільові програми, порядок розробки яких визначає Кабінет Міністрів України. Центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування під час їх розробки залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних програм для вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм.

VI. Інформаційна функція нормативно-правових актів установлює основні напрями діяльності з розвитку інформаційної сфери стосовно відносин, пов'язаних з охороною, використанням та відтворенням природних об'єктів. До її складу входять дані, які доцільно внести до змісту законів стосовно природних об'єкт, державних структур, на які покладено проведення контролю за їх станом. Важливе значення в реалізації цієї функції мають положення Орхуської конвенції, що її Україна ратифікувала 1999 р., яка встановлює порядок доступу до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Ця міжнародна угода передбачає надання інформації в максимально стислі строки, але не пізніше одного місяця після подання заяви, з можливістю продовження терміну до двох місяців після подання заяви.

VII. Історико-культурна функція нормативно-правових актів пов'язана з необхідністю підвищення рівня культури суспільства, знань історії та ролі

природних об'єктів у збереженні природи. Прикладом реалізації цієї функції є Постанова Колегії Наркомзема УСРР «Про створення Канівського природного заповідника» від 30 липня 1923 р., який розташований у межах Черкаської області та є місцем поховання Т. Г. Шевченка. Іншим прикладом реалізації цієї ознаки є Постанова Ради Міністрів УРСР «Про увічнення пам'ятних місць, пов'язаних з історією запорозького козацтва» від 18 вересня 1965 р. № 911, на підставі якої був створений Національний заповідник «Хортиця», на території якого відбувалися численні історичні події, пов'язані з українським козацтвом.

VIII. Ідеологічна функція знайшла свій прояв у радянські часи шляхом закріплення Конституції УРСР 1978 р. У цьому акті вказується, що природні об'єкти становлять собою народну власність, знаходяться лише у власності соціалістичної держави та не можуть бути передані для приватного користування. У свою чергу нормативно-правові акти, прийняті в незалежній Україні, передбачають можливість передачі природних об'єктів у приватну власність, але при цьому має бути забезпечено збереження довкілля, раціональне використання природних об'єктів, безпека та охорона навколишнього природного середовища.

IX. Виховна функція пов'язана з удосконаленням у населення, особливо молоді, поглядів стосовно охорони природи, що знайшло відображення в різних положеннях нормативно-правових актів. Наприклад, у Постанові Ради Міністрів УРСР 1964 р. «Про поліпшення охорони природи, раціональне використання і відтворення природних багатств Української РСР» п. 13 установлював, що Міністерство вищої і середньої спеціальної освіти УРСР, Міністерство освіти УРСР, ректори вищих і директори середніх навчальних закладів мусять посилити роботу серед студентів та учнівської молоді для виховання в них почуття любові до природи нашої Батьківщини, широко залучати їх до участі в лісопосадках, вирощуванні садів, виноградників, пов'язуючи їхню практичну роботу з навчальними планами. У ст. 7 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. вказується, що підвищення екологічної культури суспільства і професійна підготовка фахівців забезпечуються загальною обов'язковою комплексною освітою та вихованням у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі в дошкільних дитячих закладах, у системі загальної середньої, професійної та вищої освіти, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

Значний інтерес становить проведення розрахунків стосовно розподілення текстового матеріалу згідно з функціями природоохоронних актів (табл. 1).

Проведені розрахунки за методикою О. Л. Копиленка, Б. В. Кіндюка, показали, що найбільша кількість знаків, яка виражена у відсотках, у Законі 1960 р. – 67,3 % припадає на охоронну функцію, а в Законі 1991 р. – 38,5 % – на управлінську [6].

Важливою характеристикою нормативно-правових актів є їхні ознаки, які дозволяють детально охарактеризувати сутність цього явища. Як зазначає Н. М. Пархоменко, до числа ознак належать такі: 1) відображення державних інтересів; 2) структура, документальна форма закріплення; 3) прийняття

державним органом у визначеному порядку; 4) обов'язковість для виконання; 5) забезпечення системою державних гарантій; 6) опублікування у спеціальних виданнях, діє в часі, просторі та щодо кола осіб; 7) наявність юридичної сили [7, с. 161]. Виходячи з цих ознак, доцільно розглянути кожен з них детально.

Таблиця 1

Розподіл текстового матеріалу за функціями законодавчих актів

№ з/п	Назва законодавчого акта	Функції (%) від загальної кількості знаків							
		Політична	Регулятивна	Охоронна	Управлінська	Інформаційна	Історико-культурна	Ідеологічна	Виховна
1.	Закон «Про охорону природи Української РСР» 1960 р.	4,8	3,7	67,3	4,6	1,8	12,7	1,6	3,5
2.	Закон «Про охорону навколишнього середовища» 1991 р.	0,9	2,8	27,9	38,5	6,1	4,8	0,8	18,2

I. Ознаки, пов'язані з відображенням державних інтересів у сфері охорони природи, знаходять своє відображення за допомогою прийняття нормативно-правових актів, які присвячувалися загальним питанням цієї діяльності та регламентації використання окремих об'єктів. До цих ознак входить необхідність регулювання широкого кола найважливіших сфер суспільних відносин, пов'язаних з природоохоронною справою, та врахування економічних і соціальних інтересів суспільства. Наприклад, у перші часи радянської влади основним державним інтересом було врегулювання земельних, гірничих та лісових питань, у зміст яких входила така складова, як охорона цього природного ресурсу. Тому одним із перших нормативно-правових актів став Декрет «Про землю» від 26 жовтня 1917 р., прийнятий на II З'їзді робочих та солдатських депутатів, та Декрет Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету «Про соціалізацію землі» від 19 лютого 1918 р., у зміст яких входив пункт стосовно необхідності збереження цього ресурсу. Реалізація державної політики стосовно цих природних ресурсів знайшла відображення в Земельному кодексі УСРР 1922 р., Законі «Про ліси» 1923 р. та Гірничому кодексі УСРР 1927 р., в яких закріплено основи правового регулювання у сфері їх охорони, використання та збереження. У Земельному кодексі УСРР 1922 р. державним інтересам був присвячений п. 29, який дозволяв у разі порушення

в цій сфері відібрати землю та перевести її в державний фонд. У Законі «Про ліси» встановлювалася відповідальність за порушення державних інтересів при проведенні рубок, другорядних лісокористувань, знищення лісів та не проведення робіт з їх відновлення.

Прикладом реалізації цієї ознаки є прийняття Постанови Ради Міністрів СРСР та ЦК ВКП(б) «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР» від 20 жовтня 1948 р., що відома як «сталінський план реконструкції природи».

Основна ідея акта полягала у створенні системи ставків, водойм, насадженні штучних лісів у південних районах СРСР, що мало значно покращити клімат, захистити землі від ерозії, суховіїв та підняти врожай сільгоспкультур. Цей законодавчий акт необхідно вважати наймасштабнішою програмою перетворення природи за всю історію існування людства, адже він передбачав створення захисних смуг, системи заходів для закріплення і заліснення пісків та побудову ставків і водойм на значній території європейської частини СРСР.

У радянські часи приймалися нормативно-правові акти, які були спрямовані на погіршення стану природи. До числа таких належали нормативно-правові акти стосовно закриття заповідників, знищення деяких видів тварин і птахів. Це, наприклад, Постанова Ради Міністрів СРСР «Про тотальну перевірку заповідників СРСР» 1951 р. та Постанова Ради Міністрів УРСР «Про заповідники» 1951 р., у якій передбачалося закриття заповідників місцевого значення, таких як: Біла Гора, Галілея, Золотий Потік та багатьох інших, що негативно вплинуло на стан рослинного і тваринного світу.

II. Нормативно-правові акти у сфері охорони природи мали різну структуру, яка залежала від складності правового регулювання, суспільних відносин, пов'язаних зі сферою охорони природи. З цієї точки зору перший письмовий документ, такий як «Руська Правда», мав просту структуру: складалася з Короткої та Поширеної редакцій, які містили статті Статутів Великого князівства Литовського, що також містили норми з охорони природи та складалася з розділів і артикулів. Значно складнішою структурою відрізнялися НПА з охорони природи, прийняті в перші роки радянської влади. Наприклад, Закон «Про ліси» УСРР 1923 р. складався з частин, відділів, розділів і статей; Земельний кодекс УСРР містив частини, розділи, глави і статті.

За часи існування УРСР були прийняті: Земельний кодекс УРСР 1970 р., Водний кодекс УРСР 1972 р., Кодекс УРСР про надра 1976 р., Лісовий кодекс УРСР 1979 р., які мали однакову структуру, що складалася з розділів, глав і статей.

У незалежній Україні в рамках проведення кодифікації природоохоронного законодавства було прийнято: Водний кодекс України 1992 р., Земельний кодекс України 1992 р., Лісовий кодекс 1994 р., Кодекс України про надра 1994 р., що мали однакову ієрархічну структуру «розділ – глава – стаття».

На додаток до цього в незалежній Україні з метою правового регулювання природоохоронної справи були прийняті закони України «Про рослинний світ», «Про тваринний світ», «Про екологічну мережу», «Про атмосферне повітря», «Про захист тварин від жорсткого поводження» та ін. Всі ці закони мають просту структуру «розділ – стаття»; виняток становить Закон України «Про ПЗФ», який має складну структуру «розділ – глава – стаття».

Нормативно-правові акти в перші роки радянської влади затверджувалися на підставі рішення Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, Ради народних комісарів, починаючи з 30-х років – Верховної Ради УСРР/УРСР, Ради Міністрів, а в часи незалежної України – Верховної Ради, Кабінету Міністрів та указів Президента України.

III. Наступна ознака встановлює правила поведінки загального характеру, які складаються із зразків, масштабів, еталонів дій, що їх мусять дотримуватися учасники правовідносин, пов'язаних із сферою використання охорони та відновлення природи. Прикладом такої ознаки є ст. 69 «Руської Правди», яка забороняє полювання на бобрів та встановлює штраф розміром у 12 грн. Ця норма також увійшла у Статути Великого князівства Литовського, а контроль за правилами поведінки покладался на лісничого, який здійснював огляд місць проживання бобрів, суворий контроль за їх поголів'ям та складав річний звіт про їх чисельність. Полювання на цих звірів дозволялося на підставі господарського листа з власноручним підписом великого князя та зазначенням кількості звірів і термінів мисливства. Таке положення цієї пам'ятки права є прикладом, що показує трансформацію норм звичаєвого права, пов'язану із звичаєм, згідно з якою треба було вважати цих тварин княжою власністю у конкретних законодавчих положеннях. Правила поведінки у сфері природоохорони знайшли своє закріплення в спільній Постанові Центрального Комітету Комуністичної партії та Ради Міністрів Радянської України «Про посилення охорони природи й поліпшення використання природних ресурсів республіки» від 8 травня 1973 р., в якій встановлювався систематичний контроль за додержанням чинних правил та норм у цій сфері.

IV. Нормативно-правовий акт приймається чітко визначеним колом правотворчих органів у певному порядку. Такий стан справ не завжди відповідав історичним реаліям, які склалися в різних суспільно-політичних умовах та залежали від форми правління, особистості правителів та державної політики. Наприклад, у часи царювання Петра I широко використовувалась указана форма нормативно-правових актів, присвячених правовій охороні природи. Імператор прийняв такі укази: Статут «Про риболовлю» від 11 грудня 1704 р., відповідно до якого вводилися заборони на ловлю деяких видів риб; «Про заборону полювання на лосів» 1714 р., згідно з яким встановлювалися значні штрафи за такі дії.

У часи Радянської України законодавчі акти приймалися певним колом державних органів, як-от: Всеукраїнський центральний виконавчий комітет, Рада народних комісарів, народні комісаріати. Особливістю цього періоду було

надання значного обсягу прав Народному комісаріату юстиції, який мав право встановлювати порядок звільнення від покарання, амністії, що підтверджується інструкцією НКЮ «Про порядок застосування постанови ВУЦВК та про амністію за малозначущими справами, передбаченими ст. 99 КК УСРР» від 5 травня 1924 р.

У незалежній Україні міністерствам і відомствам також надано чималий обсяг повноважень, прикладом чого є наказ Мінекобезпеки «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства» від 27 жовтня 1997 р.

Нормативно-правові акти згідно з чинним законодавством мають чітко встановлену ієрархію, вищим рівнем якої є постанови Верховної Ради України, другим рівнем – укази Президента України, третім – постанови Кабінету Міністрів України, четвертим – накази і розпорядження міністерств і відомств, п'ятим – акти органів місцевого самоврядування. Отже, законами України цим органам надано значний обсяг повноважень у сфері охорони природи на підзвітних територіях шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів. Як зазначає К. І. Наумова, НПА органів місцевого самоврядування приймаються встановленим колом правотворчих органів, до яких входять обласні, міські, районні, селищні ради депутатів та їх виконкоми, і є обов'язковими для всіх підприємств, установ, організацій, громадян, які проживають на відповідній території [8, с. 64].

Прикладом такого документа є рішення міської ради Кропивницького «Про затвердження Програми розвитку та збереження зелених насаджень у місті Кропивницькому на 2018–2021 роки».

V. Наступна ознака означає таку особливість нормативно-правових актів, як базування на державних гарантіях та наявність примусових заходів їх виконання. Наприклад, за рубку дубів ст. 73 «Руської Правди» передбачала штраф 12 грн., згідно із Статутом ВКЛ 1529 р. за вирубування дерев з бджолами було встановлено штраф 1 копа грошей, а за псування без бджіл треба було сплатити 0,5 копи грошей.

У радянському законодавстві широко використовувалася така форма підзаконних нормативно-правових актів, як укази Президії Верховної Ради СРСР. Як приклад, можна навести Указ «Про внесення змін і доповнень до ст. 89 Кримінального кодексу Української РСР» від 25 листопада 1965 р., в якому встановлювалася відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк до 10 років за умисне знищення та істотне пошкодження лісових масивів шляхом підпалу. У свою чергу ч. 2 цього Указу встановлює за умисне знищення або пошкодження лісових масивів, учинених шляхом підпалу або іншим загальнонебезпечним способом, якщо це діяння спричинило людські жертви або завдало особливо великої шкоди, – позбавлення волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років.

У КУпАП 1984 р. встановлювалася відповідальність за: псування земель, забруднення їх виробничими стоками, відходами (ст. 52); безгосподарне вико-

ристання земель, невиконання заходів щодо їх поліпшення, охорони ґрунтів від вітрової та водної ерозії (ст. 53); несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель та не приведення їх у первісний стан (ст. 54), а також у кодифікованому акті давались державні гарантії громадянам стосовно відповідальності за правопорушення, пов'язані з водними ресурсами, тваринами, деякими видами рослин, атмосферним повітрям та надрами.

Практично в усіх нормативно-правових актах, прийнятих у незалежній Україні, містяться норми, обов'язкові для виконання, за порушення яких вживаються примусові заходи, які регламентуються у Кримінальному кодексі України, КУпАП, Цивільному кодексі та інших нормативно-правових актах.

VI. Нормативно-правові акти мають статус актів, що їх затверджує держава, тому для них існує особливий порядок публікацій у спеціальних виданнях.

Видання нормативно-правових актів регулює Конституція України та відповідний Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 23 листопада 2007 р., в якому вказується, що закони, інші акти Верховної Ради, Президента, Кабміну мають бути опубліковані в офіційних друкованих виданнях не пізніше ніж через 15 днів після їх прийняття. До офіційних видань належать: «Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр», «Голос України», «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник Президента України». В інших ЗМІ акти можуть бути надруковані лише після офіційного їх оприлюднення у вказаних вище виданнях.

Існують НПА, що призначені для внутрішнього користування певних органів та установ, тому їх дозволено не оприлюднювати в офіційних виданнях. Чинності вони набирають з моменту надсилання їх тим посадовим особам чи керівникам установ, підрозділів тощо, яких вони стосуються.

VII. Юридична сила нормативно-правових актів базується на принципах підпорядкування та ієрархічної їх побудови. Поділ нормативно-правових актів за юридичною силою визначає місце і значимість кожного нормативно-правового акта в загальній системі державного нормативного регулювання природоохоронної справи. Ієрархія нормативно-правових актів має важливе значення для впорядкування процесів правотворчості, підготовки нових нормативно-правових актів та правозастосування з метою підтримки законності й правопорядку.

Основним кодифікованим актом у природоохоронній сфері є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), на підставі якого були прийняті: Лісовий кодекс України 1994 р., Кодекс України про надра 1994 р., Водний кодекс України 1995 р., Земельний кодекс України 2001 р. На їх основі були прийняті законодавчі акти, які регламентують використання та охорону окремих об'єктів природи: рослинний світ, природно-заповідний фонд, тваринний світ, атмосферне повітря, екологічну мережу та ін.

За результатами проведеного дослідження необхідно зробити наступні **висновки**.

1. Нормативно-правовий акт як джерело природоохоронного права займає основне місце в загальній системі права та регулює однорідні, типові, суспільні відносини, які пов'язані з охороною, використанням та відтворенням природних об'єктів.

2. Сутність та соціальне значення нормативно-правових актів у цій сфері знаходить своє вираження у конкретних функціях, на основі яких здійснюється регулювання природоохоронної сфери.

3. Відбиття державних інтересів, структура, зміст, обов'язковість, наявність юридичної сили, забезпечення соціальних гарантій становить зміст ознак нормативно-правових актів. Спостерігається тенденція наступності їх історичного розвитку.

Список літератури:

1. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Теорія держави і права*. 2017. № 4. С. 128–131.
2. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с.
3. Гетьман А. П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля. *Право України*. 2011. № 2. С. 11–19.
4. Ковалева В. В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 19 с.
5. Богатова О. В. Нормативный правовой акт как источник права (Теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. 185 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. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології. Київ : Юрид. думка, 2008. 336 с.
8. Наумова К. І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. № 26. С. 63–66.

References:

1. Andrusiv, L. (2017). Teoretyko-pravovi zasady systemy normatyvno-pravovykh aktiv. *Teoriia derzhavy i prava*, 4, 128–131 [in Ukrainian].
2. Rabinovych, P.M. (2007). *Osnovy zahalnoi teorii prava ta derzhavy*. Lviv: Krai [in Ukrainian].
3. Getman, A.P. (2011). Metodolohichni zasady stanovlennia pravovykh osnov okhorony dovki- lia. *Pravo Ukrainy*, 2, 11–19 [in Ukrainian].
4. Kovaleva, V.V. (2009). Normativnyie pravovyye aktyi v mehanizme pravovogo regulirovaniya. *Extended abstract of candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
5. Bogatova, O.V. (2004). Normativnyi pravovoy akt kak istochnik prava (Teoreticheskiy aspekt). *Candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
6. Kopylenko, O.L., Kindiuk, B.V. (2016). Teoretychni zasady vykorystannia kilkisnykh pokaznykiv u doslidzhenniakh pam'iatok prava. *Yurydychna Ukraina*, 7–8, 4–12 [in Ukrainian].
7. Parkhomenko, N.M. (2008). *Dzherela prava: problemy teorii ta metodolohii*. Kyiv: Yuryd. Dumka [in Ukrainian].
8. Naumova, K.I. (2014). Normatyvno-pravovi akty mistsevoho samovriaduvannia: poniat- tia ta vydy. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo*, 26, 63–66 [in Ukrainian].

Kindiuk B. V., Doctor of Law, Professor Chief Scientist, Institute of legislation of the Supreme Council of Ukraine, Ukraine, Kyiv.

e-mail : kxenon7@mail.ru ; ORCID 0000-0001-8519-4649

Legal act as a source of environmental law

The article deals with the role and place of legal acts in the system of sources of environmental law, by considering their functions and features. The study of the place and role of normative legal act in the system of sources of law requires consideration of functions because they find their expression of the essence and social significance of this category. These include the following: 1) political, through the adoption of normative legal acts consolidates doctrinal approaches to the decision of environmental tasks; 2) legal establishment is connected with the implementation of specific tasks in the environmental sphere, on the basis of the creation of new legal norms; 3) regulatory is expressed in the establishment of positive rules of conduct, the granting of rights and the assignment of legal obligations to subjects of law; 4) the guard has always occupied a significant place in environmental regulatory acts in times of Kyiv Rus, the Grand Duchy of Lithuania, the Kozatsky-Hetman State, the UNR, the Ukrainian SSR and the independent Ukraine; 5) management was reflected in the creation of a system of organs related to the protection of natural resources, among which was the Regulations on the People's Commissariat of Land Affairs of 1923, the Regulations on All-Ukrainian Forest Management, approved by the Decree of the All-Ukrainian Central Executive Committee in 1927, the Mining Inspection, created on the basis of the Mining Code of the USSR in 1928; 6) informational establishes the main directions of activity on the development of the information sphere in relation to the relations related to the protection, use and reproduction of natural objects; 7) historical and cultural related to the need to raise the level of society's culture, knowledge of history and the role of natural objects in preserving nature; 8) the ideological found in Soviet times by consolidating the Constitution of the Ukrainian SSR in 1978, which stated that natural objects are a national property, are only owned by a socialist state and can not be transferred for private use; 9) educational is related to the improvement of the population, especially young people, views on the protection of nature, reflected in various provisions of legal acts. It is shown that in laws adopted in the Soviet and independent Ukraine a significant amount of material was devoted to security and management functions, the tendency of the gradual complication of the structure of legal acts was proved, which changed with time for simpler and more accessible for practical use.

An important characteristic of normative legal acts is their features, which allow to characterize in detail the essence of this phenomenon. Among the features include the following: 1) the reflection of public interests; 2) structure, documentary form of consolidation; 3) content; 4) the adoption by the state body, in the prescribed manner; 5) obligatory to perform, 6) it is provided by the system of state guarantees; 7) publication in special editions, operates in time, space and in relation to the circle of persons; 8) presence of legal force.

Keywords: legal act; legal protection of nature; signs; functions; quantitative indices.

Рекомендоване цитування: Кіндюк Б. В. Нормативно-правовий акт як джерело природоохоронного права. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 145. С. 23–35. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.145.165961>.

Suggested Citation: Kindiuk, B.V. (2019). Legal act as a source of environmental law [Normatyvno-pravovyi akt yak dzherelo pryrodookhoronnoho prava]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality*, issue 145, 23–35. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.145.165961> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 04.05.2019 р.