



УДК 340.15(477):349.4

ЗАКОН «ПРО ОХОРОНУ ПРИРОДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР» 1960 РОКУ – НОВИЙ ЕТАП КОМПЛЕКСНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Булгаков А.О., аспірант
кафедри історії держави та права України і зарубіжних країн
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглянуті питання комплексного врегулювання охорони та раціонального використання земель УРСР. Проведено аналіз норм Закону «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 р. та розвиваючих його актів.

Ключові слова: охорона земель, раціональне використання земель, охорона природи.

В статье рассмотрены вопросы комплексного урегулирования охраны и рационального использования земель УССР. Проведен анализ норм Закона «Об охране природы Украинской ССР» от 30 июня 1960 и развивающих его актов.

Ключевые слова: охрана земель, рациональное использование земель, охрана природы.

Bulgakov A.A. LAW «ON PROTECTION OF NATURE UKRAINIAN SSR» 1960 – A NEW STAGE OF COMPREHENSIVE REGULATION OF THE RATIONAL USE OF AND LAND PROTECTION

The article deals with the question of comprehensive settlement of protection and rational use of land USSR on the basic. Analysis of the Law “On Protection of Nature Ukrainian SSR” on June 30, 1960 and subsequent developing acts.

Key words: land protection, sustainable land use, environmental protection.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена особливим статусом земель для економічного розвитку країни та її екологічного балансу. У складні роки реформ 90-х років в Україні становище земель погіршилось, їх охорона приходить в занепад, допускається їх нераціональне використання і в результаті чого погіршується стан природних ресурсів.

Землевласники, незважаючи на землеохоронні, законодавчі приписи, рідко бережно відносяться до свої наділів, наносять шкоду землі, прагнучи матеріальної вигоди. Такі дії призводять до виснаження природних властивостей земель та їх занепаду, що в перспективі веде до збитків в економіці і зниженню життєвого рівня населення.

Зрозуміло, що оптимальне вирішення цієї проблеми не можливе без науково обґрунтованої землеохоронної політики держави. Для розробки доцільних підходів у цій сфері слід звернутися до попереднього законодавства та досвіду його практичного застосування. Адже земля являється, по-перше, основною частиною господарювання у всіх сферах діяльності: чи то лісне господарство, чи водне, чи просторовий базис для індустрії – воно все одно пов'язане з землею. Україна має достатній історичний набуток в цій галузі для удосконалення земельних відносин з використанням історичного досвіду людства.

Ступінь розробленості проблеми. Свій вклад у вирішення проблеми автор ба-

чить в аналізі базового закону «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 р. та розвиваючих його актів.

Методологічною опорою для дослідження є праці О.С. Шемшученка [1], В.В. Петрова [2], Ю.С. Колбасова [3], Г.А. Аксененка [4], В.Л. Мунтяна [5], В.І.Андрейцева [6], М.І. Краснова [7], М.В. Шульги [8] та інших.

Мета статті – розглянути питання комплексного врегулювання охорони та раціонального використання земель УРСР, провести аналіз норм Закону «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 р. та розвиваючих його актів.

Вклад основного матеріалу. Підґрунтям прийняття Закону 1960 р. було розуміння законодавця, що досягнення економічної вигоди неможливо без забезпечення екологічних аспектів землекористування.

Розмірковуючи про історичні умови в прийнятті цього акту, необхідно відмітити, що в попередній післявоєнний період головним завданням країни було відновлення народного господарства, індустріальне зростання, оновлення життя в країні, а правові вимоги охорони та раціонального використання природних ресурсів відходили на другий план, але не знімалися з порядку денного, а чекали свого часу, коли держава зможе забезпечити раціональне землекористування в інтересах суспільства і власника.

Долаючи величезні труднощі в справі відновлення розорених війнами земель України, Радянська держава заклала фундамент науково обґрунтованої експлуатації земель. Було взято вірний курс на повернення дбайливого відношення до родючості земель. В умовах удосконалення законодавства розмах виробничої діяльності обумовлював необхідність підвищення правового статусу охорони природи до рівня загальнодержавного завдання і справи всього народу.

Передуючими актами стали: постанова Ради Міністрів УРСР від 3 червня 1949 р. «Про охорону природи на території УРСР» й постанова Ради Міністрів від 3 червня 1958 р. № 106 «Про заходи по поліпшенню охорони природи Української РСР».

В преамбулі Постанови «Про охорону природи на території УРСР» 1949 р. було визначено, що виконавчі комітети, міністерства й відомства, які займаються експлуатацією природних ресурсів УРСР, не приділяють належної уваги питанням охорони і відтворення та не ведуть боротьби з їх нераціональним використанням земель, внаслідок чого пошкоджуються або знищуються цінні ділянки первісної природи. Тому питання про охорону природи набуває особливо важливого значення, воно повинно стати об'єктом надбання і піклування радянських, господарських, громадських організацій і всього населення[9].

Рада міністрів у ст. 1 постановила: «Нагляд за станом охорони природи покласти на Головне управління по заповідниках при Раді Міністрів УРСР. Зобов'язати виконавчі комітети обласних рад упорядкувати охорону цінних об'єктів природи, що мають наукове культурно-історичне або народно-господарське значення, і видати обов'язкові постанови про заходи, щодо посилення охорони природи на території областей». На Міністерство освіти УРСР ст. 6 зобов'язувала посилити роботу по вихованню дітей у школах у напрямі любовного ставлення до природи та її охорони. А п. є) Ст. 10 встановив заборону: на території УРСР розорювати цілинні степи на землях державного фонду без спеціального дозволу Ради Міністрів УРСР. Винні в порушенні повинні притягатися до відповідальності.

Постанова «Про заходи по поліпшенню охорони природи Української РСР» від 1958 р., у ст. 1 ухвалила: «Визнати, що охорона природи і відновлення природних багатств республіки, як важлива загальнодержавна справа, має стати предметом постійної турботи всіх організацій і всього населення. Всім органам УРСР необхідно забезпечити раціональне використання природних багатств республіки в інтересах

народного господарства, широко здійснювати заходи щодо їх збереження та відновлення, рішуче припиняючи які б то не було прояви халатного і безгосподарного ставлення до природних багатств, які є всенародним надбанням. Ст. 8 зазначала: «Міністерству сільського господарства УРСР розробити на основі досвіду науково-дослідних установ, передових колгоспів і радгоспів систему заходів по боротьбі з ерозією ґрунтів і встановити терміни проведення цих заходів. У ст. 12 приписувалось, що за Міністерством освіти УРСР і Міністерством вищої школи УРСР поліпшити пропаганду заходів з охорони природи серед учнів і студентів. Ст. 14 зобов'язала: «Облвиконкоми повинні всемірно сприяти активізації роботи місцевих органів Українського товариства охорони природи та сприяння розвитку природних багатств, а також посилити контроль за здійсненням заходів щодо охорони і відновлення природних багатств республіки, за правильним і раціональним використанням цих багатств». Ст.18 зобов'язала всі органи влади посилити увагу до питань охорони природи, застосовуючи оперативні та конкретні заходи по ліквідації недоліків у цій справі, і забезпечити подальше збільшення природних багатств та раціональне їх використання в інтересах народного господарства [10].

Головним документом у цій сфері став Закон «Про охорону природи УРСР» від 30 червня 1960 р. Ідентичні за назвами і змістом акти були прийняті в союзних республіках, хоча єдиного союзного закону не існувало. Це надавало особливого статусу цим документам.

Закон про охорону природи 1960 р. врегулював відносини у сфері охорони і раціонального використання природних ресурсів. Закон складався з 11 розділів і 32 статей. У розділі 1 і 2 визначалися загальні поняття охорони природи, зазначалися органи, відповідальні за охорону природи й управління раціональним природокористуванням. Розділи 3–8 присвячені комплексу питань охорони: земель, вод, лісів, атмосферного повітря. Регламентація дбайливого поводження з земельною реформою була розглянута в розділах 1,3,9,10. Захисту землі присвячений цілий 3 розділ.

Вже в преамбулі самого закону було вказано особливе значення охорони природи в цілому: «Охорона природних багатств становить важливе завдання Радянської соціалістичної держави і всієї нашої громадськості» [11, с. 174], що вказує на спільну відповідальність як держави, так і суспільства та громадян.

Ст. 1 вказувала, що: «Охорона природи полягає в збереженні, раціональному



використанні всіх її багатств, відтворенні та розвитку цінних видів флори і фауни» [12, с. 175]. Також було заборонено сфери, діяльність яких може нанести шкоду земельним ресурсам, призвести до ерозії ґрунтів та взагалі, погано вплинути на стан природних багатств. Закріплювався режим охорони, але в загальній формі без конкретних засобів.

Ст. 3 поклала відповідальність за охорону елементів природи на місцеві Ради депутатів; на раднаргоспи, міністерства, відомства та організації, у віданні яких є певні земельні масиви, ліси, водойми або інші об'єкти природи. А ст. 4 визначила контролюючі органи за охороною природи та раціональним використанням земельних ресурсів. Задачу було покладено на виконавчі комітети всіх рівнів, а також на спеціальні державні інспекції та органи охорони.

Розділ 3 «Охорона ґрунтів» складався з статей 5, 6, 7. Згідно ст. 5, всі землекористувачі зобов'язані використовувати землю, додержуючись правил раціональної їх експлуатації. У ст. 6 вказується, що землі треба використовувати так, щоб запобігати шкідливим процесам водної і вітрової ерозії ґрунтів, добиваючись неухильного зростання їх родючості. У ст. 7 регламентується процес розробки надр, що перед цим повинні бути проведені необхідні заходи по охороні земної поверхні та розташованих на ній будівель, водойм і насаджень від шкідливого впливу гірничих виробіток.

Особливим для нового екологічного законодавства було виділення охорони особливо цінних природних ресурсів в 9 розділ. За ст. 23 земельні багатства, які мають особливу наукову, історичну або народногосподарську цінність, заносяться до спеціального реєстру та беруться під особливу охорону держави. Також особливий статус території підтверджувався тим, що орган який опікувався питанням охорони особливо цінних ресурсів був з високим статусом, оскільки лише за Постановами Ради Міністрів УРСР можливе внесення змін до основних завдань чи цільового призначення важливої екосистеми. Ст. 26 визначила суб'єктів особливої охорони. Ними стали: Академія Наук УРСР, Академія сільськогосподарських наук УРСР, міністерства, відомства, виконкоми обласних і місцевих рад, які в свою чергу, визначали об'єкти зі спеціальним статусом.

Достатньо новим у законодавстві Радянського періоду був розділ 10 «Участь громадськості в охороні природи». За ст. 28 встановлювався обов'язок кожного громадянина УРСР сприяти збереженню, розвитку і раціональному використанню багатств природи та активно боротися з будь-яки-

ми порушеннями правил її охорони. Ст. 29 наділила правами всіх громадян в сфері природоохорони, задля вирішення питань у використанні та охороні земель. Через Українське товариство охорони природи і сприяння розвитку природних багатств набирався громадський актив, який залучався в якості інспекторів по охороні природи. Хоча їх діяльність і була регламентована Радою Міністрів УРСР, що вказувала, як саме громадськості треба вчинювати цей контроль, але мала позитивну сторону, що екологічна сфера була в полі зору тої об'єкції.

Основні положення Закону про охорону природи 1960 р. отримали розвиток, у 1964 та 1970. Закон УРСР від 3 липня 1964 р. «Про внесення змін та доповнень до Закону про охорону природи Української РСР. Зміни мали такий зміст: Стаття 1 викладена в ширшому форматі: «Охорона природи полягає в збереженні, раціональному використанні, розширеному відтворенні та розвитку всіх її багатств. Державній охороні і регулюванню використання на території Української РСР підлягають: земля, надра, водні ресурси, ліси та інші природні багатства, як втягнуті в господарський оборот, так і ті, що не експлуатуються. В інтересах охорони природи забороняється така діяльність, яка може шкідливо вплинути на стан природних багатств, призводить до ерозії ґрунтів, зруйнування або пошкодження інших цінних об'єктів природи». Ст. 2 доповнена: «Облік природних ресурсів в УРСР здійснюють ради народного господарства, міністерства і відомства, які займаються їх використанням і відтворенням».

При плануванні використання природних ресурсів виходити з необхідності комплексного їх використання і відновлення на основі розширеного відтворення, враховуючи їх взаємний зв'язок і залежність, щоб експлуатація одних видів природних багатств не завдала шкоди іншим. Ст. 5 викладена в такій редакції: «Охороні підлягають всі землі, закріплені за землекористувачами як основний засіб виробництва в сільському господарстві. Всі землекористувачі зобов'язані систематично здійснювати з урахуванням місцевих умов комплекс агро-технічних, агрохімічних, меліоративних та гідротехнічних заходів, спрямованих на збереження та підвищення родючості ґрунтів». Також доповнена ст. 6, яка встановлювала, що користувачі земель сільськогосподарського призначення зобов'язані використовувати так, щоб запобігати шкідливим процесам водної і вітрової ерозії ґрунтів, заболочуванню, заростанню чагарниками. А також використання ґрунтів чи інших природних ресурсів, що з ними зв'я-

зані, не повинно призводити до зменшення площ сільськогосподарських угідь, погіршення якості земель і їх родючості.

Наступним актом, що містив зміни, був указ Президії ВРУ РСР «Про внесення змін і доповнень до Закону «Про охорону природи Української РСР». Ці зміни були внесені у зв'язку з прийняттям Основ земельного користування 1968 р. для приведення його у відповідність діючому законодавству. Доповнили закон статтею 7-а з таким змістом: «Землекористувачі зобов'язані користуватись земельними ділянками відповідно до їх цільового призначення і раціонально їх використовувати. Підприємства, організації, установи, що займаються розробкою корисних копалин на наданих їм у тимчасове користування сільськогосподарських землях, повинні за свій рахунок приводити ці земельні ділянки в стан, придатний для використання їх за призначенням. При проведенні робіт, зв'язаних з порушенням ґрунтового покриву, родючий шар ґрунту повинен бути знятий і збережений з метою використання його для рекультивациі земель і підвищення родючості малопродуктивних угідь». А статтю виклали в новій редакції: «Лісові, земельні та водні простори, природні багатства які мають особливу наукову, історичну або народногосподарську цінність, оголошуються державними заповідниками, заносяться до спеціального реєстру і беруться під особливу охорону держави. Територія державних заповідників з усіма природними багатствами, що є в них, становить державний заповідний фонд».

Висновки. Таким чином, Закон «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 р., та подальші його зміни явився новим етапом розвитку законодавства про охорону та раціональне використання земельних ресурсів. Хоча в науковій літературі є і інша думка, П.О. Гвоздик вважає: «Цей закон має ту ж ваду, що й відповідні закони радянського періоду, – лише декларував, але нічого прямо не регулював. Перш за все він виконує ідеологічну, інформаційну функції – сигналізує про те, що держава знає про наявні екологічні проблеми та способи їх вирішення й бажає це зробити» [13]. П.О. Гвоздик не враховував той факт, що створена при Верховній Раді УРСР спеціальна комісія з охорони природи детально відстежувала хід реалізації цього закону [14]. Влада розуміла, що несе великі збитки без урегулювання екологічних аспектів землекористування і тому ставила мету вирішення цієї проблеми шляхом введення нових стандартів охорони приро-

ди через прийняття комплексного закону та системний нагляд за його виконанням. Сконцентрована робота в цьому напрямі продовжувалась, вносились у діючі норми зміни, приймались нові акти про екологічну раціоналізацію землекористування. На наш погляд, такий симбіоз комплексного законотворення та системного контролю не втрачає актуальності і в наш час.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шемшученко Ю.С. Охорона природи / Ю.С. Шемшученко. – К. : Урожай, 1976. – 368 с.
2. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР : учебник / В.В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1984. – 384 с.
3. Правовая охрана окружающей среды / под ред. О.С. Колбасов, М.М. Славин. – М. : Ин-т гос. и права АН СССР, 1985. – 147 с.
4. Общая теория советского земельного права / под ред.: Г.А. Аксенов, И.А. Иконичкая, Н.И. Краснов. – М. : Наука, 1983. – 358 с.
5. Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування / В.Л. Мунтян. – К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1973. – 184 с.
6. Андрейцев В.И. Правовое обеспечение рационального природопользования предприятий и объединений АПК / В.И. Андрейцев. – К. : Урожай, 1989. – 200 с.
7. Краснов Н.И. О понятиях рационального использования и охраны земли / Н.И. Краснов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38–44.
8. Шульга М.В. К вопросу об Основах законодательства о рациональном использовании и охране природных ресурсов. Выступление на заседании «Круглого стола» в МГУ на юридическом факультете / М.В. Шульга // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. – 1988. – № 5. – 59 с.
9. Постанова Ради Міністрів УРСР від 3 червня 1949 р. «Про охорону природи на території УРСР».
10. Постанова Ради Міністрів № 106 від 3 червня 1958 р. «Про заходи по поліпшенню охорони природи Української РСР».
11. Про охорону природи Української РСР : Закон УРСР від 30 червня 1969 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст. 175.
12. Про охорону природи Української РСР : Закон УРСР від 30 червня 1969 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст. 175.
13. Гвоздик П.О. Трансформаційні процеси в екологічному законодавстві: від Закону «Про охорону природи в Українській РСР» (1960 р.) до майбутнього Екологічного кодексу України / П.О. Гвоздик // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2009. – № 4.
14. «Положення про постійні комісії Верховної Ради Української РСР»: Постанова ВР УРСР від 29 червня 1966 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1968. – № 14. – Ст. 126; № 40. – Стр. 341; 1970. – № 43. – Стр. 486.