

ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В УКРАЇНІ У 1960–1980-Х РОКАХ

NATURAL RESOURCE LEGISLATION IN UKRAINE (1960–1980)

Лісогорова К.М.,

*доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена аналізу природоресурсного законодавства в Українській РСР у 1960–1980-х роках. Виявлені характерні риси та особливості правових актів, які регулювали охорону і раціональне використання землі, вод, надр та інших об'єктів природи. Акцентовано увагу на особливостях права природокористування.

Ключові слова: природоресурсне законодавство, природні ресурси, державна власність, раціональне природокористування, Конституція УРСР.

Статья посвящена анализу природоресурсного законодательства в Украинской ССР в 1960–1980-х годах. Выявлены характерные черты и особенности правовых актов, регулирующих охрану и рациональное использование земли, вод, недр и других объектов природы. Акцентируется внимание на особенностях права природопользования.

Ключевые слова: природоресурсное законодательство, природные ресурсы, государственная собственность, рациональное природопользование, Конституция УССР.

The article is devoted to the analysis of natural resource legislation in the Ukrainian SSR in the 1960–1980s. The revealed features and features of legal acts regulating the protection and rational use of land, water, mineral resources and other objects of nature. The emphasis is on the peculiarities of the right to use nature.

Key words: natural resource legislation, natural resources, state property, rational use of nature, Constitution of the Ukrainian SSR.

Постановка проблеми. У другій половині 1960-х–на початку 1980-х років партійно-державна правляча верхівка СРСР намагалася зберегти наявний командно-адміністративний метод управління. УРСР у складі Союзу РСР залишалася політично залежною від союзного центру, а її економіка була складником народногосподарського комплексу СРСР. Відповідно до положень прийнятої у 1978 р. Конституції Українська РСР мала право на внесення змін та доповнень до Конституції, прийняття поточних законів, встановлення порядку організації та діяльності республіканських та місцевих органів державної влади й управління, розроблення та затвердження планів економічного та соціального розвитку, забезпечення науково-технічного прогресу та здійснення заходів щодо раціонального використання та охорони природних ресурсів, встановлення порядку користування землею, надрами, водами, лісами.

У зазначений період спостерігається погіршення довкілля, зростання техногенного навантаження на природу, триває посилення хімізація сільського господарства, природні ресурси в республіці потребують інтенсифікації суспільного виробництва.

Стан опрацювання. Наукові дослідження правових проблем охорони природи у 1960–1980-х роках знайшли своє відображення у працях таких науковців, як: В.Д. Гончаренко, В.Л. Мунтян, О.С. Колбасов, В.В. Петров, Ю.С. Шемшученко, Ю.О. Вовк, А.П. Гетьман та ін.

Метою статті є аналіз характерних рис та особливостей природоохоронного законодавства Української РСР періоду 1960–1980-х років.

Виклад основного матеріалу. До повноважень найвищих органів державної влади й управління СРСР було віднесено, відповідно до положень 73-ї статті Конституції Союзу РСР 1977 р., визначення основних напрямів науково-технічного прогресу і загальних заходів щодо раціонального використання й охорони природних ресурсів. Стаття 40 Конституції УРСР 1978 р. гарантувала право українським громадянам користуватися здоровим навколишнім середовищем [1, с. 132–133]. Частина цих положень носила декларативний характер, незважаючи на проголошену і закріплену Конституцією суверенність республіки. Нова Конституція Української РСР 1978 р. не привела до принципових змін у державному і суспільному

житті радянської республіки, демократизації суспільства та зростання політичної активності народу [2, с. 407].

Правова охорона навколишнього природного середовища знайшла своє відображення у прийнятті низки правових актів, які регулювали охорону і раціональне використання землі, її надр, лісів, вод, охорону атмосферного повітря та тваринного світу.

Центральне місце у системі природоресурсного законодавства належало Конституції СРСР і Конституції УРСР, іншим законам Союзу РСР, законам Української РСР. Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік, Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік, Земельний кодекс УРСР, Водний кодекс УРСР, Кодекс УРСР про надра та інші спеціальні законодавчі акти регулювали правове положення окремих частин державного фонду природних ресурсів. Нормативні укази Президії Верховної Ради СРСР, Президії Верховної Ради УРСР, постанови та розпорядження загальносоюзного та республіканського урядів, нормативні накази та інструкції союзних та республіканських міністерств та відомств, рішення місцевих Рад народних депутатів також були спрямовані на врегулювання порядку використання природних ресурсів.

У кожному з цих нормативно-правових актів по-різному співвідносилися право користування відповідними об'єктами природи, обов'язки щодо їх охорони, а також майнові права, що виникали у зв'язку з наявними відносинами. Однак їх особливістю стало те, що в них не тільки закріплювалося право громадян на користування природними ресурсами, а й визначалися гарантії його здійснення [3, с. 94].

Основи земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про надра були схожі між собою за обсягом, структурою та змістом, мали приблизно однакову кількість статей. Всі вони починалися преамбулою та загальними положеннями, а закінчувалися розділами, присвяченими відповідальності за порушення відповідного законодавства та міжнародних договорів. Кодекси відтворювали норми Основ та інших загальносоюзних законодавчих актів, детально регламентували питання, які було віднесено до відання республік, а також регулювали відносини, які не були передбачені Основами [4, с. 25–26].

У правових нормах щодо охорони природи відбивалися й основні ідеологічні напрями політики партії, зокрема в спільних постановках ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР мав місце контроль з боку партійних органів усіх рівнів як загальносоюзних, так і республіканських.

Шістдесяті роки ХХ століття фактично знаменують собою початок розвитку науки екологічного права. Це було пов'язано з поштовхом, який отримали наукові дослідження того часу, зумовлені прийняттям у всіх союзних республіках колишнього СРСР законів про охорону природи [5, с. 165].

Слід зазначити, що закони про охорону природи союзних республік сприяли розвитку всього радянського законодавства про охорону природи. Після прийняття цих законів та в розвиток сформульованих у них принципів було видано значну кількість законодавчих та інших нормативних актів, присвячених регулюванню раціонального використання природних багатств, попередженню забруднення навколишнього середовища, заходам боротьби з порушеннями вимог охорони природи [6, с. 121].

У червні 1960 р. Верховною Радою УРСР був ухвалений Закон «Про охорону природи Української РСР» [7], у червні 1964 р. та серпні 1970 р. його було суттєво змінено та доповнено.

Закон «Про охорону природи Української РСР» закріпив природоохоронні відносини, визначив мету і завдання охорони природних ресурсів, надавав поняття правової охорони природи, окреслив коло об'єктів, які підлягали державній охороні та регулюванню використання. Забезпечення охорони природи як державного завдання покладалося на місцеві Ради депутатів трудящих, на радгоспи, міністерства, відомства та організації, у віданні яких перебували певні земельні масиви, ліси, водойми та інші об'єкти природи. Це сприяло поживленню законодавчої діяльності у цьому напрямі.

Відповідно до положень Закону «Про охорону природи Української РСР» у редакції 1964 р. державній охороні і регулюванню використання підлягали: земля, надра, водні ресурси, ліси, поєднані і водоохоронні лісосмуги, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні та визначні природні об'єкти, державні заповідники та заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та інші природні багатства як залучені до господарського обороту, так і ті, що не експлуатувалися [8].

Закон «Про охорону природи Української РСР», в якому була сформульована ідея про взаємний зв'язок і залежність елементів природи, увійшов до «базового етапу (1960–1972 рр.) правової охорони біорізноманіття в Україні» [9].

Крім зазначення загальних положень щодо охорони об'єктів природи, цей Закон визначив функції як державних органів, так і громадських організацій щодо державного та громадського контролю за здійсненням заходів з охорони природи, раціонального використання природних багатств, відтворення і подальшого розвитку флори та фауни.

Юридична недосконалість Закону «Про охорону природи Української РСР» виявилась у невідповідності його норм спеціальному законодавству про землю, її надра, ліси та води. Непогодженість норм зазначеного Закону із нормами інших природоохоронних актів стало однією з причин «відставання» закону від спеціального законодавства про охорону природи, чим послабилась його роль як регулятора природоохоронних відносин [10, с. 138–139].

Зміст правової охорони природи становили такі обов'язкові елементи: 1) визначений законом перелік охоронюваних об'єктів природи; 2) сукупність попереджувальних заборонних, відновлювальних, каральних, заохочувальних правових норм; 3) державний та громадський контроль за виконанням вимог охорони природи; 4) юридична відповідальність правопорушників [11, с. 26].

Значна увага приділялась охороні земельних ресурсів. Відповідно до положень ст. 11 Конституції Української РСР земля, її надра, води, ліси перебували у виключній власності держави.

У грудні 1968 р. Верховною Радою СРСР було прийнято Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік [12]. У липні 1970 р. у розвиток положень Основ земельного законодавства в Українській РСР був прийнятий Земельний кодекс УРСР [13].

Зміст правової охорони земель становили закріплені у законодавстві правові норми – попереджувальні, заборонні та інші, які були спрямовані на зберігання, покращення, відновлення якісного стану земель як складової частини навколишнього природного середовища [14, с. 217].

Глава 6 Земельного кодексу УРСР була присвячена охороні земель та підвищенню родючості ґрунтів. Стаття 28 ЗК УРСР зобов'язувала землекористувачів вживати ефективних заходів щодо підвищення родючості ґрунтів, не допускати засолення, заболочування, засмічення земель, заростання їх бур'янами, а також інших процесів, які погіршують стан ґрунтів. Крім того, землекористувачі мали здійснювати комплекс агротехнічних заходів з підвищення родючості ґрунтів, лісомеліоративних та гідротехнічних заходів із запобігання вітровій та водній ерозії ґрунтів.

Промисловим та будівельним підприємствам, організаціям та установам заборонялось засмічувати сільськогосподарські та інші землі виробничими відходами, стічними водами. Ті підприємства, організації та установи, які виробляли або застосовували у своєму виробництві отруйні речовини та отрутохімікати, зобов'язані були вживати заходів щодо запобігання їх шкідливого впливу на землю.

Земельний кодекс Української РСР 1970 р. містив нове положення про те, що підприємства, організації та установи, які розробляли родовища корисних копалин відкритим способом, а також здійснювали інші роботи, що були пов'язані із порушенням ґрунтового покриву, мали знімати та зберігати родючий шар ґрунту з метою використання його для рекультивациі земель та підвищення родючості малопродуктивних угідь.

Органами, які здійснювали державний контроль за використанням земель, були Ради народних депутатів, їхні виконавчі і розпорядчі органи, також землевпорядна служба Міністерства сільського господарства СРСР, Державний комітет Ради Міністрів Української РСР з охорони природи. Певними контрольними функціями у галузі здійснення державного контролю за використанням земель були наділені органи прокуратури, санітарного нагляду [11, с. 121–122].

Стаття 170 Земельного кодексу Української РСР передбачала кримінальну або адміністративну відповідальність за псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх, невиконання обов'язкових заходів щодо поліпшення земель та охорони ґрунтів, несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у придатний для використання стан, використання земельних ділянок не за призначенням, знищення межових знаків меж землекористування та ін.

У березні 1967 р. була прийнята спільна Постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про невідкладні заходи щодо захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії» [15]. В Україні прикладом досвіду захисту ґрунтів від вітрової та водної ерозії стала діяльність Канівської гідролісомеліоративної станції (широка ерозія знищувала десятки гектарів угідь, виносячи з полів у Дніпро родючий ґрунт), Новоушицької гідролісомеліоративної станції у Хмельницькій області, заліснення пісків у Херсонській області [16, с. 33].

Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік були затверджені Верховною Радою СРСР у грудні 1970 р. [17]. Відповідно до положень Основ у

червні 1972 р. був прийнятий Водний кодекс Української РСР [18]. Водне законодавство визначало об'єктами правової охорони всі води (водні об'єкти), які підлягали охороні від забруднення, засмічування та виснаження, що могли завдати шкоду здоров'ю населення, а також призвести до зменшення рибних запасів, погіршення умов водопостачання.

У ст. 4 Водного кодексу УРСР було зазначено, що всі води (водні об'єкти) в Українській РСР входили до єдиного державного фонду. Він включав у себе ріки, озера, водосховища, інші поверхневі водойми і водні джерела, а також води каналів та ставків, підземні води та льодовики, внутрішні моря та інші внутрішні морські води СРСР, територіальні води (територіальне море) СРСР.

Таким чином, основу водних відносин в УРСР становила державна власність на води, що робило їх (як і у випадку із землею) практично безгосподарними і призводило до катастрофічних екологічних наслідків на водних об'єктах [19, с. 482].

Відповідно до положень ст. 7 Водного кодексу Української РСР поза межами компетенції СРСР віданню республіки у сфері регулювання водних відносин, зокрема, підлягали: розпорядження єдиним державним водним фондом, встановлення порядку користування водами, охорони їх від забруднення, засмічення та виснаження, породження та ліквідація шкідливого впливу вод, здійснення державного контролю за використанням та охороною вод.

Водне законодавство зобов'язувало підприємства, організації та установи, діяльність яких впливала на водний режим, здійснювати гідромеліоративні, лісомеліоративні, агротехнічні, санітарні заходи, споруджувати на підприємствах, які скидали у водойми забруднені води, очисні споруди, не допускати забруднення та замулювання річок, озер, ставків, зрошувальних і осушувальних каналів та інших водойм.

Промислове виробництво скидало у водойми вугілля, яке було придатне для палива, нафту, нафтопродукти. За підрахунками вчених, вартість цінних речовин, які втрачалися з промисловими стоками, в зазначений період у СРСР щорічно становила десятки мільйонів карбованців [10, с. 110].

Забруднення водних ресурсів здійснювалося у результаті різноманітних видів господарської діяльності. Однак найбільший вплив на цей процес мало збільшення обсягів та ускладнення фізико-хімічного складу промислових відходів. У 1975 р. у цілому в Українській РСР обсяг промислових стічних вод складав 20,6 кубічних кілометра [20, с. 53].

Контроль за охороною водних об'єктів в Українській РСР здійснювався Міністерством меліорації і водного господарства республіки. Відповідальність за порушення законодавства про охорону вод була передбачена, насамперед Указом Президії Верховної Ради СРСР від 1 жовтня 1980 р. «Про адміністративну відповідальність за порушення водного законодавства» [21].

Для посилення охорони та раціонального використання водних ресурсів поставало питання щодо розміру плати за воду, яка б заохочувала промислові підприємства до економічного використання води.

У липні 1975 р. Верховна Рада СРСР затвердила Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра [22], а у червні 1976 р. було затверджено Кодекс Української РСР про надра [23].

У цих правових документах була закріплена система правових заходів, які забезпечували охорону надр від виснаження та забруднення, безпеку робіт під час користування надрами. До основних обов'язків користувачів надр було віднесено охорону атмосферного по-

вітря, земель, вод, лісів та інших об'єктів навколишнього природного середовища під час використання надр. Законодавство передбачало також відповідальність за нераціональне використання запасів корисних копалин, псування їх родовищ.

У загальносоюзному балансі на долю Української РСР припадало 32,3% залізних та 84,5% марганцевих руд, 32% коксового вугілля. В Україні було розвідано в цей період понад 3,5 тис. покладів майже 200 видів корисних копалин [24, с. 82].

Відповідно до показників обліку корисних копалин здійснювався державний кадастр родовищ корисних копалин. Він містив відомості щодо кількісного та якісного стану корисних копалин, характеристику умов їх розробки. Ці відомості приймалися до уваги під час планування використання мінеральних ресурсів та охорони надр [14, с. 235].

Питання правової охорони атмосферного повітря знайшли своє відображення у прийнятті 25 червня 1980 р. Верховною Радою СРСР Закону «Про охорону атмосферного повітря» та аналогічного закону у листопаді 1981 р. в Українській РСР [25].

Зазначений Закон містив широкий перелік порушень законодавства про охорону атмосферного повітря, зокрема перевищення нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин і шкідливих впливів на атмосферне повітря, порушення правил експлуатації, а також невикористання встановлених споруд, обладнання апаратури для очистки і контролю викидів у атмосферу, введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств та споруд, які не відповідали вимогам щодо охорони атмосферного повітря.

Державна система спостереження і контролю за станом атмосферного повітря здійснювалась через Державний комітет СРСР з гідрометеорології і контролю природного середовища, республіканські та територіальні управління.

У червні 1977 р. Верховною Радою СРСР були прийняті Основи лісового законодавства Союзу РСР [26], а у грудні 1979 р. Лісовий кодекс Української РСР [27]. Ці законодавчі акти регулювали лісові відносини з метою забезпечення раціонального використання лісів, їх охорони та захисту, відтворення і підвищення продуктивності для задоволення потреб народного господарства та населення в деревині й іншій лісовій продукції, посилення водоохоронних, захисних, оздоровчих властивостей лісів.

У червні 1980 р. Верховна Рада СРСР прийняла Закон «Про охорону та використання тваринного світу», аналогічний закон було прийнято Верховною Радою Української РСР у листопаді 1981 р. [28]. Завданням законодавства про охорону і використання тваринного світу було регулювання відносин у галузі охорони і використання диких тварин з метою забезпечення умов їх існування в стані природної свободи.

Висновки. В Українській РСР мало місце посилене використання природних ресурсів, оскільки вона була однією з найбільш розвинутих республік СРСР. А це, своєю чергою, призводило до поглиблення та розростання проблем щодо збереження води, чистоти повітря в населених пунктах, раціонального використання земель у республіці. З одного боку, мали місце заходи із вдосконалення природоохоронної політики в Українській РСР, було прийнято значну кількість правових актів, спрямованих на посилення охорони природи, але командно-адміністративні методи реалізації положень нормативно-правових актів не призвели до очікуваних результатів, стан навколишнього середовища в республіці погіршувався.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Історія конституційного законодавства України: зб. док. / Акад. прав. наук України, НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування; упоряд. В.Д. Гончаренко. Харків: Право, 2007. 256 с.
2. Зайчук О.В., Вовк О.Й. Конституція УРСР 1978. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 1: Історія держави і права України / редкол. В.Д. Гончаренко та ін. Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; редкол. В.Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2016. 848 с.
3. Гетьман А. Розвиток законодавства про екологічні права людини в 70–80-х роках ХХ століття. Вісник Академії правових наук України. Х, 2001. № 1(24). С. 93–103.
4. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. / Вовк Ю.А. Х.: Вища шк. Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. 160 с.
5. Гетьман А.П. Витоки науки екологічного права України. Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2009. Вип. 100. С. 165–174.
6. Колбасов О.С. Экология: политика–право. М.: Издательство «Наука», 1976. 229 с.
7. Закон УРСР «Про охорону природи Української РСР». / Відомості Верховної Ради УРСР. 1960. № 23. Ст. 175.
8. Закон УРСР «Про внесення змін і доповнень до Закону про охорону природи Української РСР / Відомості Верховної Ради УРСР. 1964. № 27. Ст. 378.
9. Kazak R. (2018) Periodization of Nature Protection in Ukraine in the Latter Half of the 20th Century: Legal Aspect. Periodicização da Proteção Ambiental na Ucrânia na Segunda Metade do Século XX: Aspecto Jurídico, Revista Espacios, vol 38, № 19, p. 28. URL: <http://www.revistaespacios.com/a18v39n19/18391928.html>.
10. Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування. Київ: Видавництво Київського університету, 1973. 180 с.
11. Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. Київ: Вища шк., 1982. 232 с.
12. Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік. / Відомості Верховної Ради СРСР. 1968. № 51. Ст. 485.
13. Земельний кодекс Української РСР. / Відомості Верховної Ради УРСР. 1970. № 29. Ст. 205.
14. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учебник. М.: Юрид. лит., 1984. 384 с.
15. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии». СП СССР. 1967. № 9. Ст. 45.
16. Охорона природи. Загальногеографічні основи. Київ: Вища шк., 1982. 192 с., с. 33.
17. Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік. / Відомості Верховної Ради СРСР. 1970. № 50. Ст. 566.
18. Водний кодекс Української РСР. / Відомості Верховної Ради УРСР. 1972. № 24. Ст. 200.
19. Історія держави і права України: підручник. у 2-х т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина. Том. 2. Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2000. 580 с.
20. Использование и охрана водных ресурсов. Київ: Наукова думка, 1979. 161 с.
21. Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про адміністративну відповідальність за порушення водного законодавства». / Відомості Верховної Ради СРСР. 1980. № 41. Ст. 845.
22. Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра. / Відомості Верховної Ради СРСР. 1975. № 29. Ст. 435.
23. Кодекс Української РСР про надра. / Відомості Верховної Ради СРСР. 1976. № 27. Ст. 225.
24. Шемшученко Ю.С. Закон на варті природи. Київ: Наукова думка, 1981. 166 с.
25. Закон Української РСР «Про охорону атмосферного повітря». / Відомості Верховної Ради УРСР. 1981. № 49. Ст. 833.
26. Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик. М.: Издательство «Известия Советов депутатов трудящихся СССР», 1977. 44 с.
27. Лесной кодекс Украинской ССР. К.: Политиздат Украины, 1982. 74 с.
28. Закон Української РСР «Про охорону і використання тваринного світу». / Відомості Верховної Ради УРСР. 1981. № 49. Ст. 835.