

шотравневому округах та відмова РНК виділити їм матеріальну допомогу в сумі 38 037 крб¹.

Більш детальних даних для аналізу економічних процесів серед малочисельних національних меншин в той час немає, оскільки багато наркоматів не відображали свою діяльність за національною ознакою².

Загалом у цей період фінансовий стан нацрайонів відзначався дефіцитністю, і уряд намагався в межах можливого задовольняти їх матеріальні потреби.

Отже, короткий аналіз багатоаспектних правових заходів, які вживалися радянською владою, показує намагання вирішити проблеми економічного розвитку національних меншин. Однак це супроводжувалося значними труднощами організаційного характеру та порушенням економічних прав різних етнічних груп.

Надійшла до редколегії 20. 11. 2000

*А. Гетьман, член-кореспондент
АПрН України*

Розвиток законодавства про екологічні права людини в 70–80-х роках ХХ століття

Становлення екологічних прав людини в 70–80-х роках необхідно пов'язувати з кодифікацією екологічного законодавства СРСР і УРСР, яка була започаткована прийняттям 13 грудня 1968 р. Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік³. Відповідно до ст. 1 цих Основ завданням земельного законодавства було регулювання земельних відносин з метою забезпечення раціонального використання земель, створення умов для підвищення їх ефективності, охорона прав організацій і громадян, зміцнення законності в галузі земельних відносин.

Основи земельного законодавства практично не проводили розмежування між правами і обов'язками землекористувачів,

¹ Див.: Національні відносини в Україні... – С. 151, 152.

² ЦДАВОВУ, ф. 413, оп. 1, спр. 252, а. с. 17–17 зв.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 91. – Ст. 485.

об'єднуючи їх не тільки однією статтею, а й єдиним змістом. Так, згідно з ст. 11 цього закону землекористувачі мають право і зобов'язані користуватися земельними ділянками в тих цілях, для яких вони їм надані.

Крім того, не було чіткого розмежування між земельними правами, пов'язаними з користуванням об'єктом природи (землею) та майновими правами, що виникають у зв'язку з існуючими земельними відносинами. Наприклад, суб'єктам права користування надавалося право споруджувати жилі, виробничі, культурно-побутові та інші будови і спорудження (майнові права); здійснювати посіви сільськогосподарських культур, посадку лісових, плодкових, декоративних та інших насаджень (земельні права); користуватися косовицями, пасовиськами та іншими угіддями (земельні права); використовувати для потреб господарства наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф та водні об'єкти, а також експлуатувати інші корисні властивості землі (земельні права); вимагати відшкодування збитків (майнові права).

Таке злиття земельних і майнових прав можна пояснити наявністю права виключної державної власності на землю, а також пріоритетом колективного права користування землею (право колгоспного землекористування) над індивідуальним землекористуванням.

У період з 1970 по 1980 рр. приймаються також Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік¹, Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра², Основи лісового законодавства Союзу РСР і союзних республік³, закони СРСР «Про охорону атмосферного повітря»⁴, «Про охорону та використання тваринного світу»⁵. В кожному з цих нормативно-правових актів по-різному співвідносилися право користування відповідними об'єктами природи, обов'язки щодо їх охорони, а також майнові права, що виникали у зв'язку з існуючими відносинами. Однак їх особливістю стало те, що в них не тільки закріплювалося право громадян на користування природними ресурсами, а й визначалися гарантії його здійснення.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1970. — № 50. — Ст. 566.

² Там само. — 1975. — № 29. — Ст. 474.

³ Там само. — 1977. — № 25. — Ст. 388.

⁴ Там само. — 1980. — № 27. — Ст. 528.

⁵ Там само. — Ст. 530.

Такими гарантіями були: передбачений в наведених нормативно-правових актах перелік підстав припинення землекористування, водокористування, надрокористування, лісокористування та ін.; відшкодування збитків у випадках припинення або зміни умов природокористування; встановлений порядок вирішення спорів з питань порушення правил експлуатації об'єктів природи; судовий захист порушених прав.

Збитки, заподіяні громадянам внаслідок припинення чи зміни умов землекористування, водокористування, лісокористування та ін., підлягали відшкодуванню у випадках і порядку, що встановлювалися Радою Міністрів СРСР. Наприклад, урядом колишнього СРСР 9 серпня 1974 р. було затверджено постанову «Про відшкодування збитків землекористувачам і втрат сільськогосподарського виробництва при відводі земель для державних чи громадських потреб»¹.

Порядок вирішення спорів з питань порушення прав на експлуатацію об'єктів природи (екологічних спорів) як один із елементів гарантій здійснення видів права природокористування містився не в наведених основах законодавства, а в республіканських кодексах і законах, прийнятих на виконання цих основ. Найбільш повно порядок вирішення спорів було урегульовано в земельному, водному законодавстві та законодавстві про надра. Так, відповідно до Земельного кодексу УРСР², прийнятого 8 липня 1970 р., земельні спори розглядалися Радою Міністрів УРСР, виконкомаами місцевих Рад. Майнові спори, пов'язані з земельними відносинами між державними, кооперативними (крім колгоспів), громадськими підприємствами, установами та організаціями розглядалися органами арбітражу, а в яких сторонами чи однією із сторін були колгоспи або громадяни, — в судовому порядку.

Вперше в основах земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про надра, фауністичного та атмосфероповітряного законодавства, а також республіканських кодексах і законах, що стосувалися регулювання відповідних видів відносин, були закріплені й деякі інші екологічні права людини. Так, громадянин мав право брати безпосередню участь у реалізації заходів щодо раціонального використання і охорони вод, вно-

¹ СП СРСР. — 1974. — № 17. — Ст. 97.

² Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1970. — № 29. — Ст. 205.

сити пропозиції про поліпшення використання і охорони вод (ст. 18 ВК УРСР від 9 червня 1972 р.), здійснювати заходи раціонального використання і охорони земель (ст. 12 ЗК УРСР від 8 липня 1970 р.), охорони надр і раціонального їх використання (ст. 79 Кодексу про надра УРСР від 25 червня 1976 р.), брати участь у проведенні заходів щодо раціонального використання, відтворення, охорони та захисту лісів, вносити пропозиції про поліпшення використання, відтворення, охорони та захисту лісів (ст. 18 ЛК УРСР від 13 грудня 1979 р.), поліпшення охорони атмосферного повітря (ст. 9 Закону УРСР від 27 листопада 1981 р. «Про охорону атмосферного повітря»), брати участь у здійсненні заходів щодо охорони і раціонального використання тваринного світу, вносити пропозиції про поліпшення охорони і використання тваринного світу (ст. 11 Закону УРСР від 27 листопада 1981 р. «Про охорону і використання тваринного світу»).

Деякими з нормативно-правових актів, що діяли в період 70-80-х років, передбачалися й інші екологічні права громадян. Наприклад, Статут Українського товариства охорони природи, затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 12 жовтня 1973 р.¹, надавав право громадянам, які є членами цієї громадської організації, здійснювати громадський контроль за проведенням заходів щодо збереження, розвитку та раціонального використання природних багатств, за додержанням чинного законодавства про охорону природи, брати участь у наукових експедиціях, наукових конференціях, семінарах, присвячених проблемам охорони природи, та ін.

У 1977 р. приймаються чергова Конституція (Основний Закон) СРСР, а також конституції союзних республік. Проте в них право громадян на сприятливе або безпечне для життя і здоров'я довкілля в прямій формі не передбачалося. Тим часом опосередковане правове значення для формування відповідного суб'єктивного права мала ст. 18 Конституції СРСР, де визначалося, що в країні в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь вживаються необхідні заходи щодо охорони і науково обґрунтованого, раціонального використання землі та її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, для збереження в чистоті повітря, води, забезпечення відтворення природних багатств і поліпшення оточуючого людину середовища.

¹ ЗП УРСР. – 1973. – № 10. – Ст. 83.

Крім того, в ст. 42 Конституції СРСР передбачалась охорона здоров'я населення заходами, пов'язаними з охороною довкілля.

У зв'язку з цим в юридичній літературі виникло питання: чому законодавець надто обережно ставиться до офіційного закріплення цього права? Адже до прийняття Конституції СРСР 1977 р. у багатьох країнах соціалістичної орієнтації право громадян на здорове довкілля вже було зафіксоване безпосередньо в конституціях чи законах про охорону довкілля¹. Слід також зазначити, що питання про необхідність законодавчого забезпечення права громадян на сприятливе довкілля неодноразово обговорювалося в наукових колах вітчизняних учених².

На думку Ю.С.Шемшученка, однією з причин обережного ставлення законодавця до закріплення цього права є недостатня визначеність поняття «сприятливе довкілля». Без цього, як вважає вчений, важко судити про обсяг і зміст суб'єктивного права громадян на сприятливе довкілля і повною мірою гарантувати реалізацію цього права³.

Дійсно, в літературі не було розроблено досить чітких наукових критеріїв для визначення поняття, змісту та обсягу «сприятливого довкілля», «здорового довкілля», «безпечного довкілля».

Для об'єктивної оцінки якості навколишнього природного середовища в контексті права громадян на сприятливе довкілля потрібні були спеціальні, офіційно затверджені уповноваженими на те державними органами нормативи. Відповідність стану навколишнього природного середовища цим нормативам могло свідчити про сприятливу, а невідповідність — про несприятливу його якість⁴.

Крім того, в юридичній літературі навіть після прийняття Конституції СРСР 1977 р. була відсутня єдина позиція щодо термінологічного визначення стану якості навколишнього природного середовища, а саме: здорове, сприятливе, безпечне.

За думкою Ю. С. Шемшученка, сприятливе навколишнє середовище характеризується не тільки ознаками здорового

¹ Див.: Социализм и охрана окружающей среды. — М., 1979. — С. 55; Конституции зарубежных социалистических государств Европы. — М., 1972; Конституция Республики Куба. — М., 1977.

² Див.: Матузов Н. И. Личность. Право. Демократия. — Саратов, 1972. — С. 10.; Колбасов О. С. Экология: политика и право. — М., 1979. — С. 89.

³ Див.: Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. — К., 1989. — С. 10.

⁴ Див.: Там само. — С. 20.

(незабрудненого), а й ресурсоємкого, екологічно стійкого, естетично багатого та різноманітного життєвого середовища людини. В такому комплексі всі елементи є важливими, оскільки з ними пов'язане оптимальне задоволення багатьох потреб людей і суспільного виробництва. Тому концепція права громадян на сприятливе навколишнє середовище уявляється більш ємкою за змістом у порівнянні з концепцією права громадян на здорове навколишнє середовище¹.

У своїх пізніших наукових працях Ю. С. Шемшученко отождивив поняття «безпечне» і «здорове» навколишнє середовище. Так, у статті «Людина та її право на безпечне (здорове) навколишнє середовище» він відносить право людини на безпечне (здорове) навколишнє середовище до числа її фундаментальних прав, розглядаючи ці поняття як рівнозначні².

Деяку іншу позицію в термінологічному позначенні навколишнього природного середовища в контексті питання про право громадян на відповідні умови проживання займали Г. Полянська, В. Ємельянова, О. Голіченков, Г. Шеварнадзе та ін.

На думку Г. Полянської та В. Ємельянової, серед прав і свобод людини є право на охорону здоров'я, одним із засобів забезпечення якого визнані засоби щодо оздоровлення навколишнього середовища. З огляду на ці передумови стверджувалося, що «громадяни СРСР мають право на таке велике благо, як здорове навколишнє середовище». При цьому, як вважали автори наведеної точки зору, право на здорове навколишнє середовище не є безмежним. Громадяни змушені миритися з існуючими обмеженнями цього права, терпіти відоме захаращення навколишнього середовища внаслідок промислових скидів і викидів, якщо вони здійснюються в межах граничнодопустимих концентрацій, підкорятися забороні перебувати в лісі в інтересах пожежної безпеки, якщо відповідну заборону встановлено в порядку, визначеному в законодавстві, тощо³.

За думкою О. Голіченкова, захист навколишнього природного середовища характеризується не тільки як екологічне, а й як економічне і соціальне завдання. Він пов'язаний із найваж-

¹ Див.: Шемшученко Ю. С. Вказ. праця. – С. 22.

² Див.: Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 121.

³ Див.: Полянская Г. Н., Емельянова В. Г. Конституция Союза ССР и вопросы правовой охраны природы // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды ВНИИСЗ. – 1979. – С. 21, 23.

ливішим соціальним завданням, яким є турбота про здоров'я людей¹.

Підтримуючи існуючу в літературі тезу про те, що людина, її здоров'я та життя стали безпосередніми об'єктами охорони від шкідливого впливу перетвореного в процесі господарської діяльності навколишнього природного середовища, Г. Шеварнадзе відстоювала необхідність законодавчого забезпечення права громадян на здорове навколишнє середовище².

М. Васильєва підтримувала позицію про право громадян на здорове навколишнє середовище, стан компонентів якого відповідає санітарно-гігієнічним стандартам, а співвідношення їх між собою створює екологічну рівновагу³.

На думку В. Петрова, який був автором проекту Закону СРСР «Про охорону навколишнього природного середовища», слід виділяти право громадян на здорове і сприятливе для життя навколишнє природне середовище⁴.

Отже, в юридичній літературі, яка є реальним відображенням тих наукових напрацювань і досягнень, що існували в галузі екологічних правовідносин, були відсутні єдині підходи до визначення поняття і змісту якості навколишнього середовища в контексті питання про суб'єктивне право громадян на відповідні умови проживання. Це, в свою чергу, було одним із елементів, що «гальмував» законодавче закріплення такого важливого суб'єктивного права людини.

Нормативно-правові акти з питань регулювання екологічних відносин, що приймалися в період 80-х років, продовжували забезпечення екологічних прав громадян. Це, здебільшого, відбувалося під тиском громадськості, настроєної на захист навколишнього природного середовища. Так, у постанові Верхов-

¹ Див.: *Голиченков А. К.* Государственный санитарный надзор по защите окружающей природной среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1980. — С. 9.

² Див.: *Шеварнадзе Г. Н.* Охрана права граждан СССР на здоровую окружающую среду // Вестник Моск. ун-та. — Сер. 11. — Право, 1985. — № 6. — С. 22.

³ Див.: *Васильева М. И.* Право граждан СССР на здоровую окружающую среду: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1990. — С. 10.

⁴ Див.: *Петров В. В.* Проект Закона СССР об охране окружающей природной среды // Вестник Моск. ун-та. — Сер. 11. — Право. — 1990. — № 1. — С. 4.

ної Ради СРСР від 3 липня 1985 р. «Про додержання вимог законодавства щодо охорони природи і раціонального використання природних ресурсів»¹ передбачалося враховувати думку населення при підготовці та розгляді питань щодо охорони природи і раціонального використання природних ресурсів, поліпшення координації діяльності в цій галузі, виконання законодавства у сфері природокористування. Тим самим опосередковано встановлювалося право громадян обговорювати екологічні проблеми і брати участь в їх розв'язанні. Громадським організаціям було надано право сприяти державним органам у здійсненні заходів щодо охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів. У постанові Верховної Ради СРСР від 27 листопада 1989 р. «Про невідкладні заходи екологічного оздоровлення країни»² встановлювалася необхідність ширше залучати до розв'язання екологічних проблем громадськість держави. Було схвалено практику створення депутатських груп з контролю за додержанням законодавства про охорону природи, виконанням заходів, спрямованих на оздоровлення навколишнього природного середовища. Отже, держава надала право населенню і його представникам (депутатам) брати участь у різних організаційно-правових формах, пов'язаних із забезпеченням раціонального природокористування, вдосконаленням методів економічної ефективності природоохоронних заходів, проведенням екологічної експертизи та екологічного контролю (громадські екологічні утворення, участь у суспільно-політичних заходах, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, та ін.).

Право громадян на участь у громадських організаціях та інших об'єднаннях екологічної спрямованості було передбачено постановами Ради Міністрів УРСР від 1 жовтня 1986 р. «Про затвердження Статуту Українського товариства охорони природи»³, від 25 вересня 1980 р. «Про затвердження Статуту Українського товариства мисливців і рибалок»⁴. Аналогічні постанови приймалися й в інших союзних республіках⁵.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1985. — № 27. — Ст. 479.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1989. — № 25. — Ст. 487.

³ ЗП УРСР. — 1986. — № 10. — Ст. 58.

⁴ Там само. — 1980. — № 9. — Ст. 79.

⁵ Див.: Постанова Ради Міністрів Молдавської РСР від 6 лютого 1987 р. «Про затвердження Статуту Молдавського товариства охорони природи» // Ведомости МССР — 1987. — № 2. — Ст. 12.

Окремо слід зупинитися на питанні про право громадян на одержання екологічної інформації. Це право є відносно новим суб'єктивним правом людини, закріпленим в екологічному законодавстві України. Його виникненню передував інститут гласності у сфері охорони навколишнього природного середовища. Вперше постановою партії та уряду СРСР від 29 грудня 1972 р. «Про посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів»¹ було визначено необхідність більш повно висвітлювати природоохоронні питання по радіо і телебаченню, а також у засобах масової інформації.

Пізніше в Законі СРСР від 25 червня 1980 р. «Про охорону атмосферного повітря» на загальнодержавну службу спостереження за рівнем забруднення природного середовища покладалося забезпечення зацікавлених державних і громадських органів, підприємств, установ і організацій систематичною інформацією та прогнозами про рівень забруднення атмосфери під впливом господарської діяльності і метеорологічних умов. Якщо внаслідок несприятливого поєднання метеорологічних чинників, викидів забруднюючих речовин в атмосферу та інших шкідливих впливів на атмосферне повітря виникала загроза здоров'ю людей, органи загальнодержавної служби спостереження і контролю за рівнем забруднення навколишнього середовища зобов'язані були повідомити про це центральні та місцеві органи державної влади.

Окремі правові норми, що опосередковано регулювали відносини по інформуванні громадськості у сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, містилися також у поресурсовому екологічному законодавстві того періоду.

Деякі законодавчі акти Союзу РСР містили приписи про обов'язкове оголошення природоохоронних рішень. Наприклад, згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР від 26 листопада 1984 р. «Про посилення охорони природи в районах Далекої Півночі та морських районах, що прилягають до північного узбережжя СРСР» передбачався спеціальний порядок оголошення про природоохоронні заходи, що вживаються, і пов'язані з ними обмеження господарської діяльності, а саме: правила плавання суден та інших плаваючих засобів, відомості про періоди і райони, закриті для навігації, та інші заходи, що забезпечу-

¹ СП СССР. — 1973. — № 2. — Ст. 6.

ють запобігання, скорочення та збереження від забруднення морського середовища, у встановленому порядку публікувалися повідомлення про траси пересування транспортних засобів по льодовій поверхні в межах морських районів, заповідників, заказників та інших охоронних територій і зон¹.

На думку С. Боголюбова, правовий механізм розширення гласності має стати безумовно діючою системою, не мати прогалів, включати більш докладний перелік підстав, форм і навіть строків проведення заходів, спрямованих на здійснення гласності, посадових осіб і державних органів, відповідальних за їх своєчасне і неформальне проведення².

Інститут екологічної гласності виявився основним елементом зародження і розвитку прав громадян на одержання екологічної інформації³.

Офіційним визнанням відповідного права в законодавстві слід вважати постанову Верховної Ради СРСР від 27 листопада 1989 р. «Про невідкладні заходи екологічного оздоровлення країни», в п. 11 якої передбачалась можливість одержання відомостей про екологічний стан навколишнього середовища, про всі види забруднень, а також про результати екологічних експертиз, що проводяться. В постанові Верховної Ради УРСР від 17 лютого 1990 р. «Про екологічну обстановку в республіці і заходи щодо її корінного поліпшення» також було визнано за необхідне забезпечити повне та об'єктивне інформування населення про радіаційну обстановку і стан здоров'я людей на підставі даних моніторингу зони впливу аварії на Чорнобильській АЕС, а також забезпечити повну гласність про екологічний стан навколишнього середовища. В цих постановах було закладено правову основу суб'єктивного права людини на одержання екологічної інформації. Проте в них не конкретизувався зміст цього права. Тим часом, на думку українських учених, ці постанови стали основою і передумовою формування правового інституту екологічної гласності взагалі та екологічного права на одержання екологічної інформації зокрема⁴.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1984. — № 48. — Ст. 856.

² Див.: *Боголюбов С. А.* Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий // Сов. государство и право. — 1986. — № 8. — С. 88.

³ Див.: *Краснова М. І.* Гаранті реалізації права громадян на екологічну інформацію: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — К., 1997. — С. 7.

⁴ Див.: *Слинько Т. Н.* Правовое обеспечение экологической гласности: Дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 1993. — С. 30.

Особливе значення для закріплення права людини на одержання екологічної інформації мала постанова Ради Міністрів України від 28 квітня 1990 р. «Про порядок і періодичність оприлюднення відомостей про екологічну, в тому числі радіаційну, обстановку і стан захворюваності населення». Цією постановою на органи, що здійснюють державний контроль за станом екологічної, в тому числі радіаційної, обстановки, раціональним використанням природних ресурсів, та інші державні органи згідно з їх функціями покладался обов'язок надавати відповідну екологічну інформацію¹.

Отже, у цій постанові безпосередньо закріплювалося суб'єктивне право громадян на одержання інформації у вигляді певних відомостей про екологічну, в тому числі радіаційну, обстановку і стан захворюваності населення.

Наступним етапом у становленні та законодавчому закріпленні екологічних прав громадян стало прийняття 25 червня 1991 р. Верховною Радою Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Надійшла до редколегії 20. 11. 2000