



А.П. Гетьман  
Л.М. Здоровко



# РЕГІОНАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Монографія



Бібліотечка журналу  
"МАЛИЙ ТА СЕРЕДНІЙ БІЗНЕС"

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ПЕРЕДБАЧЕНЬ  
І ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ**

**А.П. Гетьман**

**Л.М. Здоровко**

**РЕГІОНАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ:  
ТЕОРІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**Монографія**

**Київ**

**2004**

*Автори:*

**Анатолій Павлович Гетьман**, докт. юрид. наук, професор  
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого,  
академік Академії правових наук України – розділ III.

**Людмила Миколаївна Здоровко**, канд. юрид. наук, суддя  
Господарського суду Харківської області – розділ I, II.

*Рецензент:* Василь Васильович Костицький, професор, член-  
кореспондент Академії правових наук України.

## Зміст

Вступ .....	3
<b>Розділ I. Юридична природа регіонального екологічного контролю .....</b>	<b>5</b>
1.1. Поняття регіонального екологічного контролю .....	5
1.2. Становлення та розвиток правового регулювання регіонального екологічного контролю .....	33
1.3. Особливості суб'єктного складу та об'єкти регіонального екологічного контролю .....	57
1.4. Міжнародно-правові стандарти регіонального екологічного контролю .....	79
1.5. Проведення по здійсненню регіонального екологічного контролю .....	96
<b>Розділ II. Регіональний екологічний контроль у правовідносинах екологічної безпеки .....</b>	<b>119</b>
2.1. Регіональний екологічний контроль як функція управління у сфері екології .....	119
2.2. Регіональний екологічний контроль як гарантія забезпечення екологічної безпеки .....	133
2.3. Проблеми вдосконалення законодавства про регіональний екологічний контроль .....	155
<b>Розділ III. Регіональний екологічний контроль та забезпечення прав людини .....</b>	<b>169</b>

### РОЗДІЛ ІІІ. РЕГІОНАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Людина, її життя та здоров'я багато в чому залежить від впливу створеного нею навколишнього природного середовища. І це при тому різноманітні соціально-економічних, політичних, культурних та інших її прав свобод, які проголошені та зафіксовані у численних законах.

підзаконних нормативно-правових актах. Саме права та свободи визначають певні можливості людина для існування та розвитку в конкретних історичних умовах.

На загальнотеоретичному рівні інтерпретація поняття "право людини" визначена в таких точках зору: це певним чином нормована свобода<sup>1</sup>, потреби людини<sup>2</sup>, інтереси людини<sup>3</sup>, форма існування або спосіб прояву моралі<sup>4</sup>.

Зазначені підходи до поняття "права людини" (крім першого), за думкою П.М. Рабіновича, відбивають досить суттєві, проте не онтологічні "статуси" досліджуваного феномена, і тільки категорія свободи дозволяє найбільш адекватно відобразити саме онтологічну соціальну сутність прав людини<sup>5</sup>. З такою позицією необхідно погодитися.

1. Див. Нерсесянц В.С. Права человека в истории политической и правовой мысли: от древних до Декларации 1789 г. //Права человека в истории человечества и в современном мире. М. 1989.
2. Див.: Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальности. М. 1998. С. 8,12.
3. Див.: Шейканов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск. 1990. С. 10-26.
4. Див.: Милн А. Права человека и человеческое многообразие //Международное сотрудничество и права человека. М. 1989. С.37.
5. Див.: Рабінович П.М. Основні права людини: загальнотеоретична характеристика //Вісник АПрН України. 1995. №2. С.25.

Класифікація основних прав людини має велике значення для розуміння феномену історизму в процесі становлення законодавчого регулювання екологічних прав. Прийняті у 1966 р. міжнародні пакти про права "соціальні, економічні і культурні", а також про права "громадянські і політичні" сформулювали відповідну класифікацію, що була відображена у цих назвах і означала значний крок з точки зору праворегулятивної практики та суспільної науки. Країни колишнього СРСР були зорієнтовані у своєму законодавстві саме на запропоновану класифікацію прав людини. Як це впливає із ст. 37 Конституції України 1978 року, окремі права особи були об'єднані в такі групи як: соціально-економічні, політичні та особисті.

В літературних джерелах це питання мало найрізноманітніші з широким діапазоном точки зору, їх узагальнення можливо навести з посиленням на запропоновану проф. П.М. Рабіновичем класифікацією основних прав за змістом потреб людини, а саме:

- фізичні (або життєві, вітальні) права – це можливості людини, необхідні для її фізичного існування, для задоволення її біологічних та матеріальних потреб;
- особисті права – це можливості збереження, прояву, розвитку і захисту морально-психологічної індивідуальності людини, її світогляду та духовності;
- культурні (гуманітарні) права – це можливості доступу до духовних здобутків людства, їх засвоєння, використання та участі у подальшому їх розвитку;

економічні права – це можливості людини реалізувати свої здібності і здобувати засоби до існування, беручи участь у виробництві матеріальних та інших благ;

політичні права – це можливості людини брати участь у державному і громадському житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, а також громадських об'єднань політичного спрямування<sup>1</sup>.

Можливі також й інші класифікації основних прав людини за різноманітними критеріями, що будуть супроводжувати такі розподіли.

Але наведена класифікація важлива з точки зору її неподільності і взаємозалежності. Вона охоплює собою і такий різновид, що належить до основних прав людини, як екологічні права.

Визначення поняття екологічних прав міститься в окремих наукових дослідженнях українських вчених<sup>2</sup>. Між іншим, по справедливому зауваженню російської вченої М.І. Васильєвої, можливо два тлумачення об'єму поняття "екологічні права". Перше – це тільки право на безпечне навколишнє середовище. Друге – це коли мається на увазі конгломерат повноважень, прав та обов'язків у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища. Для такого тлумачення, як вважає М.І. Васильєва, типовим є широке розуміння прав громадян екологічного харак-

1. Див.: Рабінович П.М. Вказ. праця. С. 26.

2. Анісімова Г.В. Здійснення громадянами екологічних прав: Дис. канд. юрид. наук, Х. 1996; Краснова М.В. Гарантії реалізації прав громадян на екологічну інформацію: Автореф. канд. юрид. наук. К. 1997.

теру<sup>1</sup>. За думкою української вченої Н.Р. Кобецької слід розрізняти поняття “права громадян в галузі екологічних відносин” і “екологічні права громадян”. Екологічні права – більш вужче поняття, тоді як права громадян в галузі екологічних відносин включають всі повноваження громадян, які так чи інакше пов’язані з навколишнім природним середовищем, природними ресурсами.<sup>2</sup>

Запропоновані підходи мають важливе значення для вирішення проблеми реалізації екологічних прав, практики застосування відповідних еколого-процесуальних норм.

Але вважаємо за доцільне, об’єм поняття екологічних прав розглядати в дещо інших аспектах, а саме: у вузькому розумінні – безпосередньо право на безпечне навколишнє середовище; у широкому розумінні – права, пов’язані із використанням та відтворенням природних ресурсів і охороною навколишнього середовища. При цьому в останній аспект тлумачення об’єму поняття екологічних прав не слід включати відповідні повноваження та обов’язки, як це роблять деякі науковці<sup>3</sup>.

Термін “екологічні права” вперше в Україні, як незалежній, демократичній, соціальній державі на законодавчому рівні був зафіксований в Законі України від 25 червня 1991 р. “Про охорону навколишнього природного середовища”. Потім він використовувався

---

1. Васильєва М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Гос-во и право. 1999. №8. С.50.

2. Кобецька Н.К. Екологічні права громадян України: Автореф. канд. юрид. наук. К. 1998

3. Экологическое право России. Учебник /Под ред. В.Д.Ермакова й А.Я.Сухарева. М. 1997. С. 229, 236-237.



у документах з підготовки проекту нової Конституції України, і нарешті в прийнятій 28 червня 1996 р. Конституції України.

Але це зовсім не означає, що екологічні права до теперішнього часу були відсутні. Спробуємо зазирнути в минуле та знайти те соціально-правове явище, яке зараз ми називаємо "екологічні права людини", і дати їм відповідну оцінку.

Сучасна постановка питання про екологічні права людини спирається на великий попередній досвід людства передусім у галузі організації суспільного життя людей, правового способу регуляції їх поведінки, їх ролі і значення в оточуючому світі. Історія прав людини взагалі становить собою історію прогресуючого розширення правового визнання як людини тих чи інших людей для того чи іншого кола суспільних відносин, історію збагачення і поширення принципу правової рівності на все більш широке коло суспільства і відносин.

Виникнення в історико-політичній думці ідеї природної рівності всіх людей (рівності за природою) стало важливою віхою в обґрунтуванні такого аспекту, як всезагальність і єдність вимог закону. В усьому процесі поступової універсалізації (внутрішньодержавний рівень – міжнародний рівень) положень про права, уявлення про природжені та невідчужувані природні права людини, за думкою проф. В.С. Нересєянца, відіграли істотну роль. Ці права, зберігаючись і в умовах державності, мають бути визнані та гарантовані публічною владою і законом<sup>1</sup>.

---

1. Див.: Нересєянец В.С. Вказ.праця.. С. 27.

Розвиваючи природно-правові погляди антично-просвітницького підходу до людини, Б. Спіноза відмічав, що "мета держави в дійсності є свобода"<sup>1</sup>. Він підкреслював, що природне право кожного не вирішується наперед, оскільки людина діє за законами своєї природи, пристосовуючись до своєї користі, спонукається страхом або надією.

Теоретичне уявлення про невідчужувані природні права людини наклали свій відбиток на конструкцію власне прав людини на використання, експлуатацію природних ресурсів, їх охорону від знищення, пошкодження, псування, заподіяння шкоди природі будь-яким іншим способом.

Найперші тексти загальновідомих і доступних пам'яток права, які стосуються охорони природи, наочно демонструють, що встановлення прав у цій сфері першопочатково визначаються наперед природними чинниками. В тих місцях, де необхідні для життєзабезпечення людей природні ресурси були обмежені, правові норми встановлювали такий режим їх використання, який дозволяв би задовольнити природні потреби людей в питній воді та родючих землях, розумне ведення господарства в даних природних умовах.

Там же, де запаси тих чи інших природних ресурсів були величезні, а масштаби їх використання обмежені, що в сукупності не тягло за собою загрози для їх виснаження чи знищення як засобу і умов життя, правове регулювання здійснювалося інакше. В цьому разі природне середовище протистояло людині як сила, з якою

---

1. Спиноза Б. Избранные произведения. М. 1957. Т.2. С. 261.

необхідно боротися, щоб вижити. Тут права природокористувачів переважно визначалися економічними чинниками, реалізовувався механізм охорони власності (першопочатково общинної, а згодом і приватної).

Збільшення масштабів господарського впливу на природу приводить до структурування прав відносно окремих природних об'єктів, їх використання обмежується або навіть забороняється для одних цілей в інтересах ведення інших видів господарської діяльності, які визначаються державою як пріоритетні.

Першим писаним документом, який належав до періоду правління Ярослава Мудрого в Київській Русі, є "Руська Правда", від якої, за думкою М.Б. Булгакова та А.А. Ялбулганова, бере свій початок природоохоронне законодавство, пов'язане із захистом власницьких прав.<sup>1</sup> "Руська Правда" встановлює право власності на окремі природні об'єкти, які перебувають під охороною держави, її статті передбачають штраф за крадіжку бобра (власності князя), псування княжої борті з бджолами, неумисну порубку дерева та ін.<sup>2</sup>

В подальшому право власності на природні об'єкти з їх флорою і фауною як одне з основних прав не порушилося і в міру розвитку феодалних відносин зміцнювало свої позиції, зачіпаючи ті чи об'єкти природи – диких тварин, які є об'єктами полювання, рибні ресурси, лісові багатства з різноманіттям фауни і флори, що є в них.

---

1. Див.: Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от "Русской Правды" до Петровских времен // Гос-во и право. 1996. №8. С.137.  
2. Див.: Правда Русская. Т.2. Комментарий. М., Л. 1947.

У цей період державна влада надає великого значення захисту лісових ресурсів. Оскільки ліс завжди складав основу економічної та воєнної сили феодальної держави Російської імперії, вже починаючи з XVI ст. суворо заборонялася вирубка дерев у зарубовій смузі, штучно утвореній на південних кордонах Росії. За указом Івана IV від 1571 р. під час щорічних осінніх випалювань полів на русько-польському кордоні для кращого спостереження за супротивником заборонялося спалювати ліси і лісові заруби у "государевых украинских городов"<sup>1</sup>.

Поряд із захистом лісів, починаючи з другої половини XVII ст., стали видаватися укази, які стосувалися обмеження і регламентації полювання. Достаток тварин і птахів сприяв поширенню полювання, яке переслідувало дві основні мети – особистий інтерес дворянського стану до заняття полюванням та інтереси скарбниці. Все це мало велике позитивне значення для охорони і захисту дикої фауни. Відомо, що царевими указами окремі території Мурманського узбережжя, які використовувалися для царевого полювання, оголошувалися заповідниками. В свою чергу казенні інтереси примусили з середини XVII ст. оголошувати заповідними цілі райони Сибіру і Далекого Сходу, де хутровий промисел ставав хижацьким<sup>2</sup>.

Достаток водоймищ, а відповідно риби й інших водних тварин, що знаходилися в них, тривалий час не вимагали спеціальних заходів

1. Цит за: Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Вказ. праця. С. 140.

2. Див.: Вилков О.Н. Промыслы и экология в феодальной Сибири //Известия Сибирского отделения АН СССР. Сер. История, филология и философия. Новосибирск. 1989. Вып. 3. С. 39.

їх правової охорони. Уперше захист права приватної власності на рибні багатства передбачався в Соборному уложенні 1649 р.<sup>1</sup>

Таким чином, основним екологічним правом, яке з'явилося в період феодальної держави, слід вважати право власності (держави в цілому, царевій родині, окремих станів) на природні ресурси, що становили економічний і воєнний інтерес.

В той же період уперше видаються укази про захист навколишнього середовища в зоні проживання людини (користуючись сучасною термінологією – санітарні норми). Виконання відповідних санітарних норм було обумовлене необхідністю запобігання і боротьби з епідеміями – найбільшим лихом середньовічної держави. За указом російського царя від 1640 р. передбачалися заходи охорони населення від масових захворювань в місцях його проживання, а також приписувалося, що слід виконати для боротьби з порушенням санітарно-епідеміологічних правил<sup>2</sup>.

З початку XVIII ст. проблема охорони середовища проживання людини набуває особливої актуальності. Наприклад, згідно з таким правовим документом, як "Учреждения для управления губерний" 1775 р. земський ісправник зобов'язаний стежити, "чтобы везде на местах и дорогах была чистота"<sup>3</sup>. Відповідно до Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р. "если кто-либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику, мануфактуру или завод в городе или хотя или вне города,

1. Див.: Российское законодательство X-XX веков. 1990. Т.3. С. 430.

2. Про заходи щодо виконання санітарних правил див.: Бугаков М.Б., Ялбулганов А.А. Вказ. праця. С. 146-147.

3. Российское законодательство X-XX веков. Т.5. С. 223.

но выше оного по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются на счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей<sup>41</sup>.

Викладені тут положення законодавства XVIII ст. доповнюють історичні аспекти охорони атмосферного повітря, що містяться в дослідженнях Н.І.Малишка. Так, у Лікарняному статуті 1905 р. у розділі "Про охорону чистоти повітря" зазначалося, що "полиция наблюдает, дабы на улицах, дорогах, мостах и возле оных нигде не было ничего такого, что может заражать воздух". Там же встановлювалося, що "заводы, мануфактурные и другие заведения, вредные чистоте воздуха и воды, должны быть устраиваемые по особым правилам, изложенным в Уставах о промышленности и Строительном". Заборонялося будівництво фабрик і заводів, що завдають шкоди чистоті повітря в містах і вище міст по течії рік та протік. У 1833 р. були видані правила "Про розміщення і влаштування приватних заводів, мануфактурних, фабричних та інших закладів у С.-Петербурзі", які передбачали, що "все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы"<sup>42</sup>. В цьому документі промислові підприємства залежно від шкідливості впливу на атмосферне повітря поділялися на три категорії, причому підприємства третьої категорії не повинні були розміщатися в місті<sup>3</sup>.

1. Цит. за: Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: Дис.... д-ра юрид. наук. М. 1992. С. 32.
2. Цит. за: Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. К. 1982. С.19.
3. Див.: Там само. С. 20.

Таким чином, у правових документах XIV ст. уперше з'являються норми, що передбачають життєве середовище людини, захист життєво необхідних для людей об'єктів природи – атмосферного повітря, води, ґрунту. За думкою російських вчених, що досліджують проблеми історії розвитку правових норм охорони природи, розвиток капіталізму приніс нові риси в правове регулювання відносин суспільства і природи. Законодавство не могло ігнорувати процеси, пов'язані з розвитком капіталістичного підприємництва і промисловості, хоча нерідко намагалася обмежитися компромісом між інтересами підприємців і земельних власників. З'являються спроби правового регулювання природокористування в загальних інтересах підтримання чистоти, порядку, боротьби з епідеміями та ін.<sup>1</sup>

Створення відповідних правових норм, а також їх реалізацію в процесі правового регулювання суспільних відносин природокористування, на нашу думку, слід розглядати як передумову зародження правового явища, яке ми називаємо безпечним для людини життєвим середовищем. І хоча відповідного об'єктивного права у людини ще не виникає, проте держава опосередковано передбачає механізм його закону, а саме: вибір місця будівництва шкідливих для певних об'єктів природи промислових та інших підприємств, необхідність поглинання або спалювання газів, які справляють негативний вплив на атмосферне повітря, та ін.

---

1. Див.: Голиченков А.К., Новицкая Т.Е., Чиркин Т.Е. Очерки истории экономического права: развитие правовых идей охраны природы // Вести. Моск. Ун-та. Сер.11. №1. С. 55, 57.

На початку ХХ ст. внаслідок різкого підвищення, використання землі для потреб сільського господарства, промисловості, транспорту виникла реальна загроза зникнення не тільки окремих об'єктів, природи, а й цілих природних ландшафтів. Виникає необхідність захисту природного середовища як єдиного комплексу, де суб'єктивне право людини на безпечні умови життя визначається ступенем безпеки її життєвого середовища.

У цей період виникає громадський природоохоронний рух. У 1905 р. питаннями охорони природи займаються Московське товариство дослідників природи, а також Руське географічне товариство, яке створило у 1912 р. постійну природоохоронну комісію. Виникають місцеві товариства охорони природи, а також створюються заповідники, які сприяють збереженню в незмінному стані окремих видів тварин і рослин, цікавих геологічних об'єктів, найбільш типових ділянок ландшафтів. Перший державний заповідник "Супутинський" був організований у 1911 р. У 1912 та 1916 роках було створено декілька державних заповідників: на острові Мориця (Латвія), Баргузинський, Саліський, "Кедрова падь" та ін.

Вже згадуване Руське географічне товариство стало ініціатором одного з важливих "починів того періоду – створення першого в Росії закону про охорону природи, проект якого був розроблений у 1915–1916 роках постійною природоохоронною комісією.

На жаль, прийняттю цього важливого закону перешкодою стали соціально-економічні, зруйнування, що відбулися роком пізніше.



Жовтневий переворот 1917 р. змінив не тільки державно-політичний економічний та соціальний уклад країни, а й вніс істотні корективи у природоохоронну діяльність. Процес охорони природи, де остання розглядалася як життєве середовище людини, необхідна для її життєдіяльності сфера, перетворюється у процес споживання, експлуатації, використання природних ресурсів і в цілому навколишнього природного середовища. Турбота про чистоту атмосферного повітря і водних ресурсів, місць проживання людини відсувається на другі позиції. Переважаючим стає право на здобування різних властивостей і якостей (право використання, в тому числі на умовах оренди) об'єктів природи.

Первісно в “знаменитому” декреті II Всеросійського з'їзду рад робочих, солдатських та селянських депутатів від 26 жовтня 1917 р. “Про землю” закладається принцип експлуатації природних ресурсів як основний зміст екологічних прав громадян. Так, згідно з “Селянським наказом про землю”, що став складовою частиною декрету “Про землю”, вся земля (державна, удільна, кабінетська, монастирська, церковна, посесійна, майоратна, приватновласницька, громадська, селянська тощо) відчужується безплатно і переходить у користування всіх трудящих на ній: “Всі надра землі, руда, нафта, вугілля, сіль і т.д., а також ліси і води, що мають загальнодержавне значення, переходять у виключне користування державою. Всі дрібні річки, озера, ліси та ін. переходять у користування обшин, за умови завідування ними місцевими органами самоврядування”<sup>1</sup>.

1. Див.: СУ РСФСР. 1917. №1. Ст.3.

За декретом ВЦВК від 27 січня 1918 р. “Про соціалізацію землі”<sup>1</sup> земля переходить у користування всього трудового народу. При цьому права користування землею у своїй належності було обмежене колом тих суб’єктів, які оброблювали її своєю працею.

Декрет ВЦВК від 27 травня 1918 р. “Про ліси”<sup>2</sup> встановив, що всім громадянам належить право на користування лісом. Кожний громадянин мав право “брати участь у побічних користуваннях”, “входячи у ліси”.

Поряд з цим у законодавстві розглядуваного періоду починає складатися тенденція до встановлення норм, що передбачають екологічні обов’язки громадян. Згідно із зазначеним декретом “Про ліси” кожний громадянин був зобов’язаний “всіма доступними засобами охороняти ліси від пожеж, потрав, псування, нападу комах і т.п. і вживати заходів щодо дбайливого ставлення до загальнонародного блага та до якомога бережливого витрачання одержаних лісових матеріалів”.

Першим з нормативних актів післяжовтневого періоду, який передбачає охорону природних територій з метою створення умов для життєдіяльності людини, відновлення її оздоровчих функцій, став декрет РНК від 4 квітня 1919 р. “Про лікувальні місцевості загальнодержавного значення”<sup>3</sup>. До лікувальних місцевостей (або курортів) належали місця з джерелами лікувальних (мінеральних та хімічно нейтральних) вод або з лікувальними грязями, солено-

1. Див.: Там само. 1918. № 25. Ст. 346.

2. Див.: там само. № 42. Ст. 522.

3. Див.: СУ РСФСР. 1919. № 19. Ст. 230.

озерні, лиманні та морські купальні, кліматичні та гірні станції, а також місця для користування кумисолікуванням. Ліси, що вистають у межах округів гірної та санітарної охорони лікувальних місцевостей, оголошувалися захищеними.

Наступним нормативним актом, що передбачав можливість використання природних ландшафтів і комплексів як оздоровчо-відновлюючого місця життєдіяльності людини, був декрет РНК від 21 грудня 1920 р. "Про використання Криму для лікування трудящих"<sup>1</sup>.

Поряд з охороною і захистом територій, що мають лікувально-оздоровче (курортне) значення для людини, приймаються нормативні акти, які стосуються збереження особливо цінних у науковому, культурно-пізнавальному та естетичному аспектах природно-заповідних зон.

Декретом РНК від 16 вересня 1921 р. "Про охорону пам'яток природи, садів і парків"<sup>2</sup> ділянки природи і окремі витвори (тварини, рослини, гірні породи і т.д.), що становлять особливу наукову і культурно-історичну цінність, потребують охорони, могли бути оголошені недоторканими пам'ятками природи. Більш значні за площею ділянки природи, відомі своїми пам'ятками, оголошувалися заповідниками і національними парками.

На додаток і в розвиток цього нормативного акта 7 січня 1924 р. РНК і ВЦВК прийняли декрет "Про облік і охорону пам'яток мистецтва, старовини та природи"<sup>1</sup>, яким заборонялися самовільна рубка

1. Див.: Об охране окружающей среды. Сборник документов партии и правительства 1917-1981 гг. М., 1981. С. 51-52.

2. Див.: СУ РСФСР. 1921. № 65. Ст. 492.

заповідного лісу і винищення насаджень, а також полювання на звірів і птахів, риболов, розорення гнізд, експлуатація надр і землі, меліораційні роботи в місцевостях, що підлягають особливій охороні.

Прийняття нормативно-правових актів, що регламентують використання лікувально-оздоровчих (курортних) і особливо охоронюваних (заповідних) природних територій і комплексів з метою захисту життя і здоров'я людини, створення необхідних для її функціонування умов, у перші роки так званого “комуністичного будівництва” не одержало свого подальшого якісного розвитку. Продовжував розширяться лише кількісний арсенал таких актів. У 1925 р. приймається декрет ВЦВК і РНК РРФСР “Про охорону ділянок природи та її окремих витворів, що мають переважно наукове або культурно-історичне значення”<sup>2</sup>, а 20 червня 1930 р. – постанова ВЦВК і РНК РРФСР “Про охорону і розвиток природних багатств РРФСР”<sup>3</sup>. Приймаються декрети РНК по формуванню заповідників – Астраханського (квітень 1919 р.), Ільменського (травень 1920 р.), Байкальського (січень 1921 р.), Кримського (липень 1923 р.), які є національним надбанням і призначені виключно для виконання наукових і науково-технічних завдань<sup>4</sup>.

Відсутність в цей період правових основ екологічної безпеки людини (її права на здорове довкілля) можна пояснити егоїстичними інтересами правлячої в державі партії лише експлуатувати об'єкти природи, підкорити природу владі людини, не прогножуючи тих

1. Див.: Там само. 1924. № 18. Ст. 179.

2. Див.: Декрети, інструкції и распоряжения НКП по охране природы. М., 1929.

3. Див.: СУ РСФСР. 1930. № 30. Ст. 397.

4. Див.: Заповедники Советского Союза. М., 1969.

негативних наслідків, які настануть у майбутньому. У словах В.Леніна було закладено споживацьке ставлення до природи, а відповідно і до самої людини, коли він писав: "...природа нескінченна, як нескінченна і найдрібніша крихітка її"<sup>1</sup>. Не випадково в Конституції СРСР 1924 р. і Конституції СРСР 1936 р. було закріплено право державної власності на землю, її надра, води, ліси і можливість експлуатувати ці природні ресурси лише на праві користування.

Ті незначні правові норми, що регламентують використання лікувально-оздоровчих і особливо охоронюваних комплексів, не компенсували людині її суб'єктивного права на здорове (або безпечне) довкілля.

Війна, яка завдала країні величезних втрат, похитнула пануючий погляд про безмежність природних ресурсів.<sup>2</sup> Тому післявоєнний період розвитку екологічного законодавства характеризується прийняттям численних нормативних актів, спрямованих на поліпшення діяльності по охороні природи.

Поряд з охороною і захистом окремих природних об'єктів намітився прогрес в організації створення і функціонування особливо охоронюваних природних територій. До 1947 р. в СРСР налічувалася 91 заповідник загальною площею 12 млн. га<sup>3</sup>, що гарантувало нормальну охорону природного комплексу і створювало умови для реалізації фізіологічних, культурно-виховних та естетичних функцій

1. Ленін В.І. Повн. збір. творів. Т.

2. Див.: Голиченков В.К., Новицкая Т.Е., Чиркин С.В. Очерки истории экологического права // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. 1991. № 6. С. 54.

3. Див.: Макаров В.Н. Охрана природы в СССР. М., 1974. С. 38.

людини.

Велике значення для життєдіяльності людини, охорони її місця проживання мала постанова Ради Міністрів СРСР від 29 травня 1949 р. “Про заходи боротьби з забрудненням атмосферного повітря та про поліпшення санітарно-гігієнічних умов населених місць”<sup>1</sup>. Мабуть, це був перший нормативний акт національного законодавства, який заклав фундамент правового регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу забезпечення права людини на здорове довкілля.

Відповідно до цієї постанови було заборонено затвердження проєктів будівництва, реконструкції чи відновлення промислових підприємств, окремих цехів і агрегатів, електростанцій та електроцентралей, при експлуатації яких в атмосферне повітря викидаються зола, неспалене вугілля, кіпоть і пил, якщо в проєктах будівництва не передбачені спорудження для уловлювання газу; очищення доменного газу від пилу і наступне використання його як добриво та ін. (п.1).

Міністерствам і відомствам заборонялося вводити в дію нові підприємства, окремі цехи чи агрегати, що викидають в атмосферне повітря шкідливі гази, пари та пил, без забезпечення очищення промислових викидів (п.4). Крім того, передбачалась розробка перспективного плану заходів щодо організації боротьби із забрудненням повітря, водоймищ та ґрунту промисловими викидами та відходами з урахуванням у ньому випуску необхідних для зазначених цілей обладнання, приладів автоматичного контролю по визначенню

---

1. Див.: Об охране окружающей среды... С. 90-93.

А. П. Гетьман, Л. М. Здоровко.

РЕГІОНАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

шкідливих і небезпечних концентрацій забруднень у повітрі, видання технічних і санітарних нормативів, черговості і строків закінчення робіт по будівництву очисних споруджень та устаткувань на всіх діючих промислових підприємствах, які не мають таких споруджень та устаткувань, та ін. (п.9).

Названою постановою Міністерству охорони здоров'я СРСР дозволялося організувати у складі Державної санітарної інспекції Міністерства охорони здоров'я СРСР групу спеціалістів для контролю за санітарною охороною атмосферного повітря від забруднення промисловими викидами (п.8.). Тим самим започатковувалося санітарно-епідеміологічна охорона атмосферного повітря від забруднення з метою створення сприятливих життєвих умов для людини.

Після прийняття цієї постанови протягом двадцяти років питання про охорону атмосферного повітря та інших об'єктів природи як життєвого середовища людини в законодавчій політиці колишнього СРСР не обговорюється. Аж до 1968-1969 рр., коли були прийняті постанова партії та уряду "Про заходи щодо подальшого поліпшення охорони здоров'я і розвитку медичної науки в країні (1968 р.) та Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я (1969 р.), не був прийнятий жоден нормативний акт, який би безпосередньо передбачав охорону довкілля як життєвого середовища людини.

Між тим опосередковане право людини на здорове життєве середовище закріплюється у деяких нормативно-правових актах, які приймаються в цей період. Так, в постанові Ради Міністрів СРСР

від 22 квітня 1960 р. "Про заходи щодо упрочення використання і посилення охорони водних ресурсів СРСР" констатувалося, що "використання водоймищ для спускання неочищених виробничих і побутових вод призвело до надмірного їх забруднення. Особливо сильно забруднені ріки Волга, Кама, Бєляр, Урал, Сіверський Дінець, Чусова, Москва-ріка та ін. Окремі ділянки цих рік стають не тільки не придатними для господарських потреб, купання, спорту та відпочинку, а й становлять собою небезпеку для населення"<sup>1</sup>. Цією постановою заборонялися приймання і уведення в експлуатацію підприємств, цехів та агрегатів, які викидають стічні води, без виконання заходів, що забезпечують очищення і знешкодження цих вод. Пуск таких підприємств, цехів та агрегатів допускався тільки з дозволу Державної санітарної інспекції Міністерства охорони здоров'я СРСР.

В цей період у всіх союзних республіках колишнього СРСР приймаються республіканські закони про охорону природи. Закон Української РСР "Про охорону природи Української РСР" був прийнятий 30 червня 1960р.<sup>2</sup>

У цілому цей Закон був спрямований на регулювання суспільних відносин, пов'язаних з охороною природи та її окремих об'єктів як таких. Наприклад, відповідно до ч.2 ст. 1 цього закону "державній охороні і регулюванню використання на території Української РСР підлягають: земля, надра, водні ресурси, ліси, поєзахисні і водоохоронні лісосмуги, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні і визначні природні об'єкти, державні заповід-

1. СП СССР. 1960. № 6. Ст. 36.

2. Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. 1960. № 23. Ст. 175.



ники і заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та інші природні багатства як втягнуті в господарський оборот, так і ті, що не експлуатуються<sup>4</sup>. А в ч.3 ст. 1 було зазначено, що 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 тварин і рослин, зруйнування або пошкодження інших цінних об'єктів природи"<sup>1</sup>.

Між тим окремі норми розглядуваного Закону містили положення, що передбачали охорону об'єктів природи як життєвого середовища людини. Згідно з ст. 21 цього Закону "повітря в населених пунктах, курортних районах, місцях масового відпочинку трудящих, зелених зонах підлягає охороні від забруднення шкідливими газами і парами, сажею, пилом та іншими речовинами, які негативно впливають на санітарно-гігієнічний стан населених пунктів, шкодять здоров'ю людини". Таким чином, в аналізованому нормативно-правовому акті опосередковано передбачалося суб'єктивне право людини на безпечне для здоров'я атмосферне повітря як складову частину довкілля.

Що стосується Закону РСФСР від 27 жовтня 1960 р. "Про охорону природи в РРФСР"<sup>2</sup>, то він, на жаль, не містив нормативних положень, які б передбачали охорону природи як необхідного для життєдіяльності людини життєвого середовища. Лише побічно ст. 10

<sup>1</sup> В редакції Закону УРСР від 25 червня 1964 р. // Відомості Верховної ради УРСР. 1964. № 27. Ст. 378.

<sup>2</sup> Див.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586.

цього Закону встановлювала охорону всієї сукупності природних умов курортних місцевостей, лісопаркових захисних поясів та приміських зелених зон, що сприяє їх лікувальному та оздоровчому призначенню. Крім того, заборонялося винищення непромислових диких тварин, якщо вони не спричиняли шкоди здоров'ю населення (ст. 11).

Наступний етап у становленні суб'єктивного права людини на здорове довкілля пов'язаний з прийняттям 19 грудня 1969 р. Закону СРСР "Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я"<sup>1</sup>. Згідно з цим актом охорона здоров'я населення забезпечувалося системою соціально-економічних та медико-санітарних заходів здійснювалася шляхом: проведення заходів щодо оздоровлення зовнішнього середовища, забезпечення санітарної охорони водоймищ, ґрунту та атмосферного повітря; розширення мережі санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку, пансіонатів, туристичних баз та інших установ для лікування і відпочинку трудящих та деяких інших.

Основами законодавства про охорону здоров'я на керівників підприємств, установ та організацій при проектуванні, будівництві, реконструкції та експлуатації об'єктів покладалися обов'язки здійснювати заходи щодо запобігання забрудненню атмосферного повітря, водоймищ, підземних вод та ґрунту. Заборонялося введення нових і таких, що реконструюються, підприємств, цехів, дільниць, установок та інших об'єктів, які не забезпечують ефективність очищення, знешкодження, уловлювання шкідливих викидів, відходів та покидків.

---

1. Див.: Об охране окружающей среды: Сборник документов партии и правительства. 1917-1981 гг. М. 1981. С. 163-175.

Таким чином, цим Законом серед інших заходів, що регулюють суспільні відносини в галузі охорони здоров'я населення, передбачалися й такі, які були пов'язані зі створенням сприятливих екологічних умов у місцях проживання людини. Інакше кажучи, у людини виникало суб'єктивне право вимагати створення екологічних умов, необхідних і достатніх для охорони її здоров'я.

Серед нормативних актів, прийнятих на початку 70-х років, важливе місце належало постанові Ради Міністрів СРСР від 3 жовтня 1973 р. "Про заходи щодо зниження шуму на промислових підприємствах, в містах та інших населених пунктах"<sup>1</sup>, яке з метою захисту людей від шкідливого впливу шуму зобов'язувало міністерства та відомства розробити та здійснити комплекс інженерно-технічних і організаційних заходів щодо зниження рівня шуму до санітарних норм, які зокрема передбачають: впровадження малошумних технологічних процесів; застосування в необхідних випадках автоматичного та дистанційного управління, що виключає контакт тих, хто працює з обладнанням, яке створює інтенсивний шум; забезпечення утримання вуличних покриттів, трамвайних шляхів, а також транспортних засобів, технологічного обладнання та механізованого інструменту в стані, що не викликає підвищеного шуму при їх експлуатації, та ін.

Боротьбі з шумом у 60-70-х роках були присвячені також спеціальні постанови уряду УРСР. Зокрема, з цього питання

---

<sup>1</sup> Див.: ЗП СРСР. 1973. № 22. Ст. 123.

приймалися постанови Ради Міністрів УРСР від 28 березня 1969 р. “Про заходи щодо обмеження виробничого та побутового шуму і боротьбу з ним”<sup>1</sup>, від 3 грудня 1973 р. “Про заходи щодо зниження шуму на промислових підприємствах, в містах та інших населених пунктах”<sup>2</sup>, а також від 12 січня 1979 р. “Про додаткові заходи щодо зниження шуму на промислових підприємствах, в містах та інших населених пунктах”<sup>3</sup>.

Організація правового захисту людини від шумового впливу становила собою важливий аспект створення умов для її здорового довкілля, виробничої діяльності та відпочинку.

Мабуть, без перебільшення можна сказати, що вперше взаємозв’язок між охороною природи і суб’єктивним правом людини на безпечне для життя і здоров’я довкілля найбільш рельєфно простежується в постанові Верховної Ради СРСР від 20 вересня 1972 р. “Про заходи щодо подальшого поліпшення охорони природи і раціонального використання природних ресурсів”. Як зазначалося в цій постанові, охорона природи і раціональне використання природних ресурсів в умовах швидкого розвитку промисловості, транспорту та сільського господарства, зростання різноманітних матеріальних і культурних потреб народу стають одним з найважливіших загальнодержавних завдань. Його вирішення нерозривно пов’язане з охороною здоров’я населення забезпеченням людини необхідними умовами для плідної праці та відпочинку.

1. Див.: ЗП УРСР. 1969. № 3. Ст. 38.

2. Див.: Там само. 1973. № 12. Ст. 98.

3. Див.: Рад. Україна. 1979. 17 лютого.

В резолютивній частині цієї постанови записано: “Вважати одним з найважливіших державних завдань невинну турботу про охорону природи і найкраще використання природних ресурсів, суворе дотримання законодавства про охорону землі та її надр, лісів і вод, тваринний і рослинний світ, атмосферне повітря, маючи на увазі, що науково-технічний прогрес повинен сполучатися з бережливим ставленням до природи та її ресурсів, сприяти створенню найбільш сприятливих умов для життя і здоров'я...”.

Отже, зазначена постанова вводить в національний законодавчий обіг термін “сприятливі умови для життя і здоров'я”, безпосередньо пов'язуючи його з якістю і станом довкілля. Безумовно, використання такої термінології в національному законодавстві стало можливим завдяки прийняттю в процесі проведення Стокгольмської конференції ООН щодо навколишнього середовища Декларації про оточуюче людину середовище (1972 р.), де сформульований такий принцип: “Людина має основне право на свободу, рівність та сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне та квітуче життя, і несе головну відповідальність за охорону і поліпшення довкілля на благо нинішніх та майбутніх поколінь”<sup>1</sup>. В Декларації прямо не говориться про право людини на сприятливе довкілля. Однак фактично в ній було відображене саме це право через конструкцію права людини на “сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне та квітуче життя”, що справило позитивний

1. Див.: В защиту Земли. Основные документы по окружающей среде, принятые на симпозиумах в Фуне, Кокойоке и конференции в Стокгольме. М., 1981. С. 58.

вплив на оновлюване екологічне законодавство колишніх СРСР та УРСР.

Поряд з розвитком законодавства, що забезпечує людині її право на безпечне довкілля (екологічне право у вузькому розумінні), новий імпульс одержує розвиток екологічних прав людини в широкому розумінні, до яких належить право на користування природними ресурсами право на здійснення громадського контролю за використанням і охороною довкілля та ін. Їх встановлення і закріплення пов'язані з кодифікацією екологічного законодавства СРСР, яка була започаткована прийняттям 13 грудня 1968 р. Основ земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік<sup>1</sup>. Відповідно до ст. 1 цих Основ завданнями земельного законодавства є 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, з'єднуючи їх не тільки однією статтею, а й єдиним змістом. Так, згідно з ст. 11 цього нормативного акта землекористувачі мають право і зобов'язані користуватися земельними ділянками в тих цілях, для яких вони їм надані.

Крім того, не було чіткого розмежування між екологічними (земельними) правами, пов'язаними з користуванням об'єктом природи

---

1. Див.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

(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, посадки лісових, плодкових, декоративних та інших насаджень (різновид екологічних прав – земельні права);
- користування косовицями, пасовиськами та іншими угіддями (різновид екологічних прав – 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 (різновид екологічних прав – земельні права);
- вимагати відшкодування збитків (майнові права).

Таке злиття екологічних (земельних) та 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 республік<sup>1</sup>, Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра<sup>2</sup>, Основи лісового законодавства Союзу РСР і союзних республік<sup>3</sup>, закони СРСР “Про

1. Див.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1970. № 50. Ст. 566.

2. Див.: Там само. 1975. № 29. Ст. 474.

3. Див.: Там само. 1977. № 25. Ст. 388.

охорону атмосферного повітря”<sup>1</sup>, “Про охорону та використання тваринного світу”<sup>2</sup>. В кожному з наведених нормативно-правових актів по-різному співвідносяться право користування відповідними об’єктами природи, обов’язки щодо їх охорони, а також майнові права, що виникають у зв’язку з існуючими відносинами. Однак їх особливістю стало те, що в них не тільки закріплювалося право громадян України на користування природними ресурсами, а й визначалися гарантії його здійснення. Такими гарантіями були: передбачений в наведених нормативно-правових актах перелік підстав припинення відповідних видів природокористування (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.

Перелік підстав припинення видів права природокористування в деяких з названих нормативно-правових актів був вичерпним (наприклад, в Основах земельного законодавства), а в інших такий перелік не обмежувався лише тими підставами, які містилися в Основах. Проте всі підстави повинні були міститися в законодавчих актах. Тим самим обмежувалося свавілля чиновників від органів державної влади та управління стосовно реалізації права природокористування і можливості його припинення.

---

1. Див.: Там само. 1980. № 27. Ст. 528.

2. Див.: Там само. Ст. 530.



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”<sup>1</sup>.

Порядок вирішення спорів з питань порушення прав на експлуатацію об’єктів природи (екологічних спорів) як один з 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 був урегульований в земельному, водному законодавстві та законодавстві про надра. Так, відповідно з Земельним кодексом УРСР<sup>2</sup>, прийнятим 8 липня 1970 р., земельні спори розглядалися Радою Міністрів УРСР, виконавчими комітетами місцевих Рад. Майнові спори, пов’язані з земельними відносинами між державними, кооперативними (крім колгоспів), громадськими підприємствами, установами та організаціями розглядалися органами арбітражу, в яких сторонами чи однією із сторін були колгоспи або громадяни, розглядалися в судовому порядку.

У ЗК УРСР визначалися компетенція Ради Міністрів УРСР, виконавчих комітетів, обласної, районної, місцевої, селищної та сільської Рад народних депутатів у частині вирішення спорів, права

1. Див.: СП СССР. 1974. № 17. Ст. 97.

2. Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1970. № 29. Ст. 205.

і обов'язки сторін, оскарження рішень по земельних спорах, порядок вирішення спорів з питань користування земельними ділянками, розташованими на території іншої союзної республіки, а також вирішення земельних спорів між співвласниками індивідуальних будов.

Відповідно до Водного кодексу УРСР, прийнятому 9 червня 1977 р.<sup>1</sup>, спори про водокористування вирішувалися Радою Міністрів СРСР, виконавчими комітетами місцевих Рад, а також органами по регулюванню використання і охорони вод, іншими уповноваженими на те державними органами. В цьому кодексі встановлювалися компетенція відповідних органів у частині вирішення спорів про водокористування, порядок розгляду спорів, права та обов'язки сторін у спорах про водокористування, а також порядок оскарження рішень по спорах. Аналогічні положення містилися в Кодексі про надра УРСР<sup>2</sup>.

В Лісовому кодексі УРСР, прийнятому 13 грудня 1979 р.<sup>3</sup>, та Законі УРСР від 27 листопада 1981 р. "Про охорону атмосферного повітря"<sup>4</sup> порядок вирішення відповідних видів екологічних спорів обмежувався лише переліченням системи державних органів, що розглядають такі категорії спорів, а в Законі УРСР від 27 листопада 1981 р. "Про охорону і використання тваринного світу"<sup>5</sup> містилася відсилкова стаття, що стосувалася порядку вирішення спорів з питань користування тваринним світом.

1. Див.: Відомості Верхов. Ради Української РСР. 1972. № 24. Ст. 200.

2. Див.: Там само. 1976. № 27. Ст. 225.

3. Див.: Там само. 1979. № 52. Ст. 673.

4. Див.: Там само. 1981. № 49. Ст. 833.

5. Див.: Там само. Ст. 835.

Проте законодавче закріплення “адміністративного” порядку вирішення спорів щодо порушення права користування об’єктами природи стало важливим етапом подальшого закріплення та реалізації екологічних (у широкому розумінні) прав людини.

Вперше в Основах земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про надра, фауністичного та атмосфероповітряного законодавства, а також республіканських кодексах і законах, що стосуються регулювання відповідних видів відносин, були закріплені й деякі інші екологічні (в широкому розумінні) права людини. Так, громадянин мав права брати безпосередню участь в реалізації заходів щодо раціонального використання і охорони вод, вносити пропозиції про поліпшення використання і охорони вод (ст. 18 ВК УРСР від 9 червня 1972 р.), раціонального використання і охорони земель (ст. 12<sup>3</sup> ЗК УРСР від 8 липня 1970 р.), здійснення заходів щодо охорони надр і раціонального їх використання (ст. 79 Кодексу про надра УРСР від 25 червня 1976 р.), брати участь в 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 (в широкому розумінні) права громадян. Наприклад, Статут Українського товариства охорони природи, затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 12 жовтня 1973 р.<sup>1</sup>, 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 по охороні природи, брати участь в наукових експедиціях, наукових конференціях, семінарах, присвячених проблемам охорони природи, та деякі інші права.

У 1977 р. приймаються чергова Конституція (Основний Закон) СРСР, а також конституції союзних республік. Проте в них право громадян на сприятливе довкілля в прямій формі не було зафіксоване. Між тим певне правове значення для формування відповідного суб'єктивного права мала ст. 18 Конституції СРСР, де було передбачено, що в країні в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь вживаються необхідні заходи щодо охорони і науково об'рунтованого, раціонального використання землі та її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, для збереженні в чистоті повітря, води, забезпечення відтворення природних багатств і поліпшення оточуючого людину середовища. Крім того, в ст. 42 Конституції СРСР передбачалась охорона здоров'я населення заходами щодо охорони довкілля.

---

1. Див.: ЗПУ УРСР. 1973. № 10. Ст. 83.

У зв'язку з цим в юридичній літературі виникло питання: чому законодавець надто обережно ставиться до офіційного закріплення розглядуваного права? Адже до прийняття Конституції СРСР 1977 р. у багатьох країнах соціалістичної орієнтації право громадян на здорове довкілля вже було закріплене безпосередньо в конституціях або законах про охорону довкілля<sup>1</sup>. Крім того, питання про необхідність законодавчого закріплення права громадян на сприятливе довкілля неодноразово обговорювалося в наукових колах вітчизняних учених<sup>2</sup>.

На думку академіка Ю.С.Шемшученка, однією з причин обережного ставлення законодавця до закріплення цього права є недостатня визначеність поняття “сприятливе довкілля”. Без цього, як вважає Ю.С.Шемшученко, важко судити про обсяг та зміст суб'єктивного права громадян на сприятливе довкілля і повною мірою гарантувати реалізації цього права<sup>3</sup>.

Дійсно, в юридичній літературі не було 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

- 
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.

те державними органами нормативи. Відповідність стану навколишнього природного середовища цим нормативам могло свідчити про сприятливе, а невідповідність – про несприятливу його якість<sup>1</sup>.

Крім того, в юридичній літературі навіть після прийняття Конституції СРСР 1977 р. була відсутня єдина позиція з питання: яким терміном слід позначати стан якості навколишнього природного середовища – здорове, сприятливе, безпечне?

За думкою академіка Ю.С.Шемшученка, сприятливе навколишнє середовище характеризується не тільки ознаками здорового (не забрудненого), а й ресурсоемкого, 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 середовище<sup>2</sup>.

Між тим, у своїх пізніших наукових працях академік Ю.С.Шемшученко знівелював відмінності між поняттями "сприятливе" та "здорове" навколишні середовища, вважаючи їх тотожними. 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 рівнозначні<sup>3</sup>.

1. Див.: Там само. С.20.

2. Там само.

3. Див.: Государство и право. 1993. № 10. С. 121.

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

На думку Г.Н.Полянської та В.Г.Ємельянової, серед прав і свобод людини Конституція СРСР називає право на охорону здоров'я, одним із засобів забезпечення якості 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 вважають 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 тощо<sup>1</sup>.

За думкою О.К. Голиченкова, захист навколишнього природного середовища характеризується не тільки як екологічне, але й економічне та соціальне завдання. Він пов'язаний з найважливішим соціальним завданням, яким є турбота про здоров'я людей.<sup>2</sup>

1. 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.

2. Див.: Голиченков А.К. Государственный санитарный надзор по защите окружающей природной среды. Автор. Канд. юрид. наук. М., 1980. – С. 9.

Підтримуючи існуючу в юридичній 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.Н.Шеварнадзе стверджувала про право громадян на здорове навколишнє середовище<sup>1</sup>.

М.І.Васильєва підтримувала позицію про право громадян на здорове навколишнє середовище, стан компонентів якого відповідає санітарно-гігієнічним стандартам, а стан їх поміж собою створює екологічну рівновагу<sup>2</sup>.

На думку проф. В.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 середовище<sup>3</sup>.

Таким чином, в юридичній літературі, яка є реальним відображенням тих наукових наробок 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 з елементів, що "гальмувало" законодавче закріплення такого важливого суб'єктивного права людини.

---

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

2. Див.: Васильєва М.И. Право граждан СССР на здоровую окружающую среду: Автореф. Дис... канд.юрид.наук. М., 1990. С. 10.

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



Нормативно-правові акти з питань регулювання екологічних відносин, що приймалися в період 80-х років, продовжували закріплювати екологічні (в широкому розумінні) права громадян, що відбувалося під тиском громадськості, настроєної в захист навколишнього природного середовища. Серед них такі, як: на відтворення і відновлення природних ресурсів з використанням установлених способів; на здійснення заходів, що поліпшують якість екологічних об'єктів і навколишнього природного середовища; на участь у заходах, що забезпечують раціональне використання природних об'єктів; на участь у громадських утвореннях екологічної спрямованості; на обговорення нормативно-правових актів та інших матеріалів, що стосуються використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; на участь у проведенні громадської екологічної експертизи; на участь у зборах, мітингах, пікетах, демонстраціях, референдумах з питань охорони навколишнього природного середовища; на звернення з листами, скаргами та заявами з екологічних проблем та ін.

Так, постанова Верховної Ради СРСР від 3 липня 1985 р. "Про додержання вимог законодавства щодо охорони природи і раціонального використання природних ресурсів"<sup>1</sup> передбачалося враховувати думку населення при підготовці та розгляді питань охорони природи і раціонального використання природних ресурсів, поліпшення координації діяльності в цій галузі, виконання законодавства в сфері природокористування. Тим самим у

---

1. Див.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 479.

законодавстві опосередковано встановлюється право громадян в різних формах обговорювати екологічні проблеми і брати участь в їх розв'язанні (п. 3). Громадським організаціям було надано право сприяти державним органам у здійсненні заходів щодо охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів (п. 6).

У постанові Верховної Ради СРСР від 27 листопада 1989 р. "Про невідкладні заходи екологічного оздоровлення країни"<sup>1</sup> встановлювалась необхідність ширше залучати до розв'язання екологічних проблем громадськість держави. Була схвалена практика створення депутатських груп по контролю за додержанням законодавства про охорону природи, ходом виконання заходів, спрямованих на оздоровлення навколишнього природного середовища. Таким чином, держава надала право населенню та його представникам (депутатам) брати участь в різних, дозволених законодавством 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 в суспільно-політичних заходах, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, та ін.).

Аналогічну постанову "Про екологічну обстановку в республіці і заходи щодо її корінного поліпшення"<sup>2</sup> було прийнято Верховною Радою УРСР 17 лютого 1990 р. Тут також рекомендувалося ширше

1. Див.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 25. Ст. 487.

2. Див.: Ведомости Верхов. Совета УССР. 1990. № 11. Ст. 165.

залучати громадськість до розв'язання екологічних проблем, посилити діяльність депутатських груп по контролю за додержанням законодавства про охорону природи і ходом здійснення відповідних заходів.

Постановою партії та уряду УРСР від 18 листопада 1988 р. "Про корінну перебудову справи охорони природи в республіці"<sup>1</sup> закріплювалося право на одержання екологічної освіти. Крім цього, в даній постанові знову опосередковано передбачалося право на сприятливі умови проживання людини. Так, визнавалося найважливішим завданням держави поліпшення стану довкілля з огляду на визнання життєвою необхідністю розв'язання цих питань для всього народу і людства. Встановлювалася необхідність розробки заходів щодо забезпечення сприятливих екологічних та санітарно-гігієнічних умов для життєдіяльності людей.

Право на участь громадян у громадських організаціях на інших утвореннях екологічної спрямованості було передбачено постановами Ради Міністрів УРСР від 1 жовтня 1986 р. "Про затвердження Статуту Українського товариства охорони природи"<sup>2</sup>, від 25 вересня 1980 р. "Про затвердження Статуту Українського товариства мисливців та рибалок"<sup>3</sup>. Аналогічні постанови приймалися й в інших союзних республіках<sup>4</sup>.

Окремо слід зупинитися на питанні про право на одержання екологічної інформації. Це право є відносно новим суб'єктивним

1. Див.: ЗПУ УРСР. 1988. №11. Ст. 44.

2. Див.: Там само. 1986. № 10. Ст. 58.

3. Див.: Там само. 1980. № 9. Ст. 79.

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

правом людини, закріпленим в екологічному законодавстві України. Його виникненню передував інститут гласності в 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"<sup>1</sup> була визначена наперед 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"<sup>2</sup> 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 та метеорологічних умов. Якщо внаслідок несприятливого поєднання метеорологічних чинників, викидів забруднюючих речовин в атмосферу та інших шкідливих впливів на атмосферне повітря виникла загроза здоров'ю людей, органи загальнодержавної служби спостереження і контролю за рівнем забруднення навколишнього середовища зобов'язані були повідомити про це центральним та місцевим органам державної влади.

Окремі правові норми, що опосередковано регулювали відносини по інформуванню громадськості в сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного

---

1. Див.: СП СССР. 1973. № 2. Ст. 6.

середовища, містилися також у поресурсовому екологічному законодавстві того періоду.

Так, відповідно до Основ земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік (1969 р.) підприємства, установи і організації, зацікавлені у вилученні земельних ділянок для несільськогосподарських потреб, зобов'язані до початку проектних робіт попередньо погоджувати з землекористувачем та органами, що здійснюють державний контроль за використанням і охороною земель, місце розташування об'єкта та приблизні розміри наміченої для вилучення площі. Вилучення ділянок із земель, що перебувають у користуванні колгоспів, могло бути здійснено тільки за згодою загальних зборів членів колгоспу або зборів уповноважених.

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 сповіщення про природоохоронні заходи, що вживаються, і пов'язані з ними обмеження господарської діяльності, а саме: правила плавання суден та інших плаваючих засобах, відомості про періоди і райони, закриті для навігації, та інші заходи, що забезпечують запобігання, скорочення та збереження під контролем забруднення морського середовища, повинні бути публікуватися в "Сповідненнях мореплавцям"; у встановленому порядку публікувалися повідом-

лення про траси пересування транспортних засобів по льодовій поверхні в межах морських районів, заповідників, заказників та інших особливо охоронюваних територій і охоронних зон<sup>1</sup>.

На думку проф. С.А.Боголюбова, правовий механізм розширення гласності має стати безумовно діючою системою, не мати прогалин, включати більш докладний перелік підстав, форм і навіть строків заходів, спрямованих на здійснення гласності, посадових осіб та державних органів, відповідальних за їх своєчасне та неформальне проведення<sup>2</sup>.

Інститут екологічної гласності виявився основним елементом зародження і розвитку прав громадян на одержання екологічної інформації<sup>3</sup>.

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

1. Див.: Ведомости Верхов.Совета СССР. 1984. № 48. Ст. 856.

2. Див.: Боголюбов С.А. Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий // Сов.гос-во и право. 1986. № 8. С.88.

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

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. Між тим, на думку українських учених, ці постанови стали основою і передумовою формування правового інституту екологічної гласності взагалі та екологічного права на одержання екологічної інформації зокрема<sup>1</sup>.

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 покладалася обов'язок на органи, що здійснюють державний контроль за станом екологічної, в тому числі радіаційної, обстановки, раціональним використанням природних ресурсів, та інші державні органи згідно з покладеними на них функціями надавати таку інформацію: про рівень забруднення, в тому числі радіоактивного, ґрунтів, атмосферного повітря, поверхневих вод суші та морських вод, сільськогосподарських угідь і стічних вод, що скидаються з них, підземних вод; про рівень технологічних змін геологічного середовища; дані державного земельного кадастру; дані державного водного кадастру; дані обліку державного лісового фонду; про обсяг побудови відходів,

1. Див.: Слинко Т.Н. Правовое обеспечение экологической гласности: Дис...канд. юрид. наук. Х., 1993. С. 30.

зайнятих ними площах земель і розміри підтоплення міських територій; про застосування хімічних, біологічних засобів захисту сільськогосподарських культур і заходів щодо попередження забруднення навколишнього середовища засобами хімізації; про результати контролю за охороною і використанням земельних, водних та лісових ресурсів, станом атмосферного повітря; про додержання державних стандартів по охороні навколишнього середовища та ін.<sup>1</sup>

Таким чином, у цій постанові безпосередньо закріплюється 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 становлення та законодавчому закріпленні екологічних прав громадян стало прийняття 25 червня 1991 р. Верховною Радою України Закону "Про охорону навколишнього природного середовища". Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" до екологічних прав відносяться: участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, та внесення пропозицій до державних та господарських органів, установ, організацій з цих питань; участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;

---

<sup>1</sup> Див.: ЗПУ УРСР. 1990. № 8. Ст. 42.



здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; об'єднання в громадські правоохоронні формування; участь в проведенні громадської екологічної експертизи та деякі інші (ст. 9).

Велика кількість екологічних прав громадян відображена також у поресурсових кодексах та законах, що мають екологічну спрямованість (Земельному, Водному, Лісовому кодексах, Кодексі про надра, законах "Про охорону атмосферного повітря", "Про тваринний світ", "Про природно-заповідний фонд" тощо).

Але найбільш важливими екологічними правами громадян України є право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на доступ до інформації про стан довкілля і про якість харчових продуктів. Ці права закріплені у статті 50 Конституції України.

Екологічні права забезпечуються: проведенням широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; обов'язком міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні, будівництві та експлуатації господарських об'єктів; компенсацією шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення екологічного законодавства; невідворотністю відповідальності за екологічні правопорушення. Реалізація конституційних прав людини на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище відбувається як на міжнародному так і на національному рівнях.

На міжнародно-правовому рівні провадиться значна робота по забезпеченню дотримання державами національного законодавства щодо реалізації екологічних прав людини. На конференції міністерств з охорони навколишнього середовища (Люцерн, Швейцарія, 1993 р.) була схвалена Програма дій по охороні навколишнього середовища для Центральної та Східної Європи. Цією програмою урядам відповідних країн рекомендовано: удосконалювати процеси введення екологічних нормативів і стандартів; вирішувати питання про відповідальність за порушення національного екологічного законодавства; використовувати для охорони та відтворення природних ресурсів екологічні важелі; переглянути пріоритети в галузі державних витрат і інвестицій на охорону довкілля та ін.

Важливим напрямком реалізації конституційних екологічних прав на національному рівні є розробка та реалізація державних і регіональних програм охорони довкілля, що передбачено п. 6 ст. 85 та п. 3 ст. 119 Конституції України, їх метою є створення об'рунтованих з екологічної та економічної точок зору імперативів раціонального і комплексного використання та відтворення природних ресурсів, а також належної охорони довкілля. Розробка та реалізація державних і регіональних програм охорони довкілля дає змогу забезпечити гармонічну взаємодію людини з природою, попередити негативний вплив антропогенної діяльності на навколишнє середовище, створити умови для подальшого розвитку економіко-правового стимулювання екологічної діяльності.

В значній мірі реалізація конституційних екологічних прав громадян забезпечується законотворчою діяльністю Верховної Ради України. Так, відповідно до ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються::

- засади використання природних ресурсів, включеної (морської) економічної зони, континентального шельфу (п. 5);
- засади екологічної безпеки (п. 6);
- правовий режим власності (в т.ч. і на природні ресурси) (п. 7);
- правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 19).

На нашу думку, одним із напрямків реалізації конституційних прав людини на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище повинно стати удосконалення процедури їх виконання. На жаль, екологічне законодавство України майже не містить процесуальних норм, якими було б урегульовано порядок реалізації громадянами права на участь у розробці та виконанні міроприємств по охороні довкілля, раціонального і комплексного використання природних ресурсів або права доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища та його впливу на здоров'я людини і т. ін.

Вважаємо, що удосконалення правового механізму реалізації конституційних екологічних прав людини повинно стати важливим напрямком подальшого розвитку національного екологічного законодавства України та інших країн.