

959,7 десятин, або 0,3% всієї придбаної за той час різними способами землі².

¹ Див.: *Анфимов А. М., Макаров И. Ф.* Новые данные о землевладении Европейской России // История СССР. – 1974. – № 1. – С. 85.

² Див.: Там само. – С. 97.

Результати сталинської аграрної реформи, яка була розрахована на “20 років спокою”, дослідники оцінюють по-різному. Якщо одні з них заперечують наявність будь-яких успіхів реформи, то інші, навпаки, вказують на зримі її результати. Є й такі, хто відмовляється від категоричних оцінок через незавершеність реформаторських ідей внаслідок вступу Росії у воєнні дії 1914 р., що привели, врешті-решт, до розвалу Російської імперії у 1917 р.

У цій статті немає можливості проаналізувати аргументацію позицій щодо цього питання різних сторін, однак очевидним є те, що царська Росія за роки реформи істотно збільшила виробництво сільськогосподарської продукції, щорічно нарощуючи її експорт за кордон. Станом на 1 січня 1914 р. частка Російської імперії складала понад 50% світового виробництва жита, понад 25% — пшениці, вівса та картоплі³. Валове виробництво зерна у 1913 р. перевищувало на третину виробництво зернових у США, Канаді та Аргентині разом узятих. Надлишок хліба навіть у 1916 р., коли йшла війна в імперії, складав 1 млрд пудів⁴. Після створення у 1930 р. колгоспно-радгоспної системи Радянський Союз, як відомо, щорічно зазнавав труднощів з продовольством, розпочавши у 1963 р. імпорт зерна. Всі спроби забезпечити країну продовольством згідно з широко розрекламованою програмою 1982 р., розрахованою до 1990 р., закінчилися крахом. Чи потрібні ще якісь аргументи на користь процесу приватизації в аграрному секторі економіки, яка може, як показує історичний досвід, забезпечити створення високоефективного, а отже, конкурентоспроможного виробництва?

³ Див.: *Измestъева Т. Ф.* Россия в системе европейского рынка. Конец XIX — начало XX в. – М., 1991. – С. 61.

⁴ Див.: *Попов Г. О.* О сталинской аграрной реформе // Наука и жизнь. – 1997. – № 1. – С. 46.

Надійшла до редколегії 11.04.2000

А. Гетьман, професор НЮА України

Екологічні права людини:

проблеми регулювання за законодавством СРСР (1917–1970 рр.)

Жовтневий переворот 1917 р. не тільки змінив державно-політичний, економічний та соціальний уклад країни, а й вніс істотні корективи у природоохоронну діяльність. Процес охорони природи, де остання розглядалася як місце проживання 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, середовища проживання людини відсувається на другі позиції. Переважаючим стає право на здобування різних властивостей і якостей об'єктів природи (право на експлуатацію).

Первісно в декреті II Всеросійського з'їзду рад робочих, солдатських та селянських депутатів від 26 жовтня 1917 р. “Про землю” закладається принцип експлуатації природних ресурсів як елемент, що характеризує зміст екологічних прав громадян. Так, згідно з “Селянським наказом про землю”, який є складовою частиною декрету “Про землю”, вся земля (державна, удільна, кабінетська, монастирська, церковна, посесійна, майоратна, приватновласницька, суспільна, селянська тощо) відчужується безоплатно 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 общин, за умови завідування ними місцевими органами самоврядування”.

За декретом ВЦВК від 27 січня 1918 р. “Про соціалізацію землі” земля переходить у користування всього трудового народу. При цьому право користування землею у своїй належності було обмежене колом тих суб'єктів, які обробляли її своєю працею.

Декрет ВЦВК від 27 травня 1918 р. “Про ліси” 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 зазначеного періоду починає складатися тенденція до встановлення норм, що передбачають

екологічні обов'язки громадян. Згідно з 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 передбачав 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”. До лікувальних місцевостей (або курортів) належали місця з джерелами лікувальних (мінеральних та хімічно нейтральних) вод або з лікувальними грязями, соленоозерні, лиманні та морські купальні, кліматичні та гірські станції, а також місця для користування кумисолікуванням. Ліси, що виростають у межах округів гірської 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”.

Поряд з актами про охорону і захист 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” ділянки природи і окремі витвори (тварини, рослини, гірські породи і т. ін.), що становлять особливу наукову і культурно-історичну цінність та 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”, яким заборонялися самовільна рубка заповідного лісу і винищення насаджень, а також полювання на

звірів і птахів, рибальство, розорення гнізд, експлуатація надр і землі, меліораційні роботи в місцевостях, що підлягають особливій охороні.

Прийняття нормативно-правових актів, що регламентували 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”, а 20 червня 1930 р. — постанова ВЦВК і РНК РРФСР “Про охорону і розвиток природних багатств РРФСР”. 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.

Відсутність у 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 прогнозуючи тих 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”. 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. 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. У 1947 р. в СРСР налічувався 91 заповідник загальною площею 12 млн га, що гарантувало нормальну охорону природного комплексу і створювало умови для реалізації фізіологічних, культурно-виховних та естетичних функцій 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”. 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 проектів 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 проектах будівництва не передбачені спорудження для уловлювання газу, очищення доменного газу від пилу і наступне використання його як добрива 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 шкідливих і небезпечних концентрацій забруднень у повітрі, видання технічних і санітарних нормативів, черговості і строків закінчення робіт по будівництву очисних споруджень та устаткування на всіх діючих промислових підприємствах, які не мають таких споруджень та устаткування, 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 започатковувалася 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 Основи 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 спуску неочищених виробничих і побутових вод призвело до надмірного їх забруднення. Особливо сильно забруднені ріки Волга, Кама, Бєляр, Урал, Сіверський Донець, 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”. Цією постановою заборонялося приймати та вводити в експлуатацію підприємства, цехи і агрегати, 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.

У цей період в усіх союзних республіках колишнього СРСР приймаються республіканські закони про охорону природи. Закон

Української РСР “Про охорону природи Української РСР” був прийнятий 30 червня 1960 р.

У цілому цей Закон був спрямований на регулювання суспільних відносин, пов’язаних з охороною природи та її окремих об’єктів. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 1 цього Закону “державній охороні і регулюванню використання на території Української РСР підлягають: земля, надра, водні ресурси, ліси, полезахисні і водоохоронні лісосмуги, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні і визначні природні об’єкти, державні заповідники і заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та інші природні багатства, як втягнуті в господарський оборот, так і ті, що не експлуатуються”. 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”.

Між тим окремі норми зазначеного Закону містили положення, що передбачали охорону об’єктів природи як життєвого середовища людини. Згідно зі 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 РРФСР від 27 жовтня 1960 р. “Про охорону природи в РРФСР”, то він, на жаль, не містив нормативних положень, які б передбачали охорону природи як необхідного для життєдіяльності людини життєвого середовища. Лише побічно ст. 10 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”. Згідно з цим актом охорона здоров'я населення забезпечувалася системою соціально-економічних та медико-санітарних заходів і здійснювалася шляхом: проведення заходів щодо оздоровлення навколишнього 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 і 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 та відходів.

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”, яка з метою захисту людей від шкідливого впливу шуму зобов'язувала міністерства та відомства розробити та здійснити комплекс інженерно-технічних і організаційних заходів щодо зниження рівня шуму до санітарних норм, які, зокрема, передбачають: впровадження малощумних 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 приймалися постанови Ради Міністрів УРСР від 28 березня 1969 р. “Про заходи щодо обмеження виробничого та побутового шуму і боротьбу з ним”, від 3 грудня 1973 р. “Про заходи щодо зниження шуму на промислових підприємствах, в містах та інших населених пунктах”, а також від 12 січня 1979 р. “Про додаткові заходи щодо зниження шуму на промислових підприємствах, в містах та інших населених пунктах”.

Організація правового захисту людини від шумового впливу становила собою важливий аспект створення умов для її здорового довілля, 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 довілля 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.

В резолютивній частині цієї постанови було записано: “Вважати одним з найважливіших державних завдань невідкладно турботу про охорону природи і найкраще використання природних ресурсів, суворе додержання законодавства про охорону землі та її надр, лісів і вод, тваринного і рослинного світу, атмосферного повітря, маючи на увазі, що науково-технічний прогрес повинен

сполучатися з бережливим ставленням до природи та її ресурсів, створювати найбільш сприятливі умови 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”. У 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 вплив на обновлюване екологічне законодавство колишніх СРСР та УРСР.

Надійшла до редколегії 15.03.2000