



ПРАВОВА
ДОКТРИНА
УКРАЇНИ

4
ТОМ


ПРАВОВА ДОКТРИНА УКРАЇНИ

У п'яти томах

4 том

ДОКТРИНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО, АГРАРНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

*За загальною редакцією академіка-секретаря відділення
екологічного, господарського та аграрного права НАПрН
України, академіка НАН України та НАПрН України
Ю. С. Шемшученка*



Харків
«Право»
2013

УДК 340(477)
ББК 67
П68

Редакційна колегія:

- Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО** (*голова редколегії*)
академік-секретар відділення
екологічного, господарського та аграрного
права НАПрН України, академік НАН України
та НАПрН України;
- В. П. НАГРЕБЕЛЬНИЙ** (*відповідальний секретар*)
член-кореспондент НАПрН України;
- А. П. ГЕТЬМАН**
академік НАПрН України;
- Н. Р. МАЛИШЕВА**
академік НАПрН України;
- В. К. МАМУТОВ**
академік НАН України та НАПрН України;
- В. І. СЕМЧИК**
член-кореспондент НАН України
та академік НАПрН України

П68 **Правова доктрина України : у 5 т. – Х. : Право, 2013.**

ISBN 978-966-458-545-0

Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – 848 с.

ISBN 978-966-458-549-8

Видання присвячено проблемам екологічного, господарського, земельного, аграрного та космічного права. Зокрема, розглянуто генезу теоретичних досліджень еколого-правових проблем у ХХ ст., досліджено загальні проблеми науки господарського права, доктринальні проблеми сучасного аграрного права, становлення та розвитку доктрини земельного права України в ХХ–ХХІ ст. Значну увагу приділено становленню та основним тенденціям розвитку доктрини космічного права в Україні.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, практичних працівників, читачів, які цікавляться проблемами екологічного, земельного, аграрного, господарського та космічного права.

УДК 340(477)

ББК 67

© Шемшученко Ю. С., Гетьман А. П.,
Андрейцев В. І. та ін., 2013

© Національна академія правових
наук України, 2013

© Видавництво «Право», 2013

ISBN 978-966-458-549-8 (т. 4)

ISBN 978-966-458-545-0

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	7
-----------------	---

РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНА ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1.1. Доктрина науки екологічного права: генеза теоретичних досліджень еколого-правових проблем у ХХ ст.	10
1.1.1. Витоки науки про використання та охорону природних ресурсів	13
1.1.2. Генеза науки про земельне право (1920–1970 рр.)	25
1.1.3. Генеза науки про водне право	49
1.1.4. Генеза науки про лісове та надрове (гірниче) право	60
1.1.5. Проблеми кодифікації законодавства про охорону довкілля в наукових працях вчених-правознавців ...	77
1.2. Еволюція наукових доктрин екологічного права	97
1.3. Десять тез до питання про доктрину природоресурсного права: теорія, методологія та завдання науки	130
1.4. Інкорпорація як важлива форма систематизації екологічного законодавства	169
1.5. Доктринальні підходи до компенсації шкоди за екологічним законодавством України	193
1.6. Правове забезпечення розвитку екологічного підприємництва у контексті доктрин господарського та екологічного права	216
1.7. Роль доктрини екологічного права в започаткуванні і розвитку ядерно-правових досліджень в Україні	252
1.8. Наукова доктрина договірної екологічного права України	269

РОЗДІЛ 2. ДОКТРИНА ГОСПОДАРЬСЬКОГО ПРАВА УКРАЇНИ

2.1. Загальні проблеми науки господарського права на стику ХХ та ХХІ століть	291
2.2. Сучасне господарське право: у пошуках стратегічної моделі	306

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

Передмова

- Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України
А. П. ГЕТЬМАН – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України

Розділ 1

- А. П. ГЕТЬМАН** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 1.1; підрозд. 1.8 – у співавт. з М. В. Красновою)
В. І. АНДРЕЙЦЕВ – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозділи 1.2, 1.4)
В. В. КОСТИЦЬКИЙ – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 1.3)
М. В. КРАСНОВА – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 1.5; підрозд. 1.8 – у співавт. з А. П. Гетьманом)
А. Г. БОБКОВА – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 1.6)
Г. І. БАЛЮК – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 1.7)

Розділ 2

- В. К. МАМУТОВ** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України (підрозд. 2.1)
Г. Л. ЗНАМЕНСЬКИЙ – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 2.2)
В. С. ЩЕРБИНА – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (підрозд. 2.3)
О. М. ВІННИК – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 2.4)
О. П. ПОДЦЕРКОВНИЙ – д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України (підрозд. 2.5)
В. А. УСТИМЕНКО – д-р юрид. наук, проф. (підрозділи 2.6, 2.7 – у співавт. з Р. А. Джабраїловим)
Р. А. ДЖАБРАІЛОВ – д-р юрид. наук, доц. (підрозділи 2.6, 2.7 – у співавт. з В. А. Устименком)
Д. В. ЗАДИХАЙЛО – д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 2.8)
О. А. БЕЛЯНЕВИЧ – д-р юрид. наук, проф. (підрозд. 2.9)
Ю. С. АТАМАНОВА – д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 2.10)

Розділ 3

- Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України (підрозділи 3.1, 3.3, 3.4 – у співавт. з П. Ф. Кулиничем)

РОЗДІЛ 1 | ДОКТРИНА ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1.1 ДОКТРИНА НАУКИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА: ГЕНЕЗА ТЕОРЕТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЕКОЛОГО-ПРАВОВИХ ПРОБЛЕМ У XX ст.

Сучасне суспільство не може існувати без науки. Людство перебуває на порозі створення наближеної до дійсності віртуальної реальності та прогнозування різних варіантів оптимальної еволюції суспільства за допомогою інформаційних технологій і ресурсів.

Науково-технічний, інформаційний і технологічний стрибок людства за останні півстоліття змінив суспільство і можливості людства, вніс корективи в уявлення про майбутнє.

За даними, що наводив А. Тоффлер, до 1500 р. в Європі впродовж року видавалося близько 1000 книг. У 1950 р. їх річна кількість становила 120 тис., а до середини 1960-х рр. видавалось уже до 1000 книг щоденно¹.

Сучасні комп'ютерні технології, що безперервно розвиваються, світова інформаційна мережа Інтернет формують новий рівень виробництва і миттєвого розповсюдження інформації, з яким неможливо порівняти всі попередні.

Наука та знання – це сила, влада, засіб стійкого прогресуючого розвитку сучасного суспільства. Але в сучасній літературі простежується достатньо обережне ставлення до можливості сформулювати вичерпне визначення (поняття) науки. Залежно від дослідницьких контекстів наука розуміється як соціальний інститут, форма духовного виробництва, спосіб пізнання, система знань, діяльність з виробництва та організації знань тощо².

¹ Тоффлер, А. Футурошок [Текст] / А. Тоффлер. – СПб. : Лань, 1997. – С. 26.

² Яковлев, В. А. Бинарность ценностных ориентаций науки [Текст] / В. А. Яковлев // Вопр. философии. – 2001. – № 12. – С. 78.

У науковій літературі існують різні точки зору на момент (межу) відліку науки в суспільному житті людини: наука існувала завжди, оскільки «органічно присутня» в практичній і пізнавальній діяльності людини; наука виникла у Давній Греції у V ст. до н. е., коли вперше відбулося поєднання знання з його обґрунтуванням; становлення науки розпочинається в Західній Європі у XII–XIV ст. і пов'язане з актуалізацією математики і дослідницького знання; наука закладається в XVI–XVII ст. працями Кеплера, Гюйгенса й особливо Галілея і Ньютона, які створили «першу теоретичну модель фізики мовою математики»; наука виникла в першій третині XIX ст. з об'єднанням дослідницької діяльності й вищої освіти¹.

Але незалежно від дати свого виникнення наука у ХХ ст. зробила стрімкий і потужний крок, уявлення про зміст якого ще попереду. Наука сьогодення, у тому числі й юридична, виконує в суспільстві низку функцій, які виходять далеко за межі не лише пізнання. Вона відіграє пізнавальну, освітянську, виховну, інформаційно-накопичувальну, практично-відновлювальну, а також критичну роль у сучасному створенні умов для відтворення, реформування політичної і правової систем, їх інститутів тощо².

У цьому розумінні еколого-правова наука як складова юридичної науки посідає чільне місце в суспільному житті людини й має різні рівні: фундаментальний, методологічний, філософсько-правовий, загальний теоретичний, галузевий теоретичний, прикладний. У контексті цієї статті еколого-правова наука розглядається на фундаментальному рівні. Її необхідно розуміти як систему знань та ідей про екологічне право та його окремі інститути (право власності на природні ресурси та природокористування, екологічна безпека, правова охорона довкілля, юридична відповідальність за екологічні правопорушення тощо), кінцевою метою якої є розробка доктрини екологічного права, до-

¹ Канке, В. А. Основные философские направления и концепции науки. Итоги XX столетия [Текст] / В. А. Канке. – М., 2000. – С. 156.

² Тлепина, Шолпан. Эволюция государственно-правовой науки в Казахстане (1930–1991 гг.) [Текст] / Шолпан Тлепина. – Алматы, 2005. – С. 4.

слідження відповідних теоретичних та методологічних проблем екологічного права і законодавства, формування його основного понятійного апарату, наукових категорій, якими користується і оперує екологічне законодавство, аналіз ролі держави в реалізації екологічних функцій та екологічної політики.

До предмета еколого-правової науки належать не лише норми та інститути цієї галузі права, але й дослідження еколого-правових відносин, що врегульовані іншими галузями законодавства (екологічне управління, екологічний податок, податки та збори за спеціальне використання природних ресурсів, екологічне страхування, міжнародне природоохоронне співробітництво тощо), їх специфіка, підстави виникнення, розвитку і припинення.

Важливим завданням науки екологічного права повинно стати вивчення основ екологічного законодавства як чинної й такої, що розвивається, нормативно-правової системи, яка спирається на прогностичні оцінки і перспективні програми соціально-економічного розвитку держави; обґрунтування системної основи і принципів побудови, дії та розвитку екологічного права; чітке визначення критеріїв правового регулювання; розроблення механізму забезпечення дії екологічного закону; забезпечення функціонування екологічного права та законодавства щодо виконання умов проведення державних реформ в економічній, соціальній, судовій, адміністративній та інших сферах; удосконалення екологічного права та законодавства в межах підготовки механізму врівноваження «викликів» глобалізаційних процесів, що можуть мати негативний вплив на взаємодію «суспільство – природа»; розроблення рекомендацій щодо оптимізації процесу підготовки, прийняття та реалізації екологічних законів¹.

Наука повинна презентувати оновлення екологічного права, сучасну наукову концепцію та доктрину його розвитку в умовах економічного і соціального сьогодення, співвідношення з іншими галузями права, пріоритетні напрями

¹ Бринчук, М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации [Текст] / М. М. Бринчук. – СПб. : Изд-во юрид. ин-та, 2009. – С. 3.

законотворчої діяльності в цій сфері суспільних відносин на найближчу та віддалену перспективу, послідовність прийняття екологічних законів з урахуванням економічних, соціальних, політичних викликів.

Золотими літерами слід викарбувати слова О. С. Колбасова, який у своєму заповіті екологам проголосив тезу про те, що екологічне право повинно відіграти колосальну історичну роль – стати противагою для решти права, що перебуває насторожі майнового достатку, і поєднаної з ним влади¹.

Таким чином, еколого-правова наука повинна чітко усвідомлювати своє значення для подальшого розвитку екологічного права та законодавства, бути інструментарієм виробництва і організації знань у системі «довкілля – суспільство – людина» на сучасному етапі розвитку української державності. Саме з цих позицій у запропонованій роботі розглядаються витoki науки екологічного права в минулому столітті.

1.1.1 || ВИТОКИ НАУКИ ПРО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНУ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Упродовж усієї історії свого становлення та розвитку наука екологічного права спиралася на теоретичні та методологічні дослідження вчених-правознавців у сфері земельних (на початку 20–40-х рр. ХХ ст.), а потім – лісових, водних, гірничих правовідносин (40–60-ті рр. ХХ ст.) і, нарешті, – правовідносин у сфері охорони природи (кінець 50-х – 70-ті рр. ХХ ст.). Це логічне та закономірне явище в її наукознавчій доктрині.

На думку вчених, земельне, водне, лісове, гірниче право (як складові сучасного екологічного права) виникло на основі декрету «Про землю», яким було передбачено націоналізацію земель, вод, надр та лісів. Натомість випереджальний розвиток земельного права та деякі інші фактори

¹ Колбасов, О. С. Завещание екологам [Текст] / О. С. Колбасов // Журн. рос. права. – 2000. – № 5/6. – С. 90.

привели до того, що тривалий час водне, гірниче та лісове право теоретично розглядалися як складові частини земельного права в широкому сенсі, тобто як об'єднуючої галузі, до складу якої вони входили, а також і безпосередньо земельне право у вузькому сенсі, що регулювало саме земельні правовідносини¹. Про це свідчить, зокрема, і той факт, що в постанові ВЦВК від 30 жовтня 1922 р. «Про введення в дію Земельного кодексу» зазначалося, що Лісовий кодекс, проект якого на той час розроблявся, необхідно розглядати як продовження Земельного кодексу². Така теоретична конструкція, на думку вчених-правознавців, не відповідала реальному розвитку законодавства, але значною мірою підтримувалася правозастосовчою практикою та, що особливо важливо, практикою викладання цих дисциплін в юридичних закладах освіти за програмами земельного права, де передбачалися питання використання та охорони надр, вод і лісів.

Наголошуючи на великій значимості для регулювання земельно-правових відносин декрету «Про землю», проф. М. Д. Казанцев писав, що виникнення та розвиток радянського природоохоронного законодавства було започатковано в перші роки Радянської влади³. Ця думка є поширеною в юридичній літературі. Зокрема, як вважають російські вчені, екологічне право спочатку формувалося в межах диференційованого (поресурсового) підходу до проблем

¹ Каландадзе, А. М. Земельно-правовой режим царской России накануне Великой Октябрьской социалистической революции [Текст] / А. М. Каландадзе // Ученые записки ЛГУ. Серия юрид. наук. – Вып. 3. – № 129. – Л., 1951; Кикоть, В. А. Земельное законодательство России до Великой Октябрьской социалистической революции [Текст] / В. А. Кикоть // Земельное право : учебник. – М. : Юрид. лит., 1969; Казанцев, Н. Д. Законодательные основы земельного строя в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев. – М. : Юрид. лит., 1971; Подпальный, П. Н. Вопросы приусадебного землепользования в городах и поселках городского типа [Текст] / П. Н. Подпальный. – Х. : Изд-во ХГУ, 1957; Рябов, А. А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР [Текст] / А. А. Рябов. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1982; Колованчин, П. М. Собственность на землю в России: история и современность [Текст] / П. М. Колованчин. – СПб. : Знание, 2003; и др.

² СУ РСФСР. – 1922. – № 68. – Ст. 901.

³ Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев. – М. : Знание, 1967. – С. 6–14.

охорони навколишнього середовища і природокористування. На першому етапі правовим регулюванням були охоплені відносини, що виникали у зв'язку з використанням окремих природних ресурсів і в першу чергу земельних, лісових та гірничих відносин; і лише в середині ХХ ст. у результаті усвідомлення суспільством глобальних і національних проблем через забруднення та деградацію навколишнього середовища, підвищення негативного антропогенного впливу на здоров'я людини став формуватися інтегрований, екосистемний підхід, що об'єднав проблеми охорони довкілля і природокористування в єдину галузь права¹.

Ця теза знаходить своє підтвердження у великій кількості наукових публікацій, що вийшли друком у ХХ ст. і торкалися відповідних проблем земельного, водного, лісового та надрового права й правової охорони довкілля. Серед перших наукових статей, які були присвячені питанням правового регулювання використання та охорони природних ресурсів, можна зазначити праці О. С. Колбасова «Радянське законодавство про охорону природи за 40 років»²; збірник наукових статей за редакцією Г. М. Полянської «Охорона природи Російської Федерації в радянському законодавстві»³; В. К. Григор'єва «Правова охорона природи в СРСР»⁴ та інші, які були надруковані наприкінці 50-х рр. минулого століття.

Але слід зазначити, що окремі питання загальнотеоретичного змісту використання та охорони довкілля досліджувалися в юридичній літературі й до зазначеного періоду. Зокрема, у 1949 р. у Вчених записках ЛДУ друкується стаття Л. І. Дембо з історії земельного права, яка мала

¹ Жаворонкова, Н. Г. История развития земельного, природоресурсного и экологического права [Текст] / Н. Г. Жаворонкова, О. А. Зинovieва // История юридических наук в России : сб. ст. / под ред. О. Е. Кутафина. – М. : МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2009. – С. 3.

² Колбасов, О. С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет [Текст] / О. С. Колбасов // Изд. ВУЗов. Правоведение. – 1958. – № 1. – С. 37–46.

³ Охрана природы Российской Федерации в советском законодательстве [Текст] : сб. ст. / отв. ред. Г. Н. Полянская. – М., 1959. – 148 с.

⁴ Григор'єв, В. К. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / В. К. Григор'єв // Сов. гос-во и право. – 1960. – № 3. – С. 75–84.

надзвичайно важливе методологічне значення для подальшого розвитку не лише науки земельного, але й водного, лісового та надрового права. Аналізуючи проблеми регулювання земельно-правових відносин першими декретами, положеннями та кодексами радянської влади, автор свідомо входить у дослідження матерії взаємозв'язку та взаємобумовленості цих відносин і відносин з використання надр, вод і лісів. Зокрема, він вважає, що право використання надр тісно пов'язане з правом використання земельної поверхні (право землекористування). Тому правовий режим надр є складовою всього земельно-правового режиму. Однією з найважливіших проблем законодавства про надра є визначення прав підприємств і установ, що займаються промисловою розробкою корисних копалин, на земельні ділянки, на яких здійснюється така розробка, а також розмежування правомочностей між підприємствами, що займаються видобутком копалин, і землекористувачами в тих випадках, коли земельна ділянка використовується одночасно для розробки надр і в інших цілях (наприклад, у сільському господарстві).

На початку 50-х рр. XX ст. було проведено наукове дослідження інституту права власності на природні ресурси. На думку автора цього дослідження проф. О. В. Карасса, всі землі в межах території СРСР є виключною державною власністю, тобто належать нероздільно всьому народу, організованому в соціальну державу. Всі землі, незалежно від їх цільового призначення, входять до складу єдиного державного земельного фонду і становлять єдиний об'єкт права державної соціалістичної власності. Цей висновок знаходить своє підтвердження в теоретичних доробках науки земельного права¹.

Поряд з наведеною автором точкою зору на земельну державну власність особливий науковий інтерес являє висловлена ним думка стосовно права державної власності на тваринний світ, який перебуває у дикому (природному) стані й знаходиться як у межах, так і поза межами дер-

¹ Карасс, А. В. Право государственной социалистической собственности (объекты и содержание) [Текст] / А. В. Карасс. – М. : Изд-во АН СССР, 1954. – С. 36–37.

жавних кордонів. Як вважав учений, риба та інші біоресурси у відкритих водоймах, дикі звірі й птахи в лісі не є нерухомою частиною відповідної території, як, наприклад, родовища корисних копалин або деревинна та чагарникова рослинність; вони можуть вільно пересуватися не тільки територією держави, але й переходити державні кордони, рухливість і неможливість індивідуалізації кожного окремого екземпляра виключає можливість їх визнання державною власністю, у той час коли вони фактично перебувають за межами держави. З огляду на те, що ці обставини створюють певні перепони для правильної юридичної конструкції права державної власності на зазначені об'єкти, неможливо визнавати диких звірів, птахів, рибу та біоресурси господарським майном. Усі природні багатства СРСР належать радянському народу і є державною загальнонародною власністю. Тільки такий висновок, на його думку, відповідає загальним основам радянського права. Що стосується такої складової природних ресурсів, як звірі, птахи і риби в їх природному (дикому) стані, то вони можуть бути визнані державною соціалістичною власністю лише в тих випадках, якщо знаходяться на території СРСР¹.

Ця теза знайшла широку підтримку в колах вчених-правознавців, які досліджували проблеми права власності на природні ресурси, що не могли бути індивідуалізованими (тваринний світ – дикі тварини, рибні ресурси, птахи тощо).

Початок 60-х рр. XX ст. знаменує собою перший комплексний етап розвитку науки екологічного права. Він був пов'язаний із поштовхом, який отримали наукові дослідження того часу, зумовлені прийняттям у всіх союзних республіках колишнього СРСР законів про охорону природи (Закон «Про охорону природи УРСР» було прийнято 30 червня 1960 р.) та включенням у програму навчального курсу «Радянське земельне право» для студентів юридичних факультетів розділу «Правова охорона природи»².

¹ Карасс, А. В. Право государственной социалистической собственности (объекты и содержание) [Текст] / А. В. Карасс. – М. : Изд-во АН СССР, 1954. – С. 36–37.

² Уперше в програму навчального курсу «Радянське земельне право» розділ «Правова охорона природи» було включено в 1960 р.

У 1960 р. проф. В. К. Григор'єв опублікував статтю «Правова охорона природи в СРСР», в якій, з посиланням на законодавство, навів поняття охорони природи в широкому та вузькому аспектах. На його думку, охорона природи в широкому розумінні – це постійне і всебічне піклування про охорону флори, фауни, води, повітря і ґрунту. Охорона природи у вузькому аспекті розглядається як охорона природних ресурсів (тварин, рослин, окремих ділянок природи), що становлять господарську, наукову і культурну цінність, та здійснюється шляхом організації державних заповідників і заказників, метою яких є збереження типових природних ландшафтів з їх рослинним і тваринним світом у природному стані¹.

У 1961 р. виходить друком наукова праця О. С. Колбасова «Охорона природи за радянським законодавством»², яка мала на меті дослідження прийнятих у союзних республіках законів «Про охорону природи». Автор визначає поняття «охорона природи» та «правове забезпечення охорони природи». На його думку, охорона природи – це сукупність заходів, спрямованих на організацію раціонального використання сил природи, захист, відновлення і примноження її багатств. Правове забезпечення охорони природи розумілося як законодавче визначення підстав і умов користування природними благами з урахуванням їх збереження і відновлення, а також встановлення юридичної відповідальності за порушення правопорядку, передбаченого з метою охорони природи.

Поява серед навчально-методичних видань навчальних посібників³ та мала усунути прогалини у викладанні в юридичних вузах держави спецкурсу «Правова охорона природи». На думку авторів посібників, студенти, які закінчу-

¹ Григорьев, В. К. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / В. К. Григорьев // Сов. гос-во и право. – 1960. – № 3. – С. 77.

² Колбасов, О. С. Охрана природы по советскому законодательству [Текст] / О. С. Колбасов. – М. : Юрид. лит., 1961. – 76 с.

³ Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев. – М. : Юрид. лит., 1962. – 134 с.; Колотинская, Е. Н. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская ; под ред. Н. Д. Казанцева. – М. : Изд-во МГУ, 1962. – 196 с.

ють юридичні вищі навчальні заклади, повинні обов'язково знати законодавство про охорону природи та практику його застосування. Питання про те, вводити чи не вводити обов'язковий курс охорони природи, вже не є дискусійним. Обов'язковий курс «Правова охорона природи» в практиці викладання може бути з методичних міркувань об'єднаний з курсом земельного права. Не виключається можливість перетворення курсу «Земельне право» на курс «Земельне право і охорона природи».

Але означена обставина з викладанням відповідної навчальної дисципліни стала суттєвим підґрунтям для розвитку науки в кардинально новому, до цього часу недослідженому напрямі вивчення закономірностей та особливостей комплексного розвитку правового регулювання у використанні та охороні навколишнього природного середовища (природи) як єдиного організму. Вперше в юридичній літературі проголошується теза про те, що всі об'єкти природи взаємно пов'язані й впливають один на одного. Взаємозв'язок і взаємообумовленість, які існують між об'єктами природи, зумовлюють необхідність проведення комплексної охорони природи в усьому її різноманітті, як живої, так і неживої¹.

У працях, що аналізуються, визначається наукове поняття «правова охорона природи». Остання розглядається як встановлена законом система заходів, спрямованих на організацію охорони природи і раціональне використання, відтворення та примноження її ресурсів².

Разом з тим законодавство про охорону природи, на думку авторів, є продовженням земельного законодавства. Зокрема, якщо земельне законодавство охоплює норми, що регулюють землекористування, користування надрами, лісами і водами, то законодавство про охорону природи містить у собі норми, які мають на меті забезпечення їх раціонального використання, збереження, відновлення та примноження. Законодавство про охорону природи, крім норм земельного права, охоплює норми, що належать до

¹ Колотинская, Е. Н. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская ; под ред. Н. Д. Казанцева. - М. : Изд-во МГУ, 1962. - С. 5.

² Там само. - С. 16.

інших галузей законодавства, у першу чергу адміністративного (контроль за охороною об'єктів природи, планування використання природних багатств), цивільного (притягнення до цивільної відповідальності за шкоду, нанесену до-вкіллям) та ін.¹

В юридичну літературу вперше вводиться термін «природоохоронне законодавство»², яке на роки стане домінуючим у науковій дискусії стосовно існування комплексної галузі права з назвою «природоохоронне право».

У роботі О. М. Колотинської було визначено головні принципи правової охорони природи: охороні підлягають всі природні багатства, які використовуються в господарському обігу, а також і ті, які не експлуатуються; природні ресурси підлягають кількісному та якісному обліку; планування у використанні природних ресурсів; інтенсивне охоплення природних ресурсів господарською експлуатацією за наявності контролю і раціонального їх використання та відтворення; відповідальність за порушення законів про раціональне використання природних ресурсів та їх охорону³.

До об'єктів, що підлягають правовій охороні, автори праць, що аналізуються, віднесли: ґрунти, надра, води, ліси та іншу природну рослинність, зелені насадження в населених пунктах, типові ландшафти, рідкісні та визначні пам'ятки природних об'єктів (заповідники, заказники), курортні території, тваринний світ (корисна дика фауна), атмосферне повітря⁴.

Аналізуючи питання виникнення та розвитку законодавства про охорону природи, М. Д. Казанцев дійшов висновку, що тривалий час правові норми про охорону природи за загальним правилом включалися в земельне, водне, лісове і гірниче законодавство. Таке становище необхідно змінювати, створювати спеціальні законодавчі акти, спря-

¹ Колотинская, Е. Н. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская ; под ред. Н. Д. Казанцева. – М. : Изд-во МГУ, 1962. – С. 12–13.

² Там само. – С. 18.

³ Там само. – С. 13.

⁴ Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев. – М. : Юрид. лит., 1962. – С. 18–30.

мовані на комплексну охорону природи та охорону особливо цінних об'єктів природи¹.

Важливим кроком на шляху до подальшого розвитку науки про використання та охорону природних ресурсів у наукових дослідженнях стала ідея необхідності кодифікації нової галузі права – природоохоронного, природо-ресурсного права (а в майбутньому – екологічного права або права навколишнього природного середовища) у формі основ, законів, кодексів, які повинні мати відповідну назву. На початку 60-х рр. науковці досить обережно висловлюють свої міркування та погляди на цю проблему. Так, аналізуючи питання правової охорони природи в СРСР, В. К. Григор'єв доходить висновку, що у зв'язку з кодифікацією законодавства про землю, її надра, води та ліси необхідно в проектах законів сформулювати перелік принципів положень не лише про охорону лісів і водойм, але й про охорону природи в широкому аспекті, вимагаючи охорони заповідників, курортних місцевостей, об'єктів тваринного та рослинного світу, пам'яток природи. Загальні принципи охорони природи повинні бути викладені в загальносоюзному законі про охорону природи².

На думку М. Д. Казанцева, законодавство про охорону природи є складовою частиною земельного законодавства, яке включає законодавство про землекористування, а також про користування надрами, лісами і водами. У законодавстві про охорону природи містяться і деякі норми, що належать до інших галузей права (перш за все адміністративного права). Формою кодифікації законодавства про охорону природи М. Д. Казанцев вважав «Основи законодавства про охорону природи (на рівні колишнього СРСР) та кодекси про охорону природи (на рівні колишніх союзних республік)»³.

¹ Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев. – М. : Юрид. лит., 1962. – С. 38–49.

² Григорьев, В. К. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / В. К. Григорьев // Сов. гос-во и право. – 1960. – № 3. – С. 83, 84.

³ Казанцев, Н. Д. О правовом регулировании охраны природы [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестн. МГУ. Серия: Право. – 1961. – № 1. – С. 16.

Обережність висловлювань у наведених В. К. Григор'євим та М. Д. Казанцевим поглядах на проблему формування та кодифікації законодавства про охорону природи вбачається, на нашу думку, у тому, що авторами не була запропонована назва цього законодавства. Більш того, законодавство про охорону природи продовжувало розглядатись як складова земельного законодавства і в той же час пропонувалася його загальнодержавна та республіканська кодифікація поряд із кодифікацією безпосередньо земельного, водного, лісового законодавства та законодавства про надра. Це були суперечливі й не досить обґрунтовані пропозиції.

Але вже наступні наукові дослідження зазначених проблем суттєво змінили підхід до питання про формування нової галузі законодавства екологічного спрямування та форми його кодифікації. Важливу роль у цьому відіграло колективне дослідження, проведене групою співробітників Всесоюзного інституту юридичних наук та опубліковане у вигляді збірки статей «Правові питання охорони природи в СРСР» у 1963 р. за редакцією Г. М. Полянської. У передмові до збірки терміном «природоохоронне» законодавство позначається законодавство про охорону природи. Цей термін також використовується Г. М. Полянською у назві своєї статті – «Законои про охорону природи – нова форма природоохоронного законодавства»¹, де авторка зазначає, що прийняття законів союзних республік про охорону природи (1957–1963 рр.) стало передумовою для формування нової правової форми радянського законодавства, спрямованого на охорону природи. Відповідаючи на питання, які подальші шляхи вдосконалення природоохоронного законодавства, Г. М. Полянська зазначила, що беззаперечним є положення про необхідність збереження і розвитку спеціалізованого законодавства про землю, ліси, води та надра, яке повинно бути кодифіковано на рівні Союзу РСР та союзних республік. Що стосується природоохоронного законодавства, то формою його кодифікації, на думку Г. М. По-

¹ Полянская, Г. Н. Законы об охране природы – новая форма природоохранительного законодательства [Текст] / Г. Н. Полянская // Правовые вопросы охраны природы в СССР : сб. ст. / отв. ред. Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 17–56.

лянської, повинні стати розробка та прийняття Закону про охорону природи СРСР¹.

Термін «природоохоронне» законодавство було прийнято й іншими вченими-правознавцями, які займалися проблемою законодавства про охорону природи. Зокрема, аналізуючи питання розвитку законодавства про охорону природи, О. С. Колбасов зазначав, що діюче радянське природоохоронне законодавство має за мету вдосконалення використання земель, лісових ресурсів, їх збереження та відновлення, раціональне використання та охорону водних ресурсів². Ним була підтримана ідея Г. М. Полянської про прийняття Закону про охорону природи СРСР, розробку проекту якого, на думку вченого, необхідно здійснювати разом із проведенням робіт щодо кодифікації земельного, водного, надрового і лісового законодавства³.

Аналізуючи питання земельного права та посилаючись на думку інших вчених-правознавців, М. Т. Осипов відносить природоохоронне право до однієї із самостійних галузей інтегрованої галузі права – «Права природокористування»⁴.

На науковій конференції з питань охорони природи, яка відбулась у червні 1969 р. в Інституті держави і права АН СРСР, серед інших обговорювалася також проблема охорони природи як предмета спеціальних правових наукових досліджень. На думку О. С. Колбасова, стан наукових досліджень у цій сфері ще не є задовільним. З метою подальшого підвищення ролі правової науки було рекомендовано зосередити увагу на проблемах загальної теорії правової охорони природи, співвідношення господарсько-економічних та правових аспектів охорони природи, вдосконалення природоохоронного законодавства.

¹ Полянская, Г. Н. Законы об охране природы – новая форма природоохранительного законодательства [Текст] / Г. Н. Полянская // Правовые вопросы охраны природы в СССР : сб. ст. / отв. ред. Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 54.

² Колбасов, О. С. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / О. С. Колбасов // Сов гос-во и право. – 1967. – № 9. – С. 41.

³ Там само. – С. 47.

⁴ Осипов, Н. Т. Некоторые теоретические вопросы советского земельного права [Текст] / Н. Т. Осипов // Вопросы современного развития советской юридической науки : тез. докл. научн. конф. – Л. 1968. – С. 87.

На думку Г. О. Аксеньонка, який взяв участь у згаданій конференції, вдосконалення законодавства про охорону природи повинно здійснюватись у двох правових формах: як Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону природи та у вигляді кодексів союзних республік про охорону природи¹.

Подальше вирішення питань науки законодавства про охорону природи (науки про природоохоронне законодавство), обґрунтування наукових засад інтеграції, систематизації та кодифікації законодавства про охорону довкілля отримало своє втілення у деяких наукових статтях М. Д. Казанцева, які були видані в середині 60-х рр. ХХ ст.

У статті «Про наукові засади диференціації і інтеграції законодавства, що регулює використання та охорону природних ресурсів» М. Д. Казанцев робить висновок, що відбулася значна диференціація законодавства, яке регулює використання природних ресурсів. Поряд із земельним законодавством досить чітко визначилось водне, лісове законодавство та законодавство про надра. Самостійного значення набуває природоохоронне законодавство. Але поряд з уже існуючою диференціацією необхідна й інтеграція законодавства, що регулює використання і охорону природних ресурсів у цілому, тобто необхідно об'єднати в одне ціле ті норми права, які є загальними для регулювання використання всіх природних ресурсів, а також регулювання їх охорони.

Уперше в науковій юридичній літературі автором зазначеної статті пропонується розробка та прийняття закону про використання природних ресурсів та їх охорону. У цьому законі, на думку М. Д. Казанцева, необхідно навести основні положення, які є вихідними і визначальними для конкретних галузей законодавства, спеціально регулюють використання конкретних об'єктів природи (земля, води, ліса, надра та ін.), а також їх охорону. Метою цього закону повинно стати раціональне викорис-

¹ Див.: Веденин, Н. Н. Охрана природы в СССР [Текст] / Н. Н. Веденин // Сов. гос-во и право. – 1969. – № 10. – С. 152.

тання природних ресурсів та їх охорона як загальнонаціонального надбання¹.

Наведені наукові дослідження проблем охорони природи були продовжені вченими-правознавцями, які займалися вивченням правових ідей охорони довкілля в союзних республіках. Серед наукових праць з питань охорони природи, що з'явилися в середині 60-х рр., необхідно виокремити роботи Н. І. Тітової², В. Л. Мунтяна³, Х. І. Шварца та Ю. І. Тютєкіна⁴, Н. С. Ломсадзе⁵, С. С. Константиноїди⁶.

Поняття правової охорони природи, яке наводилось у значених наукових працях, мало практично тотожній з попередніми зміст і визначало охорону як встановлення такого правового режиму окремих видів природних об'єктів чи їх комплексів, який виключає їх господарську експлуатацію і спрямований на збереження цих об'єктів та комплексів в їх природному стані⁷.

Наукові дослідження проблем використання та охорони природних ресурсів були продовжені в 70-ті рр., а особливого піку набули у 80-х – 2000-х рр.

1.1.2 || ГЕНЕЗА НАУКИ ПРО ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО (1920–1970 рр.)

Наука про земельне право виникає разом з появою перших декретів та законів, які були спрямовані на регулювання земельних правовідносин у державі. Своє місце у цей час вона

¹ Казанцев, Н. Д. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестн. МГУ. Серия Х. Право. – 1965. – № 2. – С. 4.

² Тітова, Н. І. Охорона природи Української РСР [Текст] / Н. І. Тітова. – Львів, 1965. – 96 с.

³ Мунтян, В. Л. Правова охорона природи Української РСР [Текст] / В. Л. Мунтян. – К., 1966. – 78 с.

⁴ Шварц, Х. І. Правовая охрана природы Молдавии [Текст] / Х. И. Шварц, Ю. И. Тютюкин. – Кишинев, 1964. – 82 с.

⁵ Ломсадзе, Н. С. Правовое регулирование природы в Грузинской ССР [Текст] / Н. С. Ломсадзе. – Тбилиси, 1964. – 92 с.

⁶ Константиноїди, С. С. Правовая охрана природы в Казахской ССР [Текст] / С. С. Константиноїди. – Алма-Ата, 1971. – 206 с.

⁷ Там само. – С. 37.

знаходить в окремих наукових статтях, інших виданнях, а також у процесі підготовки підручників «Земельне право» та «Цивільне право»¹. Так, проф. П. І. Стучка у підручнику з цивільного права щодо Земельного кодексу 1922 р. зазначав, що це не звичайний звід законів, який регулює земельні відносини республіки. Це справжня Конституція цілого суспільного класу, пов'язаного із землею².

Серед наукових статей та інших наукових видань 20-х рр. ХХ ст. слід виділити праці П. Г. Архангельського, К. Дешевова та Ф. Г. Некрасова³.

У 1925 р. друкується наукова праця С. П. Кавеліна «Земельне право і земельний процес (Догматичний аналіз Земельного законодавства СРСР)». У передмові до видання автор наголошував: «Головна мета нинішньої роботи – ознайомити читача якомога повніше з діючим законодавством, що має велике практичне значення».

Аналізуючи націоналізацію землі та пов'язану із цим земельну реформу, С. П. Кавелін у розділі «Значення науки про земельне право» зазначав, що питання про встановлення землекористування на ефективних засадах, про підвищення продуктивності землі і прибутковості сільського господарства є першочерговими й такими, що мають державне значення. На його думку, вирішення цих питань покладено на сучасне землевпорядкування, правовою основою якого є чинне земельне право. З урахуванням наведеного чітко простежується важливість науки про земельне

¹ Казанцев, Н. Д. Из истории развития науки советского земельного, природоохранительного и колхозного права в Московском университете [Текст] / Н. Д. Казанцев, В. П. Белезин // Вестн. Мос. ун-та. Серия XII. Право. – 1967. – № 1. – С. 27.

² Стучка, П. И. Курс советского гражданского права [Текст] / П. И. Стучка. – М., 1928. – Т. 1. – С. 77.

³ Архангельский, Н. Г. Очерки по истории земельного строя в России [Текст] / Н. Г. Архангельский. – Казань : Третья гос. тип., 1920. – 325 с.; Дешевов, К. Порадник селянинові в земельних справах (трудова користування) [Текст] / К. Дешевов. – Житомир : Держ. Волин. окружна Літо-друк., 1926. – 39 с.; Некрасов, Ф. Г. Введение в землеустройство [Текст] / Ф. Г. Некрасов. – 2-е изд. – Одесса [б.и.], 1926. – 128 с.; Некрасов, Ф. Г. Этюды по землеустроительному праву и организации землеустройства [Текст] / Ф. Г. Некрасов. – Горки : Изд-во Белорус. академии с.х., 1928. – 82 с.

право. Як вважав С. П. Кавелін, наука про земельне право повинна навчити юридично мислити, правильно оцінювати та поділяти явища реального життя в питаннях землекористування. Вона не обмежується тільки докладним вивченням чинного законодавства, а розвиває здатність правильно і безпомилково орієнтуватися в усіх випадках та казусах реального життя і вчить підводити їх під певну норму або статтю¹.

На його думку, земельне право – це «вчення про права окремих осіб та установ на землю, де під особами розумілися як фізичні, так і юридичні суб'єкти праці»².

С. П. Кавелін поділив розвиток земельного права на три періоди. Перший (1917–1919 рр.), для якого характерним було «розгородження» землі та її стихійний розподіл серед селян засобами самого населення без будь-якої технічної допомоги держави. У цей період діяв «Декрет про землю» від 26 листопада 1917 р. та «Основний закон про соціалізацію землі» від 19 лютого 1918 р. Перший період характеризувався як тимчасовий розподіл земель на зрівняльних засадах, коли «влада діяла на місцях», а земля розглядалась як «загальнонародне надбання».

Другий період (1919–1922 рр.) – це етап так званого «соціалістичного землевпорядкування», підсумком якого стало прийняття «Положення про соціалістичне землевпорядкування і заходи щодо переходу до соціалістичного землеробства» (14 лютого 1919 р.) та Інструкції з його застосування (11 березня 1919 р.)

Зазначеним «Положенням» вперше формулюється поняття «єдиний державний земельний фонд», яке стало відправним чинником для реалізації ідеї націоналізації землі. Встановлене цими актами соціалістичне землевпорядкування здійснювалося в суцільному, обов'язковому порядку, на засадах зрівняльності, за державний рахунок на всій території держави³.

¹ Кавелін, С. П. Земельное право и земельный процесс (Догматический анализ Земельного законодательства СССР) [Текст] / С. П. Кавелин. – Воронеж, 1925. – С. 2–3.

² Там само. – С. 7.

³ Там само. – С. 4–5.

Третій період – період післяреволюційного землевпорядкування розпочинається 22 травня 1922 р. з прийняття ЗК РРФСР, ЗК УРСР¹.

Важливо наголосити, що, на думку С. П. Кавеліна, в умовах радянського режиму земельне право розглядається як частина єдиного господарського права, що поділяється на право промислове, трудове, цивільно-торговельне та ін. Тому в земельному праві елементи, приватного й публічного характеру тісно і нерозривно пов'язані між собою, а виділення кожного з них в окрему систему не має жодного сенсу².

У роботі докладно досліджено питання: категорії (розряди) земель; виникнення, зміна та припинення прав на землю трудового користування; земельні товариства, їх права та обов'язки; трудове господарство (двір); порядки трудового землекористування; присадибні землі; виділ земель; державне земельне майно.

Частина наукового дослідження С. П. Кавеліна присвячена земельному процесу. На нашу думку, його аналіз започаткував важливий напрям у науці земельного, а нині екологічного права.

Земельний процес отримав своє формулювання в запропонованому С. П. Кавеліним алгоритмі – встановлення, оформлення і захист земельних прав населення становить зміст земельного процесу в широкому значенні цього слова, тоді як земельний процес у вузькому сенсі є організацією захисту земельних прав, його можна назвати земельно-судовим процесом або земельним судом.

Земельний процес у широкому сенсі може відбуватись у трьох видах, інакше кажучи, існує три способи вирішення земельних справ: порядок добровільної згоди сторін; адміністративний порядок, що найчастіше створює або реалізує право на землю (наділення землею, переведення земель з однієї категорії в іншу); судовий порядок, що становить зміст земельного процесу у вузькому сенсі слова, він розв'язує всі питання щодо прав на землі сільськогос-

¹ Кавелин, С. П. Земельное право и земельный процесс (Догматический анализ Земельного законодательства СССР) [Текст] / С. П. Кавелин. – Воронеж, 1925. – С. 6.

² Там само. – С. 8.

подарського призначення як між державою і землекористувачами, так і між трудовими землекористувачами¹.

У другій половині 20-х рр. формується наукова думка про майбутній земельний закон. Зокрема, у науковій статті «До питання про всесоюзний земельний закон», в якій розглядалися питання землекористування та землеустрою (1928 р.), проф. Ф. Г. Некрасов зазначав, що союзний земельний закон не повинен бути декларацією земельних відносин. Його необхідно ретельно відпрацювати і лише в такому вигляді він повинен відіграти відповідну роль у радянському земельному будівництві.

Наприкінці 20-х рр. майбутнім професором Московського університету І. І. Євтіхєвим було проведено наукове дослідження єдиного державного земельного фонду як одного з основних інститутів земельного права. На його думку, єдиний державний земельний фонд об'єднує всі землі та являє собою зміст системи націоналізації землі². Окрім того, як вважав І. І. Євтіхєв, істотною рисою націоналізації землі є те, що не існує іншого власника землі, крім держави, та за умови націоналізації землі не може бути безгосподарної землі³, що стало одним із головних принципів земельного права.

Наукові питання земельного права у 30-х – 40-х рр. стали предметом дослідження також і українських учених. Зокрема, П. Д. Індіченко (у майбутньому – декан юридичного факультету Київського університету, фахівець у галузі земельного та колгоспного права) у статті «Нове в земельному і колгоспному законодавстві» (1939 р.) аналізував питання права власності та права користування землями, які надані колгоспам. На його думку, колгоспи, які отримали землю на праві довічного користування для ведення сільського господарства, не мають права здійснювати будь-які угоди з колгоспною землею (передача в оренду, купівля-продаж, міна, дарування, застава тощо). Земля за законом

¹ Кавелин, С. П. Земельное право и земельный процесс (Догматический анализ Земельного законодательства СССР) [Текст] / С. П. Кавелин. – Воронеж, 1925. – С. 314–315.

² Евтихийев, И. И. К учению о едином государственном земельном фонде [Текст] / И. И. Евтихийев. – Горки, 1928. – С. 14.

³ Евтихийев, И. И. Земельное право [Текст] / И. И. Евтихийев. – 2-е изд. – М. : Новая деревня, 1929. – С. 139.

вилучена із обігу, а тому здійснення різних незаконних угод розглядається як посягання на власність держави¹.

Важливою віхою в розвитку теорії земельного права стала наукова доповідь А. А. Рускола на секції колгоспного та земельного права першої наукової сесії Всесоюзного інституту юридичних наук, яка була проведена з 27 січня по 3 лютого 1939 р. у Москві. Доповідь мала назву «Предмет та система земельного права», у ній А. А. Рускол зазначав, що впродовж багатьох років земельне право отожднювалося з колгоспним правом, а в юридичних вузах викладалася єдина дисципліна – земельно-колгоспне право.

Нині поставлено питання про необхідність поділу земельного й колгоспного права та побудови двох самостійних дисциплін.

На думку А. А. Рускола, для того, щоб довести, що земельне право є самостійною дисципліною викладання, необхідно точно визначити її предмет. Як вважав автор доповіді, предметом земельного права є насамперед вивчення всіх правових проблем, пов'язаних з використанням землі для землеробства, з відводом ділянок земельної поверхні для розробки надр. Але питання, пов'язані з промисловою розробкою надр, уже виходять за межі зазначеної дисципліни. Вони становлять самостійну галузь – гірниче право. Те ж саме слід сказати і відносно лісів. Не можна не брати до уваги земельну поверхню, зайняту лісами, і в цьому відношенні ліси становлять предмет земельного права. Але всі правові питання, пов'язані з промисловою розробкою лісів, з режимом лісів у водозахисній зоні й та ін., слід залишити для особливої галузі права і для спеціального вивчення. Води також необхідно розглядати як продовження земної поверхні, і в цьому відношенні вони охоплюються земельним правом. Але всі питання, пов'язані з правовим режимом вод, входять до особливої галузі права².

¹ Индыченко П. Д. Новое в земельном и колхозном законодательстве (1939 г.) [Текст] / П. Д. Индыченко // Ученые зап. Укр. ин-та юрид. наук. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 44.

² Рускол, А. А. Предмет и система земельного права [Текст] / А. А. Рускол // Труды первой научной сессии Всесоюзного института юридических наук (27 января – 3 февраля 1939 г.) / под ред. И. Т. Голякова. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 412, 415.

Таким чином, у науці земельного права вперше була зроблена спроба виділити земельне право із загальної земельно-колгоспної галузі в самостійну галузь права, окреслити його предмет та, що надзвичайно важливо, виділити предмет правового регулювання земельного, лісового та водного права, провівши межу їх взаємозв'язку і розподілу.

Важливим і новим для науки земельного права стало також визначення місця земельного права в загальній системі радянського права та співвідношення з державним, адміністративним, цивільним і колгоспним правом. На думку А. А. Рускола, немає підстав приєднувати земельне право ні до державного, ні до адміністративного права. З державним правом земельне право ототожнюється й одночасно відрізняється від нього тим, що державне право вивчає землю як територію держави (територіальне верховенство), а земельне право вивчає землю як одне з основних знарядь виробництва, як об'єкт виключної державної власності в усьому змісті права власності й з усім комплексом похідних від права власності правовідносин.

З адміністративним правом земельне право ототожнюється й одночасно відрізняється від нього тим, що адміністративне право охоплює діяльність і структуру органів управління в усіх галузях соціалістичного будівництва, земельне ж право вивчає специфічні форми управління земельним фондом.

Земельне право більше пов'язане з цивільним правом, але відрізняється специфічністю інститутів і правовим режимом землі.

Разом з тим, на думку А. А. Рускола, земельне та колгоспне право необхідно розглядати як особливі галузі цивільного права.

І, нарешті, земельне та колгоспне право співвідносяться між собою лише в частині колгоспного землекористування. У всьому іншому розвиток цих дисциплін відбувається цілком в різних напрямках¹.

На думку А. А. Рускола, наука про земельне право – це «особлива дисципліна викладання», зважаючи на те, що

¹ Рускол, А. А. Предмет и система земельного права [Текст] / А. А. Рускол. – С. 415–416.

питання про особливу науку може бути віднесено до більш крупних галузей права¹.

Наведене свідчить про те, що положення, які були оприлюднені А. А. Русколом у його виступі, були важливим кроком на шляху становлення, вдосконалення і розвитку наукової думки стосовно відповідного предмета дослідження, яким стало земельне право. Навколо питань, що були поставлені у науковій доповіді, відбулася дискусія, в якій взяли участь видатні вчені цивільного, земельного, колгоспного та інших галузей права, зокрема, Ю. К. Толстой (Всесоюзний інститут юридичних наук), Д. М. Ісупов (Казанський юридичний інститут), І. В. Павлов (Саратовський юридичний інститут), П. Д. Індіченко (Український інститут права), В. Н. Савицький (Московський юридичний інститут), Р. В. Гусейнов (Азербайджанський інститут народного господарства), Є. І. Рудік (Харківський юридичний інститут), М. Д. Казанцев (Московський юридичний інститут), М. Г. Масевич (Мінський юридичний інститут), Л. І. Дембо (Ленінградський юридичний інститут), П. П. П'ятницький (Всесоюзний інститут юридичних наук), О. С. Комаров (Юридичний інститут Прокуратури СРСР)².

Важливим кроком на шляху розвитку науки земельного (а в подальшому – й екологічного) права стало видання в 1940 р. підручника «Земельне право» для юридичних вищих навчальних закладів. До авторського колективу увійшли відомі вчені-правознавці М. А. Гурвич, Л. І. Дембо, М. Д. Казанцев, А. М. Нікітін, І. В. Павлов, А. А. Рускол, П. М. Толстой, С. Л. Фукс³.

Автори підручника запропонували поняття земельного права як сукупності норм, що встановлені та застосовуються державою для регулювання на основі націоналізації землі та в інтересах соціалістичного будівництва земельних

¹ Рускол, А. А. Предмет и система земельного права [Текст] / А. А. Рускол. – С. 417.

² Прения по докладам А. П. Павлова и А. А. Рускола [Текст] // Труды первой научной сессии Всесоюзного института юридических наук (27 января – 3 февраля 1939 г.). – С. 418–424.

³ Земельное право [Текст] / под ред. А. Н. Никитина, А. П. Павлова, А. А. Рускола. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 256 с.

правовідносин, пов'язаних з використанням землі як загальної умови праці та загального засобу виробництва.

Одночасно в підручнику наводиться думка, що надра, ліси, води є об'єктами виключної державної власності й підпорядковуються правовим режимам, певною мірою аналогічним правовому режиму землі. При цьому правові режими землі, лісів, надр і вод тісно пов'язані між собою. Разом із тим вони мають своє, особливе виробниче призначення та з урахуванням того, що господарське використання відрізняється істотними особливостями, суспільні відносини, що виникають з приводу їх використання, є предметом особливого спеціального законодавства (лісового, водного, гірничого)¹.

Заслугує на увагу наведене в підручнику наукове визначення земельних правовідносин як таких, що виникають між державою як власником землі, в особі відповідних державних органів, уповноважених на надання землі в користування, і різними окремими землекористувачами, що отримують землю на тих чи інших умовах для господарської експлуатації. Земельні правовідносини – це взаємні правовідносини між різними землекористувачами як на єдиних, так і на сумісних земельних ділянках.

На думку авторів, своєрідність земельних правовідносин породжує низку правових інститутів, притаманних лише земельному праву, а саме: інститути права виключної державної земельної власності та єдиного державного земельного фонду; користування землею, що значною мірою відрізняється від інститутів користування іншими речами (у цивільному праві); відвід землі як важливий спосіб встановлення права користування землею і вилучення землі як один із способів припинення права користування; організація земельної території та ін.

Автори підручника вважали, що наведені обставини зумовлюють необхідність виокремлення земельного права в самостійну галузь і наукову дисципліну. Критерієм виділення слід вважати об'єкт правового регулювання, під яким розумілася земля як специфічний засіб виробництва

¹ Земельное право [Текст] / под ред. А. Н. Никитина, А. П. Павлова, А. А. Рускола. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 11.

з особливим правовим режимом, особливим змістом права державної власності, особливими функціями управління державним земельним фондом, особливою системою прав землекористувачів та комплексом самостійних джерел права¹.

Таким чином, земельне право стало розглядатися як самостійна галузь права, що характеризується, по-перше, особливістю самих земельних правовідносин та їх регулювання, по-друге – наявністю особливої гілки законодавства, яким слід вважати земельне законодавство².

Чи не вперше в юридичній земельно-правовій літературі проголошується теза про наявність самостійної галузі земельного законодавства в межах законодавства колишнього СРСР.

Ще однією суттєвою рисою земельного права, на думку авторів підручника, є те, що це – комплексна дисципліна, яка охоплює і матеріально-правові норми, і низку процесуальних норм (землевпорядкувальний процес, юрисдикція в земельних спорах)³.

Уперше на теренах СРСР в цьому підручнику були досліджені теоретичні питання: єдиного земельного фонду як об'єкта права державної власності та змісту права виключної державної власності на землю; загальної характеристики прав землекористувачів; умов та порядку вилучення земель для державних та суспільних потреб; прав присадибного землекористування колгоспних дворів; правового режиму міських земель; правового режиму земель лісового фонду; землеустрою та землевпорядкувального процесу; порядку розгляду земельних спорів.

Таким чином, наукові дослідження, проведені авторами підручника «Земельне право» (1940 р.), стали важливим етапом становлення та розвитку науки земельного, а в майбутньому – екологічного права. Його автори навели достатньо вагомі аргументи на користь існування розгалуженої системи земельно-правових норм як цілісної та виокремле-

¹ Земельное право [Текст] / под ред. А. Н. Никитина, А. П. Павлова, А. А. Рускола. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 10.

² Там само. – С. 10–11.

³ Там само. – С. 11.

ної з надр цивільного права самостійної галузі права. Наука земельного права зробила необхідні та вкрай важливі кроки до свого утвердження та визнання як значимого явища в межах юридичної науки.

Наукові дослідження проблем земельного права та законодавства, які були перервані лихоліттям війни, поновилися після її закінчення у вигляді підручників «Земельне право»¹, окремих наукових статей² та наукових доповідей. Зокрема, на засіданні зборів відділення економіки і права АН СРСР з доповіддю «Законодавчі основи земельних відносин в СРСР» виступив доктор юридичних наук М. Д. Казанцев. Важливим для подальшого становлення та розвитку науки земельного права стало те, що ним було сформульовано поняття земельного права, а також запропоновано методологічні чинники формування майбутнього Земельного закону СРСР.

На думку М. Д. Казанцева, земельне право являє собою галузь радянського права, що регулює земельні відносини в СРСР, які складаються на основі націоналізації землі, з метою забезпечення непорушності державної власності на землю, правильного розподілу єдиного державного земельного фонду й використання землі землекористувачами, а також землеустрій відповідно до інтересів соціалістичного будівництва³.

Аргументуючи свої погляди на майбутній земельний устрій, М. Д. Казанцев висунув пропозиції, які стосувалися прийняття нового Земельного закону СРСР і земельних законів союзних республік та їх змісту. Зокрема, на

¹ Земельное право [Текст] : учебник / Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. – 152 с.; Земельное право [Текст] / под ред. Н. Д. Казанцева, А. А. Рускола. – М. : Госюриздат, 1949. – 415 с.

² Брауде, И. Л. Изъятие земель для государственных и общественных надобностей [Текст] / И. Л. Брауде // Ученые записки МГУ: Труды юридического факультета. – 1949. – Вып. 144. – Кн. 3. – С. 136–148; Турубинер, А. М. Основные принципы советского земельного права и их развитие за тридцать лет [Текст] / А. М. Турубинер // Тезисы докладов Московского юридического института. – М. : Изд-во Моск. юрид. ин-та, 1947. – С. 39–41.

³ Казанцев, Н. Д. Законодательные основы земельных отношений в СССР [Текст] / Н. Д. Казанцев // Известия Академии наук СССР. Отделение экономики и права. – 1948. – № 5. – С. 333.

думку автора, з метою забезпечення однакового проведення союзного земельного закону необхідно визначити в ньому компетенцію не лише Союзу і союзних республік щодо розпорядження землею, але й компетенцію автономних республік і місцевих органів влади, а також компетенцію Міністерства сільського господарства та його місцевих органів. Закон повинен передбачати норму, згідно з якою вилучення земель може бути здійснено тільки для державних і суспільних потреб, а права землекористувачів на відведених їм ділянках землі повинні обов'язково оформлятися документами, що видаються уповноваженим державним органом. Крім того, землекористувачі не можуть здійснювати переуступку своїх прав будь-якій іншій особі, а дії, що порушують у прямій або прихованій формі націоналізацію землі (купівля-продаж землі, у тому числі купівля-продаж землі під виглядом продажу будівель, застава, дарування, оренда, самовільний обмін ділянок), повинні розглядатися як кримінальний злочин. Автор також вважав доцільним адміністративний порядок розв'язання земельних спорів, оскільки в умовах націоналізації землі, де радгоспи та колгоспи є основними землекористувачами, а соціалістичне землекористування – пануючою формою, немає необхідності розгляду земельних спорів в судовому порядку.

Фактично всі запропоновані М. Д. Казанцевим науково-методологічні чинники регулювання земельних відносин знайшли своє втілення в Основах земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік 1968 р. та Земельних кодексах союзних республік (ЗК УРСР 1970 р.).

Наприкінці 40-х – на початку 50-х рр. друкуються наукові праці, в яких досліджуються історичні та теоретичні проблеми земельного права. Зокрема, це статті Л. І. Дембо «Юридична природа феодалної земельної власності»¹, «Історія радянського земельного права»², «Основні теоретичні

¹ Дембо, Л. И. Юридическая природа феодалной земельной собственности [Текст] / Л. И. Дембо // Ученые записки ЛГУ. Серия юрид. наук. – 1948. – Вып. 1.

² Дембо, Л. И. История советского земельного права [Текст] / Л. И. Дембо // Ученые записки ЛГУ. Серия юрид. наук. – 1949. – Вып. 2.

проблеми земельної власності»¹, «Право землекористування в СРСР та його види»².

У цей же час ціла плеяда науковців звернулася до дослідження різних наукових питань земельного законодавства та правової охорони природи. Надзвичайно актуальним для науки земельного права став аналіз проблем державної власності на землю. З цього питання видається низка монографічних досліджень, серед яких необхідно згадати роботу Г. О. Аксеньонка «Право державної власності на землю в СРСР». Автором робиться висновок, що юридично націоналізація землі є не що інше, як право виключної державної власності на землю. У цих умовах держава є єдиним суб'єктом права власності на землю; крім неї ніхто не може бути суб'єктом права земельної власності в СРСР. Змістом права виключної державної власності є визначення державною владою загальних для всієї держави правил володіння та користування землею³.

Важливим науковим положенням роботи, що аналізується, став висновок, що оскільки суб'єктом права власності на землю є радянська держава, всі землі, що знаходяться в межах державних кордонів СРСР, становлять єдиний державний земельний фонд. Тому земельному праву не відоме поняття так званої «нічєїї» або «безгосподарної» землі. На відміну від інших об'єктів державної власності, земля в умовах Радянської держави не є товаром, тому вона не має грошової оцінки (ціни) й повністю вилучена з цивільного обігу. Окрім того, Г. О. Аксеньонк вважав, що в СРСР право виключної державної власності на землю нерозривно й безпосередньо пов'язано з правом територіального верховенства соціалістичної держави. Вона є єдиним і монопольним власником землі. З цього випливає, що право державної власності на землю в умовах Радянської держави має винятковий характер і що вся земля в межах

¹ Дембо, Л. И. Основные теоретические проблемы земельной собственности [Текст] / Л. И. Дембо // Ученые записки ЛГУ. Серия юрид. наук. – 1950. – Вып. 3.

² Дембо, Л. И. Право землепользования в СССР и его виды [Текст] / Л. И. Дембо // Вестник ЛГУ. Серия юрид. наук. – 1950. – № 7.

³ Аксеньонк, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньонк. – М. : Юрид. лит., 1950. – С. 12–13.

державних кордонів, безвідносно до того, у користуванні яких суб'єктів вона знаходиться, належить державі на праві виключної власності.

Володіючи землею як своєю винятковою монопольною власністю, держава в той же час володіє на цій землі й правом територіального верховенства, правом політичної держави, правом влади на землю в межах її державних кордонів.

Досліджуючи питання юридичного оформлення права державної власності на землю, автор вступає в дискусію, критикує точку зору Г. М. Полянської стосовно юридичного та фактичного відліку націоналізації землі¹.

Критиці також піддається позиція Г. М. Полянської стосовно визначення єдиного державного земельного фонду. Як вважав Г. О. Аксеньюнок, поняття «єдиний державний земельний фонд» відповідає класифікації, наданій у чинному земельному законодавстві. На думку Г. М. Полянської, взагалі не існує єдиного державного земельного фонду і вся земельна територія СРСР поділяється на низку окремих самостійних земельних фондів, виділених залежно від господарського значення земель. Поняттю «єдиного державного земельного фонду» Г. М. Полянська протиставляє поняття «єдиний державний торф'яний або лісовий фонд», з чим Г. О. Аксеньюнок не погоджувався і вважав, що Г. М. Полянська до кінця не розібралася в питаннях, пов'язаних з поняттям «єдиного державного земельного фонду» та його складових².

Натомість Г. О. Аксеньюнок пропонує власну, засновану на законодавстві класифікацію та досліджує окремі категорії земель єдиного державного земельного фонду країни – землі сільськогосподарського призначення, землі спеціального призначення, міські землі, землі, зайняті лісами і водами, землі державного запасу.

Істотне значення для подальшого становлення наукових поглядів на стан земельних відносин мало дослідження питання про зміст права державної власності на землю.

¹ Аксеньюнок, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньюнок. – М. : Юрид. лит., 1950. – С. 58–60.

² Там само. – С. 103–105.

По-перше, Г. О. Аксеньюнок робить висновок, що елементом права державної власності на землю є володіння, розпорядження, управління і використання¹.

По-друге, вступаючи в полеміку з Л. І. Дембо, Г. О. Аксеньюнок вважав, що націоналізація землі обумовлює такі найважливіші функції держави, як розпорядження усіма землями та управління єдиним державним земельним фондом.

Поряд із наведеним конструкція елементів права державної власності на землю, запропонована Л. І. Дембо, повністю не може бути в такому вигляді застосовна, оскільки залишає поза увагою володіння як самостійний елемент права державної власності на землю.

На думку Г. О. Аксеньюнка, висновок про те, що володіння землею як самостійний елемент права державної власності в умовах націоналізації землі втрачає свою значимість, є хибним. Держава як власник землі володіє землею тільки тоді, коли нею користується. Радянська держава реалізує право володіння всією землею на власній території в силу того, що земля належить їй на праві власності. Держава безперешкодно розпоряджається землею незалежно від того, в чиему віданні вона знаходиться, тому що вона володіє землею як своєю власністю. У цьому відношенні володіння землею як правомочність держави виступає самостійним елементом права державної власності на землю. Тому не можна не брати до уваги елемент володіння й замінити його управлінням єдиним державним земельним фондом. Це робить висунуту Л. І. Дембо конструкцію елементів права державної власності на землю в СРСР непринятною².

Крім того, Г. О. Аксеньюнок вважав, що в умовах виключної державної власності на землю в СРСР право управління землею має особливе значення і не може ототожнюватися з правом розпорядження. Навпаки, розмежування цих двох понять має не тільки теоретичне, але й практичне значення.

¹ Аксененко, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксененко. – М. : Юрид. лит., 1950. – С. 196.

² Там само. – С. 194–196.

Розпорядження землею як своєю виключною власністю є необмежене право держави, найбільш значний елемент права власності. Розпоряджаючись землею, держава проводить її відвід та вилучення.

Право управління землями має інше значення. Під управлінням слід розуміти безпосереднє завідування землями. Воно полягає в обліку та реєстрації земель, які вже відведені державним органом для певної мети, в розподілі землі в межах певного відомства та здійсненні контролю за належним використанням землі¹.

Ще одним важливим напрямом теоретичних досліджень у науковій сфері стали дослідження земельних правовідносин. Фундаментальним науковим доробком цього напрямку є робота Г. О. Аксеньонка «Земельні правовідносини в СРСР»². Автор монографічного дослідження зазначив, що проблема земельних правовідносин у СРСР нині висувається як одна із центральних у науці радянського земельного права і має велике теоретичне та практичне значення³.

Досліджуючи поняття земельних правовідносин, Г. О. Аксеньонк чи не вперше серед науковців зазначив, що в юридичній літературі до цього часу не визначено зміст і завдання науки земельного права. «Предметом науки земельного права, безперечно, є соціалістичні земельні правовідносини, встановлені в СРСР на основі націоналізації землі й державної власності на землю. Саме ця сфера відносин у своїй сукупності й становить предмет науки радянського земельного права. Однак, виявляючи особливості та специфіку земельних правовідносин, наука земельного права повинна відрізнити їх не лише від інших правовідносин у соціалістичному суспільстві, але і від однойменних правовідносин в інших суспільно-економічних формаціях. Ці відносини у своїй сукупності й визначають зміст науки земельного права».

Земельні правовідносини в роботі визначалися як правовідносини, які засновані на виключній державній власнос-

¹ Аксеньонк, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньонк. – М. : Юрид. лит., 1950. – С. 304.

² Аксеньонк, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньонк. – М. : Госюриздат, 1958.

³ Там само. – С. 3.

ті на землю, що виникають між державою – власником землі і землекористувачами, а також між самими землекористувачами стосовно використання землі. До земельних правовідносин належать також і правовідносини, що виникають між державними органами, які здійснюють правомочності в сфері розпорядження і управління землею, а також між цими органами і землекористувачами стосовно відводу та вилучення землі, обліку землі і реєстрації землекористувань, землеустрою і т.п.¹

Важливим для науки земельного права стало дослідження питань про розмежування земельно-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових, колгоспно-правових та інших правовідносин; поняття та кола суб'єктів земельних правовідносин; правоздатності та дієздатності громадян та інших землекористувачів; визначення поняття та класифікація об'єктів земельних правовідносин; підстав виникнення земельних правовідносин, а також їх змісту.

Зокрема, на думку Г. О. Аксеньонка, щоб визначити особливий характер земельних правовідносин, необхідно насамперед відмежувати цю сферу відносин від інших і головним чином від адміністративно-правових, цивільно-правових і колгоспно-правових як таких, що найближче приликають до цієї сфери відносин і пов'язані з нею².

До суб'єктів земельних правовідносин автор відносив: Радянську державу як виключного власника землі, державні органи, що здійснюють правомочності розпорядження і управління єдиним державним земельним фондом, а також різних землекористувачів – громадян СРСР, державні та громадські підприємства, організації та установи, які мають земельну правоздатність³.

При цьому земельна правоздатність громадян невід'ємна від їх здатності мати земельні права, тобто володіти землею на праві користування і виконувати обов'язки по використанню наданої їм землі із застосуванням своєї особистої

¹ Аксеньок, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксеньок. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 27.

² Там само.

³ Там само. – С. 73.

праці¹. Правоздатність підприємств, установ і організацій як суб'єктів права користування виникає з моменту їх створення та визначається тією діяльністю, яка виконується ними в процесі господарювання².

Надзвичайно важливим для науки земельного права стало проведене Г. О. Аксеньонком дослідження об'єкта земельних правовідносин. Він писав, що питання про об'єкт земельних правовідносин в юридичній літературі повною мірою не досліджене. На цю тему немає жодної монографічної праці. Крім того, у зв'язку із розглядом питання про об'єкт земельних правовідносин необхідно звернути увагу на відсутність дослідження питання про об'єкт правовідносин у науці теорії держави і права. У цій галузі науки існує декілька точок зору на питання про об'єкт правовідносин, але всі вони суперечливі і, як правило, виключають одна одну.

Таким чином, здійснене в межах галузевої науки земельного права дослідження проблем об'єкта правовідносин не лише стало підґрунтям для подальшого становлення зазначеного питання в земельному праві, але й дало відповідний поштовх для наукового пошуку в науках теорії держави і права, цивільного права та інших галузей права.

Г. О. Аксеньонок дійшов висновку, що земельні правовідносини відрізняються від усіх інших правовідносин тим, що своїм об'єктом мають лише землю. Земля не може бути об'єктом цивільних та інших соціальних правовідносин в СРСР³.

У розглядуваній роботі автор також торкнувся і такого питання, як коло правовідносин, що входять у регулювання земельним правом. При цьому позиція Г. О. Аксеньонка суттєво відрізнялося від інших точок зору, які вже існували на той час в юридичній літературі. Так, на його думку, радянське земельне право в тому вигляді, в якому воно існує до цього часу, своїми нормами, крім земельних правовідносин, регулює також відносини,

¹ Аксененко, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксененко. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 119.

² Там само. – С. 127.

³ Там само. – С. 137.

пов'язані з використанням лісів, надр, вод, незважаючи на те, що зазначена сфера відносин має суттєві особливості. Можливо, у майбутньому, у результаті подальшого розвитку цих відносин та відповідного законодавства, відносини зазначених сфер становитимуть предмет не земельного, а лісового, водного, гірничого права, виокремлених із системи земельного права і визнаних самостійними галузями права¹.

Отже, на глибоке переконання Г. О. Аксенюнка, існувало виключно земельне право (станом на 1958 р. – рік написання монографічного дослідження), предмет якого об'єднував не лише земельні, а й водні, лісові та гірничі правовідносини. Цим аргументом доводилася теза про існування виключно науки земельного права, а відповідно й відсутність науки інших галузей права, пов'язаних із використанням та охороною вод, лісів та надр. Однак це положення не відповідало дійсності, про що йтиметься в нашому подальшому дослідженні методологічних проблем становлення та розвитку науки екологічного права.

Слід також зупинитись і на класифікації земель як об'єкта земельних правовідносин, запропонованій Г. О. Аксенюнком. Досліджуючи це питання, автор зазначав, що при розгляді правового режиму земель легко переконатися в тому, що наше законодавство, поділяючи землі на окремі категорії, виходить із основного цільового призначення цих земель та їх підвідомчої належності, тоді як на практиці одні й ті ж категорії земель фактично використовуються в різних цілях². Виходячи з наведеного, автор підтримує існуючу на той час в юридичній літературі точку зору про класифікацію земель як об'єкта земельних правовідносин у такому класифікаційному ряду: а) селітебні землі; б) землі загального користування; в) землі агрокультурного призначення (рілля сіножаті, пасовища, городи, присадибні ділянки, багаторічні насадження); г) землі спеціального призначення (промислові, транспортні, оборони та ін.);

¹ Аксенюнок, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксенюнок. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 169.

² Там само.

д) ліси; е) води; ж) гірничі розробки, заповідники; з) землі державного запасу¹.

Підсумовуючи проведене наукове дослідження, Г. О. Аксенюнок доходить висновку про необхідність проведення кодифікації земельного законодавства, теоретичної розробки її наукових засад, визначення структури та обсягу кодифікованого матеріалу та створення теоретичних підвалин для зводу земельних законів. На його думку, справа не в тому, щоб погодити окремі законодавчі та інші нормативні акти, які регулюють земельні відносини, а в тому, щоб на засадах теоретичних конструкцій створити стійку систему основ земельно-правових інститутів².

Зазначені дослідження, висновки та пропозиції були зроблені Г. О. Аксенюнком за 10 років до проведення кодифікації земельного законодавства СРСР і мали надзвичайно важливе значення. Багато із запропонованих автором новел наукового змісту були сприйняті законодавцем при розробці Основ земельного законодавства СРСР (1968 р.) та Земельних кодексів союзних республік (ЗК УРСР 1970 р.).

Ще одним важливим напрямом наукових досліджень у сфері земельно-правових чинників стає проблема управління. Особливо це стосувалося управління землями сільськогосподарського призначення³.

В юридичній літературі того часу надзвичайне поширення отримала точка зору, за якою управління єдиним державним земельним фондом в СРСР розглядалося як одна із правомочностей держави-власниці поряд із трьома іншими її правомочностями: володінням, користуванням і розпорядженням.

В. Л. Кабатов, аналізуючи наукові погляди та аргументи прихильників цієї точки зору – О. М. Турубінера⁴,

¹ Зазначена класифікація була запропонована в науковій праці: Миколенко, Я. Ф. Социалистическая система землепользования [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / Я. Ф. Миколенко. – 1947.

² Аксенюнок, Г. А. Земельные правоотношения в СССР [Текст] / Г. А. Аксенюнок. – М. : Госюриздат, 1958. – С. 418.

³ Кабатов, В. А. Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения [Текст] / В. А. Кабатов. – М. : Юрид. лит., 1958. – 116 с.

⁴ Турубинер, А. М. Основные принципы советского земельного права и их развитие за тридцать лет [Текст] / А. М. Турубинер // Моск. юрид. ин-т. Науч. сессия. Тезисы докладов. – М., 1947. – С. 40.

Л. І. Дембо¹, Г. О. Аксеньонка², В. К. Григор'єва³, а також її опонентів – А. Єренова та С. Байсалова⁴, І. В. Павлова та Л. М. Баховкіна⁵, доходить висновку, що немає необхідності створення нового елементу права державної власності на землю – управління. Цей елемент виходить за межі змісту права державної власності на земельні ділянки⁶ і являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів зі встановлення, припинення та зміни конкретних прав користування земельними ділянками (відвід, вилучення, обмін земельними ділянками), землеустрою, обліку та реєстрації земель, а також контролю за раціональним використанням земель⁷.

Становлення наукових ідей і концепцій правового регулювання охорони довкілля та пов'язаного із зазначеним формування природоохоронного (природоресурсного) права не призупинило, а, навпаки, дало новий імпульс для подальшого наукового пошуку у вирішенні правових проблем земельного, водного, лісового та гірничого права.

Саме в цьому аспекті цікавим слід вважати монографічне дослідження В. К. Григор'єва «Питання теорії земельного права». Аналізуючи предмет земельного права, автор вважав, що до земельних правовідносин у широкому розумінні належать не лише правовідносини стосовно права власності на землю та її використання, а і правовідносини стосовно права власності на надра, води, ліси та їх використання. У зв'язку із цим В. К. Григор'єв доходить висно-

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 67.

² Аксенов, Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР [Текст] / Г. А. Аксенов. – М. : Госюриздат, 1950. – С. 194–196.

³ Григорьев, В. К. Единый государственный земельный фонд СССР [Текст] / В. К. Григорьев // Вопросы колхозного и земельного права. – М. : Изд-во АН СССР, 1951. – С. 163–167.

⁴ Еренов, А. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР [Текст] / А. Еренов, С. Байсалов. – Алма-Ата : Изд-во АН Казах. ССР, 1956. – С. 19–21.

⁵ Павлов, И. В. Право колхозной собственности в СССР [Текст] / И. В. Павлов, Л. Н. Баховкин. – М. : Изд-во АН СССР, 1957. – С. 68–72.

⁶ Кабатов, В. А. Государственное управление землями сельскохозяйственного назначения [Текст] / В. А. Кабатов. – М. : Юрид. лит., 1958. – С. 13.

⁷ Там само. – С. 25.

вку, що гірниче, лісове і водне законодавство необхідно розглядати як продовження земельного законодавства, як його спеціальні «гілки»¹.

Автор критикує точку зору Н. Т. Осіпова та Г. О. Аксєнєнка про наявність таких галузей права, як гірниче, водне та лісове і виокремлення їх як самостійних галузей права² чи виділення як підгалузей земельного права³. На думку В. К. Григор'єва, цього робити не можна, тому що земельне право охоплює всю сукупність земельних відносин, у тому числі гірничі, лісові та водні відносини, оскільки надра, води і ліси не існують без землі, вони є природними багатствами самої землі. Крім того, правові норми, що регулюють відносини, пов'язані із землею, надрами, водами і лісами, містять багато спільного, особливо з таких принципів питань, як право власності держави на ці об'єкти, суб'єкт права власності, раціональне використання, охорони тощо⁴.

Автором було проведено досконале дослідження проблеми суб'єкта права державної власності на землю та її природні ресурси. Як стверджував В. К. Григор'єв, на початку 20-х рр. панувала точка зору про безсуб'єктність державної власності на землю. Поширеною була думка, що з прийняттям закону про соціалізацію землі зник інститут власності на землю. Земля не лише була позбавлена попередніх власників, але й не отримала нових власників. Згодом в юридичній літературі обґрунтовуються точки зору про те, що суб'єктом права державної власності на землю є: СРСР у цілому; союзні республіки; СРСР та союзні республіки; соціалістична держава; радянське суспільство

¹ Григор'єв, В. К. Вопросы теории земельного права [Текст] / В. К. Григор'єв. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 4–5.

² Осіпов, Н. Т. Некоторые вопросы теории советского земельного права [Текст] / Н. Т. Осіпов // Вопросы правовой охраны природы и земельно-колхозного права : тезисы докладов. – К. : Изд-во Киев. ун-та, 1961. – С. 14.

³ Аксєнєнок, Г. А. Комплексное использование природных богатств и задачи права [Текст] / Г. А. Аксєнєнок // Проблемы земельного и колхозного права в свете решений XXII съезда КПСС : тезисы докладов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1962. – С. 27.

⁴ Григор'єв, В. К. Вопросы теории земельного права [Текст] / В. К. Григор'єв. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 7.

в особі радянської держави. Аналізуючи наведені наукові твердження, В. К. Григор'єв першим серед вчених радянського періоду доходить висновку, що єдиним власником землі в СРСР є радянський народ, волю якого виражає держава і яка являє собою загальнонародну організацію¹. Саме ця правова конструкція знайшла своє відображення в ст. 13 Конституції України.

Аналізуючи питання правової класифікації земель єдиного державного земельного фонду, В. К. Григор'єв зазначив, що юридична наука в особі радянського земельного права ставить за мету дослідження правового режиму єдиного державного земельного фонду в цілому, правової регламентації його окремих складових частин, а також правових форм, які найбільшою мірою сприяють ефективному і раціональному в господарському відношенні використанню землі та її природних ресурсів².

При дослідженні права власності держави на землю та інші природні ресурси автором було введено в науковий обіг поняття права власності в «об'єктивному» та «суб'єктивному» розумінні. На його думку, право власності в об'єктивному розумінні – це сукупність діючих правових норм, які установлені державою та визначають правовий режим державної власності, у тому числі і власності на землю, надра, ліси і води. Право власності в суб'єктивному розумінні розглядалося як можливість держави бути носієм права власності, мати відповідні правомочності³.

Важливими для науки земельного права були також пропозиції В. К. Григор'єва щодо майбутньої кодифікації земельного законодавства. На його думку, для кодифікації земельного законодавства велике значення має питання про форму цього законодавства. З усіх відомих форм законів (основ, основних засад, кодексів, уставів, положень) найбільш чіткою в юридичному відношенні формою нового загальносоюзного земельного законодавства є Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік.

¹ Григорьев, В. К. Вопросы теории земельного права [Текст] / В. К. Григорьев. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 48.

² Там само. – С. 77–78.

³ Там само. – С. 50.

Окрім того, як вважав автор, гірниче, лісове і водне законодавство є особливими гілками земельного законодавства, що потребує після прийняття Основ земельного законодавства розробки та прийняття нових загальносоюзних законів про надра, води, ліси у формі Основ гірничого законодавства, Основ водного законодавства і Основ лісового законодавства СРСР та союзних республік¹.

Основи земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік було прийнято 13 грудня 1968 р. Їх прийняттю передувала ціла низка наукових публікацій з відповідними пропозиціями та рекомендаціями правового характеру. Зокрема, у 1968 р. виходить стаття доцентів Харківського юридичного інституту Ю. О. Вовка (у майбутньому – доктора юридичних наук, професора цього вузу) та В. В. Гречко «До проекту Основ земельного законодавства»², де автори зазначали, що Основи земельного законодавства матимуть велике значення для найповнішого й найраціональнішого використання всіх земель держави. Особливо важливим, на їх думку, є те, що Основи не тільки закріплюють головні принципи земельного права, але й будуть слугувати підґрунтям всього земельного законодавства, у тому числі й земельних кодексів союзних республік. У статті було висловлено пропозиції, які стосувалися покращення структури та змістовної частини Основ земельного законодавства, більш чіткої класифікації земель єдиного державного земельного фонду, правового режиму міських земель, земель сільських населених пунктів, понять вторинного та тимчасового землекористування та деякі інші. Суттєвим стало те, що значна частина цих пропозицій була врахована при остаточному доопрацюванні та прийнятті Основ земельного законодавства.

Після прийняття Основ земельного законодавства виходять у світ монографічні дослідження з проблем, що були визначені цим законодавчим актом. Їх дослідження проведено в наступних наукових працях.

¹ Григорьев, В. К. Вопросы теории земельного права [Текст] / В. К. Григорьев. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 189–190.

² Вовк, Ю. До проекту Основ земельного законодавства [Текст] / Ю. Вовк, В. Гречко // Радянське право. – 1968. – № 10. – С. 52–54.

1.1.3 || ГЕНЕЗА НАУКИ ПРО ВОДНЕ || ПРАВО

Перші спроби дослідження правових проблем використання та охорони водних ресурсів слід віднести на кінець 20-х рр. минулого століття. У цей час з'являються перші збірки чинного на той час водного законодавства¹, підручники² та окремі статті³. Але фактично фундаментальним науковим доробком у науковій сфері водного законодавства слід вважати монографічне дослідження професора юридичного факультету Ленінградського державного університету Л. І. Дембо «Основні проблеми радянського водного законодавства»⁴.

У вступі до видання автор зазначав: «На жаль, дотепер питання водного законодавства недостатньою мірою висвітлювалися в нашій спеціальній літературі. Ця література обмежується порівняно невеликим колом журнальних статей з питань сільськогосподарського водокористування та водного законодавства, що регулює штучне зрошення. Окремих монографій з водного права, що зокрема охоплює водокористування в усіх галузях водного господарства, у нашій літературі немає».

Досліджуючи питання права власності на води, Л. І. Дембо стверджував, що основним принципом водного законодавства є націоналізація водних ресурсів і виключна державна власність на води. Об'єктом права державної власності на води є водні ресурси як природні багатства, що мають господарське значення і використовуються в різних галузях водного господарства. Правова природа об'єктів права державної власності на води в цілому визначається значенням водних ресурсів як екологічної категорії.

¹ Действующее законодательство о водном хозяйстве [Текст]. – Тифлис : Типо-литография ККА, 1929. – 100 с.

² Ходунов, М. Е. Речное право Союза ССР [Текст] : учебник / М. Е. Ходунов. – Изд. 2-е, перераб. – М., Л. : Гос. изд-во «Транспорт», 1937. – 211 с.

³ Щитович, А. На страже социалистической законности на водном транспорте [Текст] / А. Щитович // Соц. законность. – М., 1944. – № 5–6. – С. 24–27.

⁴ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – 136 с.

Автор зробив спробу проведення наукового дослідження правової класифікації вод. До речі, ця спроба є досить вдалою й обґрунтованою, про що свідчить водне законодавство колишнього СРСР та УРСР.

На думку Л. І. Дембо, при заснуванні кадастру передбачалося, що він має складатися за такими видами вод: моря, річки, озера, льодовики та підземні води. Ці природні категорії водних джерел не пов'язані з будь-якою правовою класифікацією, а лише визначають об'єкт права державної власності, окреслюючи поняття водних ресурсів СРСР, що підлягають включенню до водного кадастру. Це не означає, що природна класифікація водних джерел (оскільки вона має народногосподарське й економічне значення) не повинна бути пов'язана зі встановленою в радянському законодавстві правовою класифікацією. З цього погляду води, що становлять водні ресурси СРСР, повинні поділятися за джерелом на: а) води поверхневі й підземні; б) води природних і штучних джерел; в) води в замкнутих водоймах і води проточні. Різна можливість господарського використання цих вод має певне значення з огляду на порядок надання права водокористування і тим самим впливає на правовий режим вод, правові форми господарської експлуатації тих або інших водних джерел¹.

Заслугує на увагу проведене автором наукове дослідження проблем змісту права виключної державної власності на води з урахуванням його елементів (володіння, користування та розпорядження). Висунута ним концепція змісту права виключної власності держави на води тривалий час обговорювалася в юридичній літературі, оскільки була відмінною від традиційного, аксіоматичного розуміння змісту права власності, запропонованого в римському праві та підтриманого вченими-юристами дореволюційної Росії та європейських країн.

На думку Л. І. Дембо, традиційна загальноприйнята конструкція елементів права власності – право розпорядження, володіння і користування – відносно виключної державної власності на землю, надра, ліси і води має бути переглянута.

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 59.

По-перше, як відносно землі, так і стосовно води право володіння як самостійний елемент права власності випадає, тому що воно не має самостійного значення в радянському праві. Термін «землеволодіння» взагалі неприйнятний для радянського права в умовах націоналізації землі, в умовах виняткової державної власності на землю. Володіння землею не є самостійним правом, відокремленим від права землекористування або права розпорядження землею. Держава-власник передає окремим юридичним і фізичним особам лише право користування землею, а не право володіння.

Таким чином, встановлення права володіння як елементу права державної власності на землю і води позбавлене правового значення.

По-друге, відносно права державної власності на землю і води особливого значення як елемент права власності набуває управління. Націоналізація землі та вод висуває як одну з найважливіших функцій держави, поряд із розпорядженням усіма землями і водними ресурсами, функцію управління земельним фондом і водним господарством. Ці функції держава здійснює як винятковий власник землі та води, і тому право управління виступає як елемент права державної власності.

Отже, на думку Л. І. Дембо, право державної власності на води охоплює право розпорядження, управління і користування водою з боку держави в інтересах соціальної системи господарства¹.

Кожна із наведених правомочностей права державної власності на води, відповідно до наукового тлумачення автора монографії, має свій внутрішній зміст.

Так, розпорядження водними ресурсами з боку держави полягає у визначенні господарського призначення вод, плановому розподілі водних ресурсів між галузями народного господарства, перебудові водних систем і зміні водного режиму джерел і водойм відповідно до зростаючих потреб соціалістичного господарства. Воно є найбільш істотним елементом права власності держави, найбільш яскравим його вираженням і має абсолютний характер.

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 67.

Управління водами полягає у безпосередньому встановленні порядку використання водних джерел і водойм для відповідних галузей водного господарства й проведенні всіх необхідних для цього заходів.

Користування водами полягає або в споживанні водних запасів для різних побутових і господарських потреб (для питних потреб, водопою, зрошування), або у використанні водних потоків і водойм як шляхів сполучення, як рушійної сили або природного середовища для тваринного світу (транспорт, підприємства, що працюють на воді, рибальство).

Завершуючи дослідження змісту права виключної державної власності на води, Л. І. Дембо доходить висновку, що визначення саме наведеного ним змісту (право розпорядження, управління і користування) повинно бути покладено в основу аналізу як правовідносин, що виникають між державою і окремими водокористувачами¹.

Не можна залишити поза увагою і ті основні висновки, які були сформульовані Л. І. Дембо у своєму монографічному дослідженні та торкалися наукових питань системи радянського водного законодавства. На його переконання, загальна правова основа – виключна державна власність на землю і води – зумовлює те, що в СРСР водно-правовий режим є складовою частиною земельно-правового режиму. Радянське водне законодавство необхідно розглядати як складову частину земельного законодавства.

Водне законодавство як складова земельного права має охоплювати весь комплекс водних відносин, пов'язаних із земельно-правовим регулюванням водокористування, тобто таку сферу відносин: 1) правовий режим державної власності на води; 2) державний водорозподіл і водоустрій; 3) порядок управління різними галузями водного господарства; 4) право водокористування; 5) участь водокористувачів у роботах з організації та впорядкування водного господарства; 6) охорона водних джерел; 7) відповідальність за порушення водного законодавства.

На думку Л. І. Дембо, основним критерієм віднесення тих чи інших відносин до числа водних є їхній зв'язок із

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 68–69.

земельними відносинами. Система радянського водного законодавства базується на основних принципах радянського земельного права – націоналізації природних ресурсів, планового розподілу й державного управління природними ресурсами, похідності права користування від права виключної державної власності.

Таким чином, підсумовує Л. І. Дембо, водні відносини входять у систему земельних відносин, а водне законодавство виступає як складова земельного права. Поєднує водні відносини із земельними їх тотожна, в умовах соціалістичної держави, юридична природа.

Радянське водне законодавство не об'єднане в єдиному водному законі, але, як вважав Л. І. Дембо, видання такого загальносоюзного водного закону, як «Основні засади водокористування СРСР» визначить місце водного законодавства в загальній єдиній системі радянського законодавства про землю, надра, ліси і води¹.

Досліджуючи питання розвитку галузей водного законодавства (зрошувальна меліорація; осушувальна меліорація; промислове водокористування; водний транспорт (судноплавство та лісосплав); гідроенергетичне водокористування; комунальне водокористування; використання водойм для рибного господарства; використання водойм для мисливського господарства водоплавної дичини; водокористування для лікувальних цілей; водокористування для цілей спорту), автор запропонував прийняття загальносоюзного закону «Основні засади водокористування»².

У статті були також розглянуті питання єдиного державного лісового фонду та його поділу на такі категорії: 1) ліси промислового значення; 2) ліси неексплуатаційного значення (ліси культурного значення, ліси водоохоронної зони тощо); 3) ліси місцевого значення; 4) ліси охоронних зон навколо великих міст та промислових центрів³.

Наукові дослідження проблем водного права та законодавства були підтримані й іншими вченими. Зокрема, у се-

¹ Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 132–134.

² Дембо, Л. И. История советского земельного права [Текст] / Л. И. Дембо. – С. 201–206.

³ Там само. – С. 208.

редині 50-х рр. робиться спроба провести аналіз теоретичних питань водного законодавства, де значне місце відводиться праву державної власності на води, суб'єктам, об'єктам та змісту цього права, принципам, на яких будується водне законодавство СРСР. Підтримується існуюча в юридичній літературі того часу точка зору про те, що зміст права державної власності на води – це конструкція, яка складається з чотирьох елементів – володіння, розпорядження, управління і користування водами.

Водне законодавство розглядається як самостійна галузь законодавства, що ґрунтується на таких принципах: націоналізація вод і виключна державна власність на них, неможливість переуступки права користування водою, цільове використання та безстроковість права користування водою, плановість водокористування, безоплатність права користування водами природних водних джерел¹. В цей же час активно обговорюється питання про можливість та необхідність кодифікації водного законодавства, її форм, тенденцій та змісту. Це питання знайшло своє концентроване відображення у науковій статті проф. О. О. Рускола «Деякі питання кодифікації гірничого та водного законодавства»².

На думку автора статті, виникла необхідність упорядкувати водне законодавство, усунути множинність і роздільність джерел правового регулювання відносин, що розглядаються. Необхідно відкинути все те, що застаріло, і створити єдине струнке законодавство, яке буде відповідати потребам практики.

Розгляд питань кодифікації водного законодавства приводить О. О. Рускола до необхідності провести дослідження співвідношення земельного, гірничого та водного законодавства. На його переконання, правовий режим землі, надр і вод тісно пов'язаний між собою. Тому земельне законодавство містить значну кількість норм, що регулюють гірничі, лісові та водні відносини. У той же час надра

¹ Шайбеков, К. А. Принципы советского водного законодательства [Текст] / К. А. Шайбеков // Труды Алма-Атинского юридического института. – Т. 1. – Алма-Ата : Казах. гос. изд-во, 1955. – С. 139–164.

² Рускол, А. А. Некоторые вопросы кодификации [Текст] / А. А. Рускол // Сб. науч. ст. – М. : Юрид. лит., 1957. – С. 202–226.

мають особливе народногосподарське призначення. Їх господарське використання суттєво відрізняється від використання земної поверхні. Тому суспільні відносини, пов'язані з використанням надр, є предметом спеціального законодавства – гірничого законодавства. Складними та багатоаспектними є співвідношення між земельним та водним законодавством. У земельному законодавстві містяться численні норми, що регулюють порядок використання земель для потреб водного господарства. У той же час господарське використання вод містить велику кількість специфічних відносин, які становлять предмет водного законодавства.

На підставі наведеного О. О. Рускол робить науковий висновок про те, що поряд із земельним утворилися самостійні галузі законодавства: лісове, гірниче і водне. На його думку, такий формат законодавства повинен бути збережений і в подальшому, а кодифікацію зазначених галузей необхідно проводити шляхом розробки та прийняття не єдиного законодавчого акта, а чотирьох: Основні засади землекористування; Основні засади користування надрами землі; Основні засади водокористування; Основні засади користування лісами.

Стосовно форм кодифікації автор наведеної точки зору не погоджується з думкою тих науковців, які пропонують Основи законодавства або загальносоюзні кодекси. На його думку, між «Основними засадами» та союзним Кодексом є суттєва різниця. «Основні засади» складаються лише з найбільш загальних положень відповідної галузі союзного законодавства, надаючи можливості вирішення питань, пов'язаних із змістом окремих інститутів, республіканському законодавству. Кодекс припускає детальну регламентацію суспільних відносин у цій галузі законодавства, детальне визначення змісту відповідних інститутів права.

До доробку дослідження проблем водного права цього періоду слід віднести наукові праці, які торкалися питань водокористування колгоспів, управління державною зрошувальною системою, підстав та змісту правових відносин колгоспів з управліннями державних зрошувальних систем

та правової організації внутрішньогосподарського водокористування в колгоспах¹.

Серед фундаментальних наукових досліджень, які заслуговують на увагу як методологічні чинники розвитку науки водного права, слід виділити наукову працю О. С. Колбасова «Законодавство про водокористування в СРСР (проблеми вдосконалення радянського законодавства про використання водних ресурсів)». Як зазначав О. С. Колбасов, дослідження права водокористування становить необхідний процес вивчення правового режиму водних ресурсів, їх використання та охорони як важливого складника природних ресурсів держави. Інтерес до дослідження цього питання визначається великою господарською значимістю водних ресурсів, а також прагненням подолати відставання в науковій розробці проблем правового регулювання водокористування.

У зазначеній роботі чітко простежується тенденція до розробки найбільш актуальних питань права водокористування та їх послідовного вирішення. Серед таких питань О. С. Колбасов виділив: поняття та основні принципи права водокористування; правове регулювання водокористування, пов'язаного із водоспоживанням; правове регулювання водокористування, не пов'язаного із водоспоживанням; правове регулювання скидів у водойми стічних вод, виробничих і побутових відходів.

На відміну від попередніх робіт з проблем водокористування, О. С. Колбасов у своїй праці проводить чітко визначену межу між водою як природним ресурсом і водою, яка втратила якість природного блага, тому що була виділена із природного середовища в результаті докладеної до неї праці. Саме йому належить думка про те, що між користуванням водою із природного водоймища і користуванням водою із міської водопровідної мережі існують як економічна, так і юридична різниця в об'єктах користування. У першому випадку користування водою є користування природним благом з додержанням вимог водного законодавства. У другому – користування водою являє собою

¹ Коэткина, И. А. Вопросы водопользования колхозов [Текст] / И. А. Коэткина. – М. : Юрид. лит., 1959. – 112 с.

користування комунальними послугами за плату, що урегульовано нормами цивільного законодавства¹.

Право водокористування визначалося О. С. Колбасовим як сукупність юридичних норм, якими регулюється використання водних ресурсів як природного матеріального блага, що входить у виключну власність держави, тобто таких норм, які передбачають умови і порядок водокористування для різних потреб населення і народного господарства (об'єктивне право водокористування).

Суб'єктивне право водокористування розглядається автором як надана підприємствам, установам, організаціям і громадянам за законом можливість користуватися водними ресурсами із додержанням встановлених умов і чинників.

Заслужують на увагу пропозиції автора стосовно кодифікації водного законодавства. На думку О. С. Колбасова, радянське водне законодавство тривалий час розвивалося переважно як законодавство про сільськогосподарське водокористування, спрямоване головним чином на регулювання відносин, пов'язаних із зрошенням земель і осушувальною меліорацією². Продовжуючи дослідження зазначеного питання, позитивні аспекти та недоліки кодифікації водного законодавства разом із законодавством про землекористування, надрокористування, лісокористування в єдиному законодавчому акті, як одну із запропонованих вченими форм кодифікації, так і протилежну форму так званої «роздільної» кодифікації (видання окремих законів про землекористування, водокористування, надрокористування, лісокористування), автор як можливий варіант допускає прийняття єдиного законодавчого акта про засади користування природними ресурсами замість Основ законодавства окремо про землю, її надра, ліси і води. Але такий законодавчий акт породжує суттєвий недолік – надмірне відхилення його змісту від особливостей користування різними видами природних ресурсів. Тому, на думку О. С. Колбасова, найбільш прийнятною пропозицією про кодифікацію

¹ Колбасов, О. С. Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского водного законодательства об использовании водных ресурсов) [Текст] / О. С. Колбасов. – М. : Юрид. лит., 1965. – С. 4–5.

² Там само. – С. 23.

водного законодавства є прийняття загальносоюзних Основ і республіканських водних кодексів¹.

Наукові дослідження проблем водного законодавства і права були продовжені в монографічній праці С. Б. Байсалова «Водне право Казахської РСР (Деякі проблеми теорії і практики)». Незважаючи на штучне обмеження назви роботи географічними кордонами союзної республіки колишнього СРСР – Казахської РСР, змістовна частина наукових висновків стосовно предмета, методу, системи, принципів та деяких інших питань охоплювала водне законодавство та право в цілому держави, а не окремої її структурної частини. На думку С. Б. Байсалова, для з'ясування значимості та місця водного права в системі радянського права важливим є визначення його предмета. Досліджуючи існуючі в юридичній літературі того часу точки зору стосовно зазначеного питання, автор поділяє суспільні відносини, які становлять предмет водного права, на відповідні основні групи: відносини власності на водні ресурси і водогосподарські споруди та пристрої; відносини власності і розпорядження водними ресурсами і водогосподарськими спорудами та пристроями; відносини використання водних ресурсів і експлуатації водогосподарських споруд та пристроїв; відносини по розвитку і примноженню багатств водних ресурсів і розширенню водогосподарського будівництва; відносини по охороні водних ресурсів і водогосподарських споруд та пристроїв; відносини по боротьбі зі шкідливим впливом вод; відносини по встановленню і використанню прибережних смуг; відносини по встановленню і охороні міжреспубліканських водних джерел і споруд. На його думку, така класифікація водних відносин розкриває зміст і сутність водного права, віддзеркалює характер та особливості предмета його регулювання².

Уперше в юридичній літературі з проблем водного законодавства і права були досліджені джерела водного пра-

¹ Колбасов, О. С. Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского водного законодательства об использовании водных ресурсов) [Текст] / О. С. Колбасов. – М. : Юрид. лит., 1965. – С. 27–28.

² Байсалов, С. Б. Водное право Казахской ССР (Некоторые проблемы теории и практики) [Текст] / С. Б. Байсалов. – Алма-Ата : Изд-во «Наука» Каз. ССР, 1966. – С. 59.

ва. Характерним для такого дослідження стало те, що автором були піддані аналізу не лише закони, але й підзаконні нормативні акти-укази, постанови і розпорядження, рішення, правила, положення, інструкції, накази та деякі договори нормативного характеру.

Цікавим з наукової точки зору став висновок С. Б. Байсалова про те, що джерелом водного права у відповідній його частині, крім Конституції РСР та законодавчих актів з питань організації та ведення водного господарства, охорони водних ресурсів, будівництва та експлуатації водогосподарських споруд (за відсутності на той час загальнодержавних Основ водного законодавства), слід вважати Основи цивільного законодавства Союз РСР та союзних республік, які були затверджені 8 грудня 1961 р., та цивільні кодекси союзних республік, а також договори як форма правового регулювання водних відносин. На думку С. Б. Байсалова, такі договори характерні для міжреспубліканських водогосподарських відносин. У деяких випадках вони затверджуються урядом окремих союзних республік і перетворюються в урядові нормативні акти¹. Але договір як форма правового регулювання водогосподарських відносин, відносин комунального і рибогосподарського водокористування з прийняттям Основ водного законодавства Союзу РСР та союзних республік (1970 р.) та Водних кодексів союзних республік не знайшов свого практичного втілення і не отримав підтримки у доктрині радянського права. Крім того, науковець досконало проаналізував існуючі в юридичній літературі точки зору стосовно місця водного права в системі права і на цій підставі згрупував їх у три напрями: водне право як складова (інститут) земельного права (О. О. Рускол, Д. Н. Ісупов, М. Д. Казанцев, Л. І. Дембо, І. В. Павлов, Г. М. Полянська, В. К. Григор'єв); водне право як складова адміністративного та цивільного права (К. Д. Джафаров); водне право – самостійна галузь права (Г. О. Аксеньонок, М. Т. Осіпов, В. Л. Мунтян).

Досліджуючи сутність водних правовідносин, а також необхідність їх правового регулювання специфічними й сво-

¹ Байсалов, С. Б. Водное право Казахской ССР (Некоторые проблемы теории и практики) [Текст] / С. Б. Байсалов. – Алма-Ата : Изд-во «Наука» Каз. ССР, 1966. – С. 108–126.

середніми правовими формами та способами, автор робить висновок, що водне право – це самостійна галузі права, яка становить сукупність встановлених або санкціонованих державою законодавчих та інших норм, що регулюють водні відносини, відносини по організації, веденню і охороні водних ресурсів, будівництву і експлуатації водогосподарських споруд і пристроїв¹.

Наукові дослідження проблем водного права і законодавства були продовжені й іншими вченими² і стали підґрунтям для створення самостійної галузі права – водного права та кодифікованого нормативного акта – Основ водного законодавства Союзу РСР та союзних республік.

1.1.4 || ГЕНЕЗА НАУКИ ПРО ЛІСОВЕ || ТА НАДРОВЕ (ГІРНИЧЕ) ПРАВО

Початок теоретичних досліджень лісового та надрового законодавства пов'язаний з виданням наукових статей, збірок законодавства та інших наукових і науково-практичних видань, які були опубліковані у 20-х – 30-х рр. минулого століття³. Але ґрунтовному аналізу ці питання

¹ Байсалов, С. Б. Водное право Казахской ССР (Некоторые проблемы теории и практики) [Текст] / С. Б. Байсалов. – Алма-Ата : Изд-во «Наука» Каз. ССР, 1966. – С. 127–147.

² Колбасов, О. С. Водное законодательство в СССР [Текст] / О. С. Колбасов. – М. : Юрид. лит., 1972. – 216 с.; Колбасов, О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР [Текст] / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1972. – 226 с.; Каверин, А. М. Правовая охрана вод от загрязнения [Текст] / А. М. Каверин. – М. : Юрид. лит., 1977. – 104 с.; Беличенко, Ю. П. Правовая охрана вод [Текст] / Ю. П. Беличенко, В. И. Волков. – М. : Юрид. лит., 1980. – 248 с.

³ Ионас, С. М. Закон о лесах УССР в вопросах и ответах [Текст] / С. М. Ионас. – Х. : Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1925. – 114 с.; Лесное законодательство Украины [Текст] / сост. Я. Л. Амчиславский, С. С. Баталин, Ф. С. Чумало. – Х. : Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1926. – 728 с.; Креслин, Э. П. Рентное лесное хозяйство в России [Текст] / Э. П. Креслин. – К. : Гос. лес. техн. изд-во, 1934. – 167 с.; Колокольцев, А. В. Законодательство по торфяному делу на Украине [Текст] / А. В. Колокольцев. – К. : Изд-во торф. части НКЗ УССР, 1926. – 148 с.; Советское горное законодательство с комментариями [Текст] / сост. Н. И. Наумов. – Х. : НКЮ УССР, 1926. – 432 с.

піддаються лише з початку 50-х рр. До цього часу науковці констатують, що лісове та гірниче законодавство є предметом не лише наукового дослідження, але й викладання. В юридичній літературі пропонується науково-дослідним установам юридичного спрямування, а також відповідним кафедрам юридичних інститутів та юридичних факультетів державних університетів включити до тематики наукових досліджень питання лісового законодавства, а державному видавництву юридичної літератури, «яке не видало за останні десять років жодної книги, жодної брошури за цією тематикою, переглянути своє ставлення до питань лісового законодавства»¹.

У наукових дослідженнях, присвячених питанням лісового права та законодавства, робиться спроба обґрунтувати можливість виділення в майбутньому як самостійної галузі лісове право. Зокрема, в 1949 р. публікується наукова стаття Б. А. Кринської «Питання лісового права», де авторка в досить різкій формі веде мову про «наукову занедбаність лісового права». На її думку, лісове право не є самостійною галуззю соціалістичного права і його питання розглядаються різними галузями права і головним чином земельним правом. Разом з тим наявність своєї сфери суспільних відносин, що регулюються лісовим правом, а також відповідних методів та правових форм, що склалися в єдину систему управління лісовим господарством, свідчать на користь відокремлення лісового права в самостійну галузь². Але наукова непослідовність Б. А. Кринської у викладенні матеріалу не дали їй змоги чітко визначити своє бачення стосовно досліджуваного питання. На іншій сторінці цієї ж статті вона дійшла висновку про те, що наявність особливої, своєї сфери суспільних відносин (лісових) не мають достатніх підстав для визнання необхідності виокремлення лісового права в самостійну галузь³.

¹ Ленский, Л. Незаслуженно забытая отрасль социалистического права [Текст] / Л. Ленский // Соц. законность. – 1949. – № 9. – С. 32–33.

² Крынская, Б. А. Вопросы лесного права [Текст] / Б. А. Крынская // Сов. гос-во и право. – 1949. – № 9. – С. 53.

³ Там само. – С. 54.

Незважаючи на відсутність достатніх аргументів та непослідовність, слід визнати наявність наукового пошуку у питаннях, споріднених із земельними правовідносинами, – лісових, водних, гірничих тощо.

Наукові дослідження проблем лісового права були продовжені в напрямі вивчення особливостей правового регулювання заготівлі лісу та побічних лісових користувань¹, охорони права державної власності на ліси² та права державної власності на ліси³.

Досліджуючи питання поняття лісу, державного лісового фонду та класифікації лісів, Г. М. Полянська доходить висновку, що поняття лісового фонду не збігається з поняттям ліс. Під лісом слід розуміти своєрідний елемент географічного ландшафту у вигляді сукупності дерев, які у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані і впливають на навколишнє природне середовище на більш чи менш великому земельному просторі⁴. Поняття єдиного державного лісового фонду, яке наводиться у законодавстві, охоплює як ліси у власному значенні цього слова, так і площі, призначені для лісорозведення і потреб лісового господарства та відмежовані у встановленому для цього порядку від земель іншого призначення⁵.

Певне значення мала запропонована Г. М. Полянською класифікація лісів, яка наводилася на підставі різних критеріїв. Зокрема, до суспільної форми користування авторка відносила такі категорії лісів: а) ліси державного значення, які використовуються для задоволення потреб державі в лісовій продукції; б) колгоспні ліси, що знаходяться на землях, наданих у довічне користування колгоспів; в) тран-

¹ Цветков, Б. Н. Правовое регулирование лесозаготовительных работ и лесных побочных пользований в СССР [Текст] / Б. Н. Цветков. – М. : Юрид. лит., 1956. – 128 с.

² Полянская, Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1956. – 252 с.

³ Полянская, Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1959. – 408 с.

⁴ Г. М. Полянська у визначенні поняття «ліс» посилається на роботу: Ткаченко, М. Е. Общее лесоводство [Текст] / М. Е. Ткаченко. – М. : Гослесбумиздат, 1955. – С. 15.

⁵ Полянская, Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Госюриздат, 1956. – С. 11–12.

спортні ліси, тобто лісові насадження на заборонених і захисних полосах вздовж магістральних і залізничних шляхів сполучення; г) міські ліси, які знаходяться на території міст і селищ міського типу; д) ліси сільських товариств західних областей і районів.

Крім того, була запропонована класифікація лісів державного значення залежно від їх призначення на лісоексплуатаційний фонд і ліси особливого значення. До складу лісів особливого значення відносили: а) захисні ліси; б) курортні ліси; в) ліси зелених зон навколо міст і промислових підприємств; г) ліси державних заповідників; д) цінні ліси¹.

У роботі Г. М. Полянської, що аналізується, вперше зроблено спробу провести межу між поняттями зелених насаджень та лісів. На її думку, не кожна група деревинних насаджень створює ліс. Для визначення сукупності дерев як лісу на одиницю площі необхідна можливість використання цих насаджень в експлуатаційних або захисних цілях. У той же час існує значна кількість деревних насаджень, які не створюють лісових угідь, а входять поряд із чагарниками, квітами і травами до складу так званих зелених насаджень.

Г. М. Полянська до складу зелених насаджень відносила: парки і лісопарки, парки культури та відпочинку, сквери, бульвари, сади, вуличні насадження, озеленені ділянки навколо будинків, на території підприємств, шкіл і т. ін. На її думку, зелені насадження не становлять тих «рослинних угруповань», якими вважається ліс. Вони створюються як санітарно-гігієнічні і естетичні, а не лісоексплуатаційні і захисні. Зелені насадження можуть давати продукцію, але цією продукцією, як правило, буде не деревина, а плоди фруктових дерев і чагарників. Деревина може створюватися лише при санітарній заготівлі в лісопарках та загибелі дерев на вулицях і бульварах тощо².

Таким чином, у науці лісового права виникає точка зору стосовно критеріїв відмежування зелених насаджень від лісів.

¹ Полянская, Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Госюриздат, 1956. – С. 14–17.

² Там само. – С. 173.

Цікавою в науковому аспекті слід вважати оприлюднену Г. М. Полянською позицію відносно правового режиму зелених насаджень. Авторка вважала, що дерева і чагарники, висаджені землекористувачами на присадибних і прибудинкових ділянках у містах, робітничих і дачних селищах, мають подвійне призначення; з одного боку, вони задовольняють потреби землекористувачів в зелені і плодах, а з другого – входять до складу загальноміського комплексу зелених насаджень.

Користування деревами і чагарниками, що належать землекористувачам, обмежене. При цьому Г. М. Полянська доходить висновку, що таке обмеження викликано суспільними інтересами. Землекористувачі в містах, дачних і робочих селищах можуть безперешкодно користуватися плодами плодкових дерев і чагарників, але не мають права без відповідного дозволу здійснювати їх рубку та пересадку¹.

У науці лісового права все більш наполегливо обґрунтовується ідея самостійності лісового законодавства в системі законодавства СРСР. Зокрема, серед іншого ця ідея прослідковується у тому, що інститут націоналізації лісів розглядається як один із головних чинників радянського лісового законодавства², загальна правова характеристика в СРСР досліджується через співвідношення із правовою характеристикою та змістом права державної власності на землю в СРСР³, аргументується позиція щодо особливого місця лісів серед інших об'єктів права державної власності, у тому числі на землю, її надра та води. Що стосується останньої тези, то Г. М. Полянська обґрунтовувала таким чином: у всіх працях із земельного права зазначається, що єдиною підставою виникнення права державної власності на землю, на відміну від інших об'єктів права державної власності, є націоналізація земель. Стосовно лісів слід зауважити, що націоналізація є головним, але не єдиним способом виникнення права державної власності на ліси.

¹ Полянская, Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Госюриздат, 1956. – С. 179.

² Полянская, Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1959. – С. 107–138.

³ Там само. – С. 139–166.

Як інший спосіб слід розглядати розширення відновлення на землях державного лісового фонду і лісорозведення в межах інших земельних фондів. При цьому розширене відновлення здійснюється не за рахунок безмежного збільшення ділянок лісів, а за рахунок забезпечення умов для природного росту лісів і природного лісовідновлення на ділянках, де відбулася заготівля деревини, а також штучного лісорозведення на ділянках рубок, згарищах, пустирях, незручних землях¹.

Отримало свій подальший науковий розвиток питання про співвідношення лісової та нелісової рослинності, що в майбутньому знайде своє безпосереднє відображення в Основах лісового законодавства Союзу РСР (1977 р.) та Лісових кодексах союзних республік (ЛК УРСР 1978 р.) На думку Г. М. Полянської, для попередження випадків розповсюдження режиму державного лісового фонду на інші землі, на яких знаходяться дерева та чагарники, необхідно підготувати перелік тих деревних насаджень, на які режим лісового фонду не розповсюджується. Критерієм для розмежування лісової і нелісової деревної рослинності є різний характер користування лісом і спосіб ведення господарства, які безпосередньо визначаються природними властивостями лісу і «не лісу». Ліс служить матеріалом для отримання лісової продукції та виконує водоохоронні, кліматичні та захисті функції. «Не ліс» задовольняє інші потреби людини².

Отже, у наукових дослідженнях проблем лісового права, які здійснювалися в цей час, були сформульовані основні концептуально-методологічні засади масштабних світоглядних аспектів майбутнього формування права та законодавства про ліси. Саме наука лісового права запропонувала суб'єктам законотворення та суб'єктам правозастосовчої діяльності змістовні чинники права державної власності на ліси, поняття лісів та державного лісового фонду, класифікації лісів, співвідношення лісової та нелісової рослинності, а також єдиного державного лісового фонду та єдиного

¹ Полянская, Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР [Текст] / Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1959. – С. 245.

² Там само. – С. 205–208.

державного земельного фонду, управління єдиним державним лісовим фондом, користування лісами державного значення, охорони права державної власності на ліси та інші ознаки виокремленої із земельного та сформованої самостійної галузі лісового права в межах правової системи держави.

Подібна точка зору на співвідношення земельного та лісового законодавства була науково обґрунтована та оприлюднена Г. М. Полянською у статті «До питання про співвідношення законодавства про ліси із земельним законодавством»¹.

При дослідженні питання про необхідність прийняття Основних засад користування лісами авторка доходить висновку, що підставою для цього є різноманітні можливості використання лісів у суспільному виробництві, а, відповідно, численність та множинність норм, які регулюють порядок користування цим об'єктом права державної власності. Звідси, за її думкою, виникає необхідність створення окремих законодавчих актів, спрямованих на регулювання користування землею та лісами.

У статті робиться спроба розмежувати питання, які підлягають правовому регулюванню в земельному і, окремо, в лісовому законодавстві, та визначається коло проблем, які повинні бути урегульовані Основними засадами користування лісами.

Серед наукових досліджень періоду 60-х – 70-х рр. ХХ ст., присвячених проблемам лісокористування та його правового забезпечення слід виділити працю Д. М. Ісупова «Правовий режим лісів СРСР»².

Досліджуючи ліси як об'єкт навколишнього природного середовища і, у зв'язку з цим, об'єкт права виключної власності держави, автор визначає їх характерні особливості через призму співвідношення із землею (земельними ділянками, єдиним земельним фондом). Такими особливостями називаються: а) ліс як об'єкт власності зберігається

¹ Полянская, Г. Н. К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством [Текст] / Г. Н. Полянская // Вопр. кодификации : сб. науч. ст. – М. : Юрид. лит., 1957. – С. 227–246.

² Исулов, Д. Н. Правовой режим лесов СССР [Текст] / Д. Н. Исулов // Уч. тр. Серия: Колхозное и земельное право. Т. 1. – Свердловск : Изд. СЮИ, 1960. – 316 с.

до того часу, доки він знаходиться в живому органічному взаємозв'язку із землею. Після того як він відділяється від землі, деревина набуває нової якості та іншого правового режиму, на який не поширюється дія лісового законодавства; б) користування лісом обов'язково пов'язано із користуванням землею. Право землекористування, як правило, є безоплатним, тоді як заготівля деревини та деякі інші побічні лісокористування надаються за плату; в) правовий режим земель лісового фонду обумовлює необхідність забезпечення покращення стану лісів; г) розповсюдженою формою користування лісом є строкове користування на відміну від постійного (безстрокового), як правило, користування землею; д) націоналізація землі є єдиним джерелом державної власності на землю. Націоналізація лісів є головним, але не єдиним джерелом їх власності, оскільки остання також виникає в результаті відновлення лісів та лісорозведення; з) ліси не надаються у користування окремим громадянам¹.

Аналізуючи наукові доробки попереднього стану розвитку науки лісового права (Л. І. Дембо, Г. М. Полянська та ін.) та чинне лісове законодавство, автор пропонує правову класифікацію лісів: а) за суб'єктами користування – ліси державного значення та колгоспні ліси; б) за значенням у народному господарстві та ступенем лісистості – ліси державного значення на три групи, а колгоспні ліси – на дві категорії².

Але слід зазначити, що наведена автором класифікація не мала практичного значення для правозастосовної діяльності, не була достатньою мірою аргументована і не знайшла свого втілення в майбутньому лісовому законодавстві.

Досліджуючи питання щодо змісту права виключної державної власності на ліси, Д. М. Исупов зазначає, що однією із найважливіших функцій держави по здійсненню територіального верховенства і права виключної власності є управління лісовим фондом³, яке розглядалося автором

¹ Исупов, Д. Н. Правовой режим лесов СССР [Текст] / Д. Н. Исупов // Уч. тр. Серия: Колхозное и земельное право. Т. 1. – Свердловск : Изд. СЮИ, 1960. – С. 12–13.

² Там само. – С. 27.

³ Там само. – С. 49.

поряд із володінням, користуванням та розпорядженням лісів як самостійний елемент змісту такого права.

Значна частина роботи була присвячена проблемам правової охорони лісів. Як вважав Д. М. Ісупов, великого значення в покращенні охорони лісів має набути впорядкування законодавства, скасування тих нормативних актів, які є недостатньо ефективними, застарілими та такими, що протирічать загальній системі законодавства держави. Зазначена обставина викликає необхідність уніфікації і систематизації законодавства про охорону лісів¹.

Автором було сформульовано поняття лісопорушень, наведена їх класифікація та визначені види юридичної відповідальності за їх здійснення. Зокрема, як вважав Д. М. Ісупов, діючим законодавством адміністративна відповідальність передбачена за такі лісопорушення, які не містять ознаки кримінального злочину. Цивільно-правова охорона лісів передбачає покладання обов'язків на лісопорушників відшкодувати заподіяну державі шкоду та поновити порушені права. Кримінальна відповідальність за порушення охорони лісів застосовується до найбільш небезпечних лісопорушників².

У наукових працях того часу в межах правового регулювання використання та охорони лісів велика увага приділялася проблемам колгоспного лісокористування. Цьому, зокрема, були присвячені вже аналізоване дослідження Д. М. Ісупова «Правовий режим лісів СРСР»³ та праця Л. О. Заславської «Колгоспне лісокористування»⁴.

Колгоспні ліси визнавалися як лісові ділянки, що знаходяться на наданих сільськогосподарським кооперативам у безстрокове користування землях і зареєстрованих в установленому порядку земельно-облікових документах (державній книзі реєстрації землекористувань та в колгоспній земельно-шнуровій книзі). Вони входили до складу єдино-

¹ Ісупов, Д. Н. Правовой режим лесов СССР [Текст] / Д. Н. Исупов // Уч. тр. Серия: Колхозное и земельное право. Т. 1. – Свердловск : Изд. СЮИ, 1960. – С. 235.

² Там само. – С. 244–312.

³ Там само. – С. 183–233.

⁴ Заславская, Л. А. Колхозное лесопользование [Текст] / Л. А. Заславская. – М. : Юрид. лит., 1962. – 40 с.

го державного лісового фонду СРСР та належали на праві власності державі.

Користування колгоспними лісами було обмежено і визначалося планом ведення лісового господарства. Їх охорона здійснювалася місцевими радами, лісокористувачами та органами лісового господарства.

У 1963 р. Л. О. Заславською була захищена дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, присвячена проблемам правового режиму колгоспних лісів¹, а в 1968 р. кандидатська дисертація Є. І. Немировського з проблем цивільно-правової та адміністративно-правової охорони лісів².

У період 50-х – початку 60-х рр. отримали розвиток наукові дослідження з проблем надрокористування та охорони надр.

У 1957 р. друкується наукова стаття М. Є. Когана «Про кодифікацію радянського гірничого законодавства», в якій автор зазначив, що питання правового режиму надр у радянській юридичній літературі не є предметом дослідження та залишаються поза увагою науковців. За останні тридцять років, на думку вченого, не було опубліковано жодної спеціальної роботи з проблем, пов'язаних із правом виключної державної власності на надра та правовим режимом надр землі³.

Аналізуючи питання правового регулювання використання земель, вод, надр ті лісів, М. Є. Коган висловлював думку, що земельне, водне, лісове і гірниче законодавство становлять самостійні гілки законодавства, кожна із яких потребує самостійної кодифікації. Що стосується гірничого законодавства, то воно повинно складатися із загальносоюзних Основних засад користування надрами та республіканського законодавства – республіканських гірничих законів.

¹ Заславская, Л. А. Правовой режим колхозных лесов [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. А. Заславская. – М., 1963. – 16 с.

² Немировский, Е. И. Гражданско-правовая и административно-правовая охрана лесов в СССР [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. И. Немировский. – М., 1968. – 29 с.

³ Коган, М. Е. О кодификации советского горного законодательства [Текст] / М. Е. Коган // Сов. государство и право. – 1957. – № 6. – С. 91–100.

Предметом правового регулювання такого загальносоюзного законодавчого акта повинні бути суспільні відносини, що виникають у зв'язку із промисловою розробкою родовищ корисних копалин, а також пов'язані з цією метою пошук, розвідка і підготовчі роботи та використання торф'яних родовищ¹.

Важливим науковим дослідженням проблем правового регулювання гірничих відносин слід вважати дисертаційне дослідження В. Г. Плахути «Правове забезпечення раціонального і комплексного використання надр землі в СРСР»². У дисертації були проаналізовані питання поняття геологічного фонду, розвитку вітчизняного та зарубіжного законодавства, принципів права користування надрами, управління надрами як загальної форми організації їх раціонального і комплексного використання, правового регулювання пошуку, розвідки, відводу і розробок родовищ корисних копалин, контролю за використанням надр та охорони права надрокористування.

Стосовно кодифікації гірничого законодавства автор зазначав, що найбільш прийнятною її формою може стати розробка Основ гірничого законодавства Союзу РСР та союзних республік, оскільки це дає можливість повною мірою охопити відносини права власності та права користування надрами³.

Питанню кодифікації гірничого законодавства була присвячена і наукова стаття М. О. Сыродоева «Наукові засади кодифікації гірничого законодавства»⁴, яка стала частиною монографічного дослідження питань правового режиму надр цього автора, про що більш детально йтиметься далі.

Автор статті писав про підготовку Основ гірничого законодавства, які, на його думку, можуть мати позитивний

¹ Коган, М. Е. О кодификации советского горного законодательства [Текст] / М. Е. Коган // Сов. государство и право. – 1957. – № 6. – С. 92–93.

² Плахута, В. Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Г. Плахута. – Свердловск, 1966. – 24 с.

³ Там само. – 22 с.

⁴ Сыродоев, Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства [Текст] / Н. А. Сыродоев // Сов. государство и право. – 1969. – № 4. – С. 35–41.

результат, якщо одночасно із цим будуть проводитися теоретичні дослідження, оскільки теоретична розробка відповідних проблем відстає від рівня розвитку суспільних гірничих відносин, тоді як правове регулювання повинно сприяти їх подальшому вдосконаленню¹.

Предмет гірничого законодавства автором статті визначався як засновані на праві виключної державної власності на надра відносини, пов'язані з використанням надр для пошуку, розвідки і розробки родовищ корисних копалин, а також відносини, пов'язані із будівництвом підземних споруд та пристроїв і з охороною надр. Гірничі правовідносини пов'язані не лише із земельними, водними, але й адміністративними, цивільними та іншими правовідносинами².

У статті було запропоновано коло питань, які, на думку М. О. Сыродоева, повинні бути охоплені правовим регулюванням Основ гірничого законодавства, зокрема: право виключної державної власності на надра; система державних органів управління та контролю за використанням і охороною надр; класифікація корисних копалин ті їх родовищ; планування використання родовищ корисних копалин; права громадян на пошуки родовищ корисних копалин та заохочення за відкриті родовища; вирішення спорів, пов'язаних із використанням надр, та деякі інші³.

Питання, сформульовані М. О. Сыродоевим у проаналізованій статті, знайшли свою подальшу розробку та дослідження в монографічній роботі «Правовий режим надр»⁴, яка містила аналіз гірничого законодавства, права державної власності на надра та системи органів, які здійснюють розвідку, розробку й охорону надр, організації, планування і фінансування геологорозвідувальних робіт, правової охорони надр.

¹ Сыродоев, Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства [Текст] / Н. А. Сыродоев // Сов. государство и право. – 1969. – № 4. – С. 35.

² Там само. – С. 38.

³ Там само. – С. 39–41.

⁴ Сыродоев, Н. А. Правовой режим недр [Текст] / Н. А. Сыродоев. – М. : Юрид. лит., 1969. – 168 с.

Досліджуючи питання виникнення права виключної державної власності на надра, М. О. Сиродоев зазначав, що в державі розпочалася робота з підготовки проекту Основ гірничого законодавства СРСР, на підставі яких повинні бути розроблені гірничі кодекси або гірничі закони союзних республік¹. Таким чином, в юридичній літературі сформувався ідея прийняття єдиного загальнодержавного законодавчого акта у формі Основ гірничого законодавства та відповідних республіканських гірничих кодексів чи законів. Ця ідея була відображенням поглядів науковців на завершення формування та виділення як самостійної гірничої галузі законодавства, а в майбутньому і галузі права.

Надзвичайно важливим у дослідженні М. О. Сиродоева стало визначення поняття «надра». На його думку, поняття «надра» не можна ототожнювати з конкретними, вже відомими людині видами корисних копалин або відкритими чи ще не відкритими родовищами корисних копалин. Поняттю «надра» М. О. Сиродоев дав таке визначення: це частина природного середовища, що знаходиться під землею поверхнею, а також мінерали, елементи і гірські породи, що виходять на поверхню землі. При цьому власність держави на надра розповсюджується до технічно досяжних глибин².

При дослідженні взаємозв'язків надр з іншими природними ресурсами, зокрема водами, автор підкреслює, що підземні води повинні підпорядковуватися режиму надр у частині комплексного використання надр землі, охорони підземних споруджень від негативного вплив вод, а також пошуку та розвідки підземних вод. В іншому вони повинні підпорядковуватися режиму вод³.

Певна увага в роботі була зосереджена на з'ясуванні надзвичайно важливого для майбутнього процесу кодифікації законодавства про надра питання про поняття «фонд надр». Відповідно до ст. 5 чинного Кодексу України про надра державний фонд надр включає як ділянки надр, що

¹ Сыродоев, Н. А. Правовой режим недр [Текст] / Н. А. Сыродоев. – М. : Юрид. лит., 1969. – С. 15.

² Там само. – С. 18–19.

³ Там само. – С. 26.

використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання, у тому числі континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Тобто термін «фонд» має широке застосування у законодавстві про надра України. М. О. Сиродоев вважав, що у правовому аспекті розподіл природних ресурсів на фонди має також велике значення, оскільки є передумовою для встановлення ефективного правового режиму об'єктів природи, правового забезпечення раціонального їх використання. Зокрема, може йтися про єдиний земельний фонд, який відповідно до основного цільового призначення поділяється на землі сільськогосподарського призначення, землі населених пунктів та ін. Існує поняття єдиного водного фонду, єдиного лісового фонду. Натомість, на думку М. О. Сиродоева, відсутня необхідність введення в обіг поняття єдиного фонду надр, оскільки надра становлять різноплановий економічний інтерес. Вони використовуються як джерела добування різноманітних корисних копалин і як місце будування підземних споруд, а також для наукових цілей. Експлуатація надр безпосередньо пов'язана з проблемою комплексного використання інших природних ресурсів. В одних випадках використовується речовина надр, в іншому – простір середовища, яке охоплюється поняттям надр. Просторові межі надр навряд чи зможуть характеризуватися поняттям «фонд»¹.

Досліджуючи питання змісту права державної власності на надра, М. О. Сиродоев додержується традиційної точки зору щодо тріади, – володіння, користування та розпорядження надрами як елементи цього змісту з характерними для них особливостями. Зокрема, держава у повному обсязі здійснює володіння надрами за посередництвом своїх державних органів. Користування надрами здійснюється державними органами в інтересах держави. Розпорядження надрами держава-власник здійснює за допомогою визначення порядку проведення пошуку і розвідки родовищ корисних копалин та затвердження їх запасів; планування черговості та інтенсивності використання надр; визначення

¹ Сыродоев, Н. А. Правовой режим недр [Текст] / Н. А. Сыродоев. – М. : Юрид. лит., 1969. – С. 27.

категорій організацій, яким надається право промислової розробки родовищ корисних копалин, а також використання надр для цілей розміщення підземних сховищ та споруд тощо¹.

Цікавою є позиція автора при дослідженні державного управління у сфері використання і охорони надр. На думку М. О. Сыродоева, величезне значення багатства надр у народному господарстві, величезне різноманіття корисних копалин і тих потреб, які вони задовольняють, породжують багатоманітність органів, у віданні яких перебуває розробка та охорона надр. З урахуванням наведеного завдання правової науки полягає не стільки в тому, щоб визначити місце кожного із них, а в тому, щоб надати допомогу у вдосконаленні організації органів управління надрами, тобто їх розпорядчої та контрольно-наглядової діяльності, що найкращим чином забезпечуватиме раціональне використання надр на загальнодержавному рівні².

Ще одним важливим монографічним дослідженням цього періоду слід вважати роботу Г. С. Башмакова «Право користування надрами в СРСР»³. Дослідження було присвячено одному із важливих правових інститутів законодавства про надра – праву користування надрами, де розглядалися питання про поняття надр, права та обов'язки надрокористувачів, класифікація видів користування надрами, а також були сформульовані пропозиції по вдосконаленню законодавства про надра, що стало вкрай актуальним напередодні прийняття загальносоюзних Основ законодавства про надра.

З'ясовуючи поняття надр, автор зазначав, що інтерес до вивчення цього питання виник з початком розробки Основ законодавства про надра і був викликаний необхідністю визначити коло відносин, на які поширює свою дію нове законодавство. Багато юридичних теоретичних

¹ Сыродоев, Н. А. Правовой режим недр [Текст] / Н. А. Сыродоев. – М. : Юрид. лит., 1969. – С. 43–52.

² Там само. – С. 54.

³ Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1974. – 156 с.

робіт, в яких розглядається поняття надр, мають суттєві недоліки. На думку Г. С. Башмакова, поняття надр повинно бути сформульовано на підставі чинного законодавства, практики надрокористування і перспектив розвитку відповідних відносин. При цьому мають бути враховані всі аргументи, висловлені з цього питання в науковій літературі¹.

Аналіз законодавства та практики його застосування для з'ясування поняття надр поставив перед автором цього дослідження ще одне важливе питання: де слід розмежовувати поверхню землі, надра та підземні води як сфери правового регулювання відповідно земельного і водного законодавства та законодавства про надра? Розмежування поверхні землі та надр було вирішено з урахуванням цільового використання таких ділянок. Г. С. Башмаков вважав (із посиланням на А. Л. Боровиковського)², що коли діяльність, для здійснення якої надається земельна ділянка з розташованими на ній корисними копалинами, пов'язана із відокремленням речовин від природного середовища або призначена для цієї мети, пріоритетом користується законодавство про надра³.

Підземні води, на думку Г. С. Башмакова, є не лише корисними копалинами, але й мають великий вплив на підземний простір, а тому законодавство про надра повинно впливати на стан суспільних відносин, які виникають стосовно цих вод⁴.

Підсумовуючи дослідження, Г. С. Башмаков сформулював поняття надр таким чином: це та частина природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею, у тому числі підземні води, а також родовища корисних копалин, що розташовані на поверхні землі в межах території СРСР⁵.

¹ Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1974. – С. 6–7.

² Боровиковский, А. Л. В суде и о суде [Текст] / А. Л. Боровиковский. – СПб, 1897. – С. 8, 10.

³ Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. – М. : Наука. – 1974. – С. 14.

⁴ Там само. – С. 18.

⁵ Там само.

Важливим у роботі стало дослідження питання, про найменування відповідної галузі – законодавство про надра чи гірниче законодавство?

На користь першого найменування автор навів такі аргументи: Конституція СРСР та конституції союзних республік використовують термін «надра»; найменування «законодавство про надра» краще відображає процес розширення сфери дії цієї галузі на відміну від найменування «гірниче законодавство», яке пов'язано лише з пошуком та видобуванням корисних копалин.

Як аргументи щодо другого найменування було наведено таке: у прийнятих на той час Основах земельного (1968 р.) та водного (1970 р.)¹ законодавства відносини, пов'язані з використанням і охороною надр, мають назву гірничих відносин; з усіх видів користування надрами виконуються гірничі роботи, які здійснюються за єдиними правилами; відносини з надрокористування, які передбачається урегулювати в законодавстві, підпадають під контроль гірничих органів; термін «гірничі» є зручним з точки зору законодавчої техніки, оскільки може бути застосований як до законодавства (гірниче законодавство), так і до урегулювання цим законодавством групи суспільних відносин (гірничі відносини).

З урахуванням наведених аргументів Г. С. Башмаков вважав за доцільне іменувати цю галузь «гірниче законодавство».

Досліджуючи класифікацію інституту права користування надрами, автор виділив його основні три види: вивчення підземного простору (геологічне вивчення надр); промислове видобування корисних копалин; всі інші випадки використання надр (користування надрами, не пов'язане із промисловим видобуванням корисних копалин)².

Наукові дослідження проблем лісового та надрового (гірничого) законодавства були продовжені вченими-правознавцями і в наступні роки.

¹ Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР [Текст] / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. – М. : Наука. – 1974. – С. 20–21.

² Там само. – С. 47.

1.1.5 ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ДОВКІЛЛЯ В НАУКОВИХ ПРАЦЯХ ВЧЕНИХ-ПРАВОВИЗНАВЦІВ

Екологічне законодавство України, яке забезпечує охорону довкілля, раціональне природокористування та відтворення природних ресурсів, екологічні права та обов'язки людини і громадянина, пройшло складний шлях свого становлення і розвитку. Сьогодні ця галузь права становить розгалужену систему законодавчих та нормативно-правових актів різного регулюючого рівня, юридичної сили та сфер застосування.

На думку вчених-правознавців, за періодом змістовного розвитку екологічного законодавства України має настати період його систематизації та кодифікації. Кодифікація екологічного законодавства – одне із актуальних питань сучасної теорії екологічного права, її практичного застосування в реальній практиці законотворчості¹.

Необхідність кодифікації обумовлена потребою усунення множинності актів, що регулюють екологічні суспільні відносини, звільнення від застарілих еколого-правових норм, ліквідації прогалин у законодавчому регулюванні охорони довкілля, забезпечення взаємоузгодженості правових засад екологічної безпеки, приведення національного екологічного законодавства до міжнародно-правових стандартів та стандартів ЄС. Цій проблемі присвячена низка наукових досліджень і публікацій² та

¹ Андрейцев, В. І. Кодифікація екологічного законодавства: методологічні, гносеологічні, аксіологічні аспекти та проблеми реалізації [Текст] / В. І. Андрейцев // Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України : зб. тез наук. доп. учасників «круглого столу», 9 листоп. 2012 р. – Х. : НУ «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2012. – С. 15.

² Гетьман, А. П. Проблеми реформування екологічного законодавства: до питання про створення Екологічного кодексу України [Текст] / А. П. Гетьман // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 172–181; Гетьман, А. П. До питання розробки проекту Екологічного кодексу України [Текст] / А. П. Гетьман, С. В. Разметаєв // Екол. вісн. – 2003. – № 4. – С. 20; Попов, В. К. Наукові основи екологічного законодавства України [Текст] / В. К. Попов // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1995. – № 4 (46). – С. 35–36; Анісімова, Г. В. Екологічне законодавство України: проблеми кодифікації [Текст] / Г. В. Анісімова // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. –

науково-практичних конференцій, семінарів і «круглих столів»¹.

Слід зазначити, що кодифікація будь-якого законодавства як процес зведення до єдності нормативно-правових актів шляхом переробки їх змісту дозволяє відкинути частину застарілого матеріалу, внутрішньо структурувати та внести відповідний специфічний зміст до тієї чи іншої частини майбутнього кодифікованого акта. При цьому для кожної галузі законодавства характерні особливості її можливої (чи неможливої) кодифікації, обумовлені стабільністю законодавства; внутрішньою єдністю його системи; наявністю узагальненої практики застосування законодавства; науковою обґрунтованістю тощо². Зокрема, на думку В. К. Попова, кодифікація екологічного законодавства йде шляхом надмірної диференціації нормативних актів на рівні законів і підзаконних нормативних актів у сфері екології. Оновлення екологічного законодавства відбувається із застосуванням тих засобів, які використовувалися у 60-х рр. ХХ ст., тобто диференційовано щодо кожного з природних ресурсів або для регулювання окремих спеціальних питань³.

Х., 2008. – Вип. 97. – С. 108–117; Балюк, Г. І. Сучасні проблеми кодифікації екологічного законодавства України [Текст] / Г. І. Балюк // Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України : зб. тез наук. доп. учасників «круглого столу», 9 листоп. 2012 р. – Х. : НУ «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2012. – С. 19–22; та ін.

¹ Республіканська науково-практична конференція «Екологічне законодавство України: стан та перспективи розвитку» [Текст] // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х., 2008. – Вип. 95. – С. 103–216; Матеріали міжнародного «круглого столу» на тему «Экологический кодекс Украины: мифы и реальность», Київ, 12–13 мая 2005 г.; Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України [Текст] : зб. наук. пр. «круглого столу» (18 берез. 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – 238 с.; Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства [Текст] : зб. тез наук. доп. учасників «круглого столу», 9 листоп. 2012 р. – Х. : НУ «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2012. – 203 с.

² Див.: Голиченков, А. К. Юридические критерии возможностей кодификации земельного законодательства в форме кодекса. Варианты решения проблемы [Текст] / А. К. Голиченков // Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998. – М. : Изд-во МГУ, 1999. – С. 140–146.

³ Див.: Попов, В. К. Наукові основи екологічного законодавства України [Текст] / В. К. Попов // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1995. – № 4. – С. 35–36.

Але кожного разу кодифікація супроводжується дилемою, коливанням між двома завданнями та сценаріями: впорядкуванням чинного права чи розробкою зовсім іншого (нового) законодавства. Слід пам'ятати, що не тільки традиційні галузі законодавства, які мають давню історію існування від римського приватного права, а й екологічне законодавство, що активно розвивається як єдність правових норм та інститутів лише останні 50 років, можна розглядати як об'єкт кодифікації. Інакше неможливою є постановка питання про формування окремих галузей права і законодавства шляхом їх кодифікації¹.

Початок широкої наукової дискусії стосовно кодифікації законодавства про використання природних ресурсів та охорону навколишнього природного середовища було покладено на початку 60-х рр. ХХ ст.

Але зазначене питання перебувало в полі зору вчених-правознавців задовго до зазначеної дати. Зокрема, при дослідженні проблем водного законодавства, його принципів, особливостей правового регулювання використання водних ресурсів та правової охорони вод Л. І. Дембо запропонував прийняти єдиний водний закон – «Основні засади водовикористання СРСР» (1948 р.)². Його підтримав О. О. Рускол, на думку якого необхідно було розробити та прийняти Основні засади землекористування, Основні засади користування надрами землі, Основні засади водокористування, Основні засади користування лісами (1957 р.)³.

Аналізуючи питання виникнення й розвитку законодавства про охорону природи, М. Д. Казанцев та О. М. Колотинська дійшли висновку, що впродовж тривалого періоду правові норми про охорону природи, за загальним правилом, включалися в земельне, водне, лісове й гірниче законодавство. Таке становище, на їх думку, необхідно змі-

¹ Див.: Новикова, Е. В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан [Текст] / Е. В. Новикова. – М. : Юристъ, 1999. – С. 66–67.

² Дембо, Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства [Текст] / Л. И. Дембо. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. – С. 132.

³ Рускол, А. А. Некоторые вопросы кодификации горного и водного законодательства [Текст] / А. А. Рускол // Вопросы кодификации : сб. науч. ст. – М. : Юрид. лит., 1957. – С. 202–226.

нювати в бік створення спеціальних законодавчих актів про комплексну охорону природи й охорону особливо цінних об'єктів¹.

Подальше розв'язання проблем інтеграції, систематизації і кодифікації законодавства про охорону довкілля отримало своє втілення в науковій статті М. Д. Казанцева «Про наукові засади диференціації та інтеграції законодавства, що регулює використання та охорону природних ресурсів».

У статті наголошується на значній диференціації законодавства, що регулює використання природних ресурсів: поряд із земельним законодавством досить чітко виокремилася законодавство про надра, водне й лісове; самостійного значення набуває природоохоронне. Але водночас уже з існуючим поділом необхідна й інтеграція законодавства стосовно використання і охорони природних ресурсів в цілому. На думку М. Д. Казанцева, необхідно об'єднати в одне ціле ті норми права, які є загальними для застосування всіх природних ресурсів, а також їх охорони.

Уперше в науковій літературі запропоновано розробку й прийняття Закону про використання природних ресурсів та їх охорону. У цьому Законі, як вважає М. Д. Казанцев, доцільно навести основні положення, вихідні й визначальні для конкретних галузей законодавства, спеціально регулюючих користування конкретними об'єктами природи, а також їх охорону. Метою цього Закону має стати раціональне використання природних ресурсів та їх охорона як національного надбання².

У цей же час в юридичній літературі формується ідея про нову галузь законодавства екологічного спрямування та форми його кодифікації. Важлива роль у цьому належить колективному дослідженню, яке було проведено групою співробітників Всесоюзного інституту юридичних наук й опу-

¹ Казанцев, Н. Д. Правовая охрана природы в СССР [Текст] : учеб. пособие / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская. – М. : Госюриздат, 1962. – С. 41.

² Казанцев, Н. Д. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестник МГУ. Серия X: Право. – 1965. – № 2. – С. 4.

бліковано у вигляді збірника статей «Правові питання охорони природи в СРСР» у 1963 р. за редакцією Г. М. Полянської. У передмові до цього видання вперше терміном «природоохоронне» позначено законодавство про охорону природи. Цей же термін застосовує Г. М. Полянська для назви своєї статті – «Законо про охорону природи – нова форма природоохоронного законодавства»¹. У ній авторка зазначає, що прийняття законів про охорону природи союзних республік (1957–1963 рр.) стало передумовою для формування нової правової форми радянського законодавства, спрямованого на охорону природи. Розглядаючи подальші шляхи вдосконалення природоохоронного законодавства, Г. М. Полянська констатує, що беззаперечним є положення про необхідність збереження й розвитку спеціалізованого законодавства про землю, ліси, води та надра, яке має бути кодифіковано на рівні Союзу РСР і союзних республік. Що ж стосується природоохоронного законодавства, то формою його кодифікації, на її думку, має стати підготовка та прийняття Закону «Про охорону природи»².

Термін «природоохоронне» було сприйнято й іншими вченими-правознавцями, які займалися проблемою законодавства про охорону природи. Зокрема, аналізуючи питання його розвитку, О. С. Колбасов зазначав, що чинне радянське природоохоронне законодавство має за мету вдосконалення використання земель, лісових ресурсів, їх збереження й відновлення, раціональне використання й охорону водних ресурсів³. Ним була підтримана ідея Г. М. Полянської про прийняття закону про охорону природи СРСР, розробку проекту якого, з його погляду, необхідно здійснювати одночасно із проведенням робіт з кодифікації земельного, водного, надрового й лісового законодавства⁴.

¹ Полянская, Г. Н. Законы об охране природы – новая форма природоохранительного законодательства [Текст] / Г. Н. Полянская // Правовые вопросы охраны природы в СССР : сб. ст. / отв. ред. Г. Н. Полянская. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 17–56.

² Там само. – С. 54.

³ Колбасов, О. С. Правовая охрана природы в СССР [Текст] / О. С. Колбасов // Сов. государство и право. – 1967. – № 9. – С. 41.

⁴ Там само. – С. 47.

Аналізуючи питання земельного права й посилаючись на думку інших вчених-правознавців, М. Т. Осіпов запропонував віднести природоохоронне право до однієї із самостійних галузей інтегрованої галузі права – права природокористування¹.

На науковій конференції з питань охорони природи, що відбулася в червні 1969 р. в Інституті держави і права АН СРСР, обговорювалася проблема охорони природи як предмет спеціальних правових наукових досліджень. З точки зору О. С. Колбасова, стан наукових досліджень у цій сфері незадовільний. Для подальшого підвищення ролі правової науки було рекомендовано зосередити увагу на питаннях загальної правової охорони природи, співвідношення господарсько-економічних і правових її аспектів, вдосконалення природоохоронного законодавства. На думку Г. О. Аксеньонка, який взяв участь у конференції, вдосконалення законодавства про охорону природи має здійснюватися у двох правових формах – у формі Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону природи й у формі кодексів союзних республік про охорону природи².

Децю іншу точку зору стосовно формування відповідної галузі права й форми її кодифікації запропонував М. Д. Казанцев, який підтримував загальну позицію про наявність природоохоронного права. Але, на його думку, відбувається процес диференціації відносин, пов'язаних із використанням різних об'єктів природи, а відповідно й законодавства, що зумовлює необхідність самостійного правового регулювання земельних, водних, лісових і надрових відносин. Водночас цей процес висуває проблему їх інтеграції, а тому виникає необхідність у конструюванні інтегрованої галузі права, якою має стати «природоресурсне право». На його переконання, головними інститутами природоресурсного права необхідно вважати: а) право державної власнос-

¹ Осіпов, Н. Т. Некоторые теоретические вопросы советского земельного права [Текст] / Н. Т. Осіпов // Вопросы современного развития советской юридической науки : науч. конф. : тезисы докл. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1968. – С. 87.

² Веденин, Н. Н. Охрана природы в СССР [Текст] / Н. Н. Веденин // Сов. государство и право. – 1969. – № 10. – С. 152.

ті на природні ресурси; б) їх єдиний державний фонд; в) кадастри природних ресурсів; г) право користування природними ресурсами; д) правові принципи охорони природи; е) відповідальність за порушення норм права про охорону природи. Ці інститути становлять загальну частину природоресурсного права. Земельне, водне, лісове, гірниче і природоохоронне право як самостійні галузі становлять особливу частину природоресурсного права як інтегрованої галузі¹.

Деяко пізніше М. Д. Казанцев ототожнив поняття «природоресурсне право» і «право на природні ресурси»². Кодифікація природоохоронного законодавства, на його думку, має відбуватися у формі Основ природоохоронного законодавства Союзу РСР і союзних республік та природоохоронних кодексів союзних республік³.

У Всесоюзному науково-дослідному інституті радянського законодавства 26 та 27 січня 1971 р. було проведено розширене засідання Ради координації роботи науково-дослідних установ, присвячене проблемам координації наукових досліджень у сфері законодавства про охорону природи⁴.

На засіданні за участю таких визнаних у державі вчених-правознавців, як М. Д. Казанцев, Г. М. Полянська, Ю. С. Шемшученко, І. Ф. Панкратов, Н. І. Титова, Л. О. Заславська, Ю. І. Тютєкін, Я. Я. Страутманіс, В. Г. Ємельянова та ін., були обговорені питання кодифікації природоохоронного законодавства, його співвідношення із земельним, водним, лісовим, гірничим законодавством, розробки

¹ Казанцев, Н. Д. Из истории науки советского земельного и природоохранительного права [Текст] / Н. Д. Казанцев // Известия ВУЗов. Правоведение. – 1968. – № 1. – С. 81–82.

² Казанцев, Н. Д. О преподавании в высших юридических учебных заведениях курса «Советское земельное право и правовая охрана природы» [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестник МГУ. Серия XI: Право. – 1971. – № 4. – С. 35.

³ Казанцев, Н. Д. О некоторых вопросах кодификации природоохранительного законодательства [Текст] / Н. Д. Казанцев // Вестник МГУ. Серия XI: Право. – 1971. – № 6. – С. 15.

⁴ Заславская, Л. А. Исследование в области законодательства об охране природы [Текст] / Л. А. Заславская // Сов. государство и право. – 1971. – № 6. – С. 137–139.

та прийняття єдиного законодавчого акта в галузі охорони природи в формі основ та кодексів.

Серед пропозицій, які лунали на засіданні Ради, необхідно виділити такі: ідея кодифікації законодавства про охорону природи та розробка і прийняття Закону про охорону природи СРСР (Г. М. Полянська)¹; доповнення Конституції СРСР статтею про охорону природи та розробка Основ законодавства про охорону природи СРСР і відповідних Основ або Кодексів союзних республік (А. А. Фанштейн)²; створення правової бази для подальшого розвитку республіканського природоохоронного законодавства та прийняття Основ законодавства СРСР і союзних республік про охорону природи (В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемшученко)³; розробка нового природоохоронного законодавства та прийняття Основ про охорону природи СРСР і союзних республік (Є. М. Кутін)⁴; виникнення науки природоохоронного права, а також зміна назви Земельного кодексу на Кодекс про землю (Н. І. Тітова)⁵.

Наукові проблеми кодифікації екологічного законодавства (про охорону природи, природоохоронного, природо-ресурсного законодавства) продовжували розроблятися ученими і в наступні роки ХХ ст.

Пропонувалися різні найменування та форма цього кодифікованого законодавчого акта: Основи природоохоронного законодавства⁶, комплексний Закон «Про охорону

¹ Полянская, Г. Н. Закон об охране природы в СССР [Текст] // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 129–138.

² Фанштейн, А. А. Природоохранительное законодательство зарубежных стран [Текст] / А. А. Фанштейн // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 139–148.

³ Погорилко, В. Ф. Соотношение общесоюзного и республиканского законодательства в области охраны природы [Текст] / В. Ф. Погорилко, Ю. С. Шемшученко // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 155–159.

⁴ Кутин, Е. М. Совершенствование законодательства по охране природы [Текст] / Е. М. Кутин // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 162–164.

⁵ Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 175, 177.

⁶ Див.: Казанцев, Н. Д. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства [Текст] / Н. Д. Казанцев // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 125.

навколишнього середовища»¹, «Основи законодавства про охорону навколишнього середовища»², «Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів»³, «Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів»⁴, «Екологічний кодекс»⁵.

Сфера правового регулювання екологічних відносин цих нормативних актів також не була однорідною і характеризувалася своєю специфікою. Зокрема, на думку М. Д. Казанцева, кодифікацію законодавства про регулювання використання природних ресурсів і охорону навколишнього середовища (мається на увазі законодавство колишнього СРСР) необхідно здійснювати на загальносоюзному рівні у формі Основ природоохоронного законодавства та на рівні окремих республік – у формі кодексів.

Кодифіковані Основи та кодекси мають врегулювати питання загального екологічного спрямування (державне планування; органи, що здійснюють функції охорони; участь громадських організацій; науково-дослідна робота та викладання; пропаганда та міжнародні відносини), а також питання охорони ґрунтів, надр, вод, лісів та іншої природної рослинності, зелених насаджень у населених пунктах, природно-заповідного фонду, тваринного світу та атмосферного повітря.

Автори комплексного Закону про охорону навколишнього середовища вважали, що з урахуванням сучасних (мається на увазі кінець 70-х рр. минулого століття) умов соціальної дійсності і рівня розвитку правового регулювання

¹ Социализм и охрана окружающей среды: право и управление в странах-членах СЭВ [Текст] / под ред. О. С. Колбасова. – М. : Юрид. лит., 1979. – С. 77–78.

² Шемшученко, Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР [Текст] / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка. – 1976. – С. 204.

³ Вовк, Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть [Текст] : учеб. пособие / Ю. А. Вовк. – Харьков : Вища шк. – 1986. – С. 13.

⁴ Чуйков, В. А. Республіканський закон про охорону природи: яким йому бути [Текст] / В. А. Чуйков // Рад. право. – 1985. – № 2. – С. 58.

⁵ Попов, В. Нові підходи до кодифікації екологічного законодавства України [Текст] / В. Попов, М. Шульга, В. Шахов, С. Разметаев // Право України. – 1992. – № 3. – С. 18.

відносин у сфері взаємодії суспільства і природи найбільш прийнятним є такий тип комплексного закону, який відображає узагальнено відомі екологічні принципи і потреби, але разом з тим не є за своєю суттю кодифікованим актом по об'єднанню земельного, водного, гірничого, лісового та іншого галузевого законодавства. Він повинен мати самостійне значення та забезпечувати комплексний підхід до навколишнього середовища шляхом вирішення тих загальних питань природокористування, які не можуть бути вирішені в межах галузевого законодавства.

Разом з тим, на думку авторів, у більш далекій перспективі не виключається можливість переходу до іншого типу комплексних законів, коли вони будуть відігравати в системі права роль кодифікованих актів, що об'єднують в одну нову самостійну галузь законодавства всю сукупність правових норм, регулюючих відносини у сфері взаємодії суспільства і природи. Відбудеться більш високий ступінь інтеграції права, яка можлива у відповідній галузі відносин.

Крім того, автори комплексного Закону про охорону навколишнього середовища вважали, що він не повинен нести елементи кодексу, який охоплює всю сукупність правових приписів з охорони загальноможливих елементів навколишнього середовища. Створення Кодексу охорони навколишнього середовища передбачає наявність відповідної, вже достатньою мірою виокремленої галузі права, що має власні правові інститути і методи правового реагування. Разом з тим зазначена галузь права можлива лише в перспективі. Таким чином, на думку авторів закону, ідея створення Кодексу охорони навколишнього середовища не відкидається, але її реалізація можлива лише за наявності відповідних умов, а саме: викликаной соціально-економічними чинниками необхідності об'єднання всіх галузей (земельного, водного, лісового, гірничого) в один новий, монолітний підрозділ права (супергалузь), який за своїм змістом становитиме екологічне право.

Академік НАН та НАПрН України Ю. С. Шемшученко запропонував як кодифікований законодавчий акт Основи законодавства про охорону навколишнього середовища, аргументуючи свою точку зору необхідністю урахування

багаторічного перевіреного практикою досвіду кодифікації галузей законодавства за системою «Основи-кодекси».

На думку вченого, запропоновані Основи мають стати своєрідною природоохоронною (екологічною) конституцією, тобто базовим документом для розвитку відповідної комплексної, інтегрованої галузі законодавства для забезпечення єдності правового регулювання багатогранних відносин з охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів, оскільки це становить сферу правового впливу основ земельного, водного та інших галузей законодавства.

Разом з тим зазначений законодавчий акт мав урегулювати цілу низку питань, пов'язаних із використанням найважливіших природних ресурсів та охороною навколишнього середовища; закріпити принцип державної власності на природні ресурси; розмежувати сфери державного управління загальносоюзних та республіканських органів; закріпити ведення кадастру природних ресурсів та здійснення державного обліку їх використання¹.

Надзвичайно важливою новелою проекту Основ стала вперше запропонована Ю. С. Шемшученком правова конструкція: держава зобов'язана забезпечити належну якість навколишнього середовища, в якому перебуває людина. Сьогодні цей правовий алгоритм сфокусовано в ст. 16 (екологічний обов'язок держави) та ст. 50 (екологічні права громадян) Конституції України.

Професор Ю. О. Вовк вважав, що вдосконалення природо-ресурсового законодавства потребує послідовного впровадження характерних для нього принципів. Ці принципи необхідно чітко сформулювати й закріпити в єдиному законодавчому акті – Основах раціонального використання та охорони природних ресурсів, які не замінять діючих Основ земельного, водного, лісового та іншого законодавства, а внесуть до них необхідні корективи і будуть діяти паралельно із ними².

¹ Шемшученко, Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР [Текст] / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка. – 1976. – С. 204–214.

² Вовк, Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть [Текст] : учеб. пособие / Ю. А. Вовк. – Харьков : Вища шк. – 1986. – С. 13.

На думку В. О. Чуйкова, єдино правильний шлях кодифікації природоохоронного (природоресурсового) законодавства – це перетворення республіканських природоохоронних кодексів (земельного, водного, лісового, надрового) у складові частини Кодексу про охорону і раціональне використання природних ресурсів. До нього слід включити норми не лише про охорону навколишнього середовища, а й ті, що регулюють відносини в галузі раціонального використання природних ресурсів, а саме: земель, надр, вод, рибних запасів, природно-заповідного фонду, рослинного та тваринного світу¹.

Наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. минулого століття отримала своє обґрунтування ідея про необхідність прийняття Закону СРСР про охорону навколишнього природного середовища. На думку В. В. Петрова, який був автором та оприлюднив в юридичній літературі відповідний законопроект, – це комплексний правовий акт, оскільки об'єктами його охорони є навколишнє природне середовище в цілому, а не окремі компоненти природи. Він регулює три головні складові екологічної діяльності: охорону природи, раціональне використання природних ресурсів та їх відновлення, захист та оздоровлення оточуючого людину середовища.

Проект Закону передбачав закріплення основного принципу національної політики держави в галузі охорони навколишнього природного середовища – пріоритет екологічних інтересів суспільства над економічними інтересами в їх розумному поєднанні, при якому задовольняються інтереси розвитку народного господарства, матеріальні потреби громадян і забезпечуються гарантії їх прав на здорове та сприятливе для життя навколишнє природне середовище. У центрі зазначеного законопроекту, на думку його творця, повинна бути людина, охорона її здоров'я та добробут. На вирішення цього гуманістичного завдання спрямований увесь зміст проекту. Особливо виділяються положення про права громадян на здорове та сприятливе для життя на-

¹ Чуйков, В. А. Республіканський закон про охорону природи: яким йому бути [Текст] / В. А. Чуйков // Рад. право. – 1985. – № 2. – С. 58–60.

вколишнє природне середовище. Вперше у проєкті розкривається юридична складова цього природного права. Воно розглядається крізь призму трьох взаємопов'язаних елементів: як право на охорону здоров'я від негативного впливу навколишнього середовища; як право на сприятливе для життя природне середовище; як право на охорону навколишнього середовища від шкідливого впливу господарської та іншої діяльності. Законопроект встановлював організаційні, економічні і правові засоби впливу на охорону навколишнього природного середовища¹.

Після проголошення Україною свого суверенітету та незалежності у державі розпочинається новий етап законотворення, у тому числі стосовно подальшого вдосконалення напрацьованих за довгі попередні роки правових основ охорони довкілля. Вперше необхідність вирішення цієї проблеми було передбачено у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., прийнятій Верховною Радою УРСР. Декларація закріпила положення про те, що Українська держава дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління.

25 червня 1991 р. приймається Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (діє із змінами та доповненнями). Відповідно до ст. 1 Закону завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

У цей час колектив авторів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» під керівництвом професор В. К. Попова, які брали участь у на-

¹ Петров, В. В. Проект Закона СССР об охране окружающей природной среды [Текст] / В. В. Петров // Вестник МГУ. Серия 11: Право. – 1990. – № 1. – С. 3–36.

уково-дослідній роботі над програмою кодифікації екологічного законодавства, дійшли висновку про необхідність нових підходів до кодифікації екологічного законодавства. Її суть полягає в уніфікації цього законодавства, здійснюваній у поєднанні з його розумною диференціацією. Йдеться про необхідність розробки і прийняття Екологічного кодексу України. На думку авторів, усі інші закони з питань екології мають втратити чинність. Це усуне дублювання багатьох загальних положень, що стосуються всіх різновидів природних ресурсів; створить єдину уніфіковану правову основу регулювання екологічних відносин з їх різновидами; збереже диференціацію правових приписів у межах, які відображатимуть специфіку правового регулювання використання кожного основного природного об'єкта, але в рамках Кодексу ліквідує неузгодженість окремих правових приписів, розміщених нині в різних законах; створить зручності для практичних працівників у ході здійснення ними правозастосовної та іншої діяльності, а також для громадян¹.

З урахуванням наведеної ретроспективи наукових досліджень стосовно реформування екологічного законодавства можна зробити такі висновки.

По-перше, кодифікацію екологічного законодавства пропонується здійснювати шляхом прийняття єдиного законодавчого акта екологічної спрямованості. Мова йде про такий акт, предметом правового регулювання якого є суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів, їх відтворення та охорони навколишнього природного середовища.

По-друге, пропонуються різні форми цього законодавчого акта – Основи, Кодекс, Закон. Зміст зазначених форм законодавчого акта є неоднорідним.

Основи законодавства – це нормативно-правовий акт, що встановлює основні принципи правового регулювання в конкретній сфері суспільних відносин. Основи законодавства широко використовуються в країнах з федеративним

¹ Попов, В. Нові підходи до кодифікації екологічного законодавства України [Текст] / В. Попов, М. Шульга, В. Шахов, С. Разметаєв // Право України. – 1992. – № 3. – С. 18–20.

устроєм¹. Прийняття законодавчих актів у формі Основ законодавства було характерною і загальноновизнаною традицією для федеративної держави – колишнього СРСР і нинішньої РФ. Це є виправданим з точки зору законодавчої техніки, коли на рівні держави приймаються Основи, а на рівні її окремих суб'єктів – кодекси. Зокрема, в РФ Основи законодавства – це федеральний акт, який містить принципи, найбільш загальні норми щодо сумісного ведення РФ та її суб'єктів. У них визначається мета, єдині для всіх суб'єктів федерації принципи регулювання, наводяться визначення найважливіших понять, що використовуються у відповідній сфері правового регулювання. У рамках державного устрою України така законодавча практика цілком унеможливлена, а тому прийняття законодавчого акта у формі Основ є неприйнятним.

Кодекс як форма кодифікованого акта являє собою нормативно-правовий акт зведеного характеру, предметом регулювання якого є певна галузь суспільних відносин або частина таких відносин². Термін «кодекс» походить від латинського «codex», тобто збірник законів. Він є актом прямої дії й припускає мінімум будь-яких інших законодавчих та нормативних актів, що регулюють ті ж самі суспільні відносини. Останні «зводяться, збираються» у кодекс, ніби «всмоктуються» в його зміст при розробці. Підзаконні акти при цьому «піднімаються» на вищий законодавчий рівень. Одночасно проводяться їх систематизація і оновлення. Оскільки кодекс – законодавчий акт прямої дії (майже без відсилань), то статей у ньому, порівняно з Основами законодавства та законами, завжди набагато більше. До його особливостей слід віднести такі: кодекс є відображенням високого рівня впорядкування норм права в певній однорідній сфері суспільних відносин; характеризується специфічним предметом і методом правового регулювання; має найвищу юридичну силу в системі галузевих правових актів, яка знаходить вияв у можливості

¹ Гетьман, Є. А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види [Текст] : монографія / Є. А. Гетьман. – Х. : Право, 2012. – С. 128.

² Там само. – С. 130.

встановлювати, скасовувати або змінювати правові відносини; має стабільний характер дії¹.

У деяких випадках кодифікований акт може прийматись у формі закону. Така форма визначається залежно від його змісту, об'єму та сфери правового регулювання і спрямована на об'єднання діючих норм та одночасне внесення нормативних новел. На відміну від кодексу закон містить велику кількість відсилочних норм і, як правило, приймається за відсутності розвиненої системи законодавства у відповідній галузі, підгалузі чи інституті права.

По-третє, пропонується дві різні системи (типи) кодифікації та пов'язані з цим сфери правового регулювання екологічних відносин зазначеного законодавчого акта. Перша з них – це створення кодифікованого акта, який узагальнить найбільш принципові й характерні для всього законодавства екологічної спрямованості питання охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів і не буде своїм змістом підміняти земельне, водне, лісове, гірниче, фауністичне, флористичне, атмосфероповітряне та природно-заповідне право. Його функціонування має здійснюватися разом із відповідними підгалуззями права. Сфера правового регулювання такого законодавчого акта обмежена колом найбільш принципових та загальних положень охорони навколишнього природного середовища та окремих природних ресурсів, принципів державної та інших форм власності на природні ресурси, управління у сфері природокористування та охорони довкілля, юридичної відповідальності за порушення цього законодавства. До такої системи необхідно віднести запропоновані Основи природоохоронного законодавства; комплексний Закон про охорону навколишнього середовища; Основи законодавства про охорону навколишнього середовища; Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів.

¹ Пархоменко, Н. М. Кодифікація законодавства України на сучасному етапі [Текст] / Н. М. Пархоменко // Проблеми кодифікації законодавства України : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. П. Нагребельного. – К. : ІДП ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 13.

На сьогодні прикладом такого кодифікованого акта екологічної спрямованості є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.

Друга система (тип) кодифікації, що пропонується вченими-правознавцями, – це уніфікація всіх підгалузей екологічного законодавства в кодифікований законодавчий акт, який об'єднає своїм змістом чинні законодавчі акти, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з використанням, відтворенням та охороною земельних, водних, лісових ресурсів, надр, рослинного та тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря, природних ресурсів виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України. Мова йде про створення єдиного кодифікованого законодавчого акта, який замінить існуючі поресурсові закони та кодекси (Земельний кодекс, Водний кодекс, Лісовий кодекс, Кодекс про надра, Закон про рослинний світ, Закон про тваринний світ, Закон про охорону атмосферного повітря, Закон про виключну (морську) економічну зону України). До такої системи (типу) кодифікації належать запропоновані Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів; Екологічний кодекс.

По-четверте, за наявності різних підходів до розв'язання питання стосовно форми, назви та типу кодифікації і пов'язаної з цим сфери правового регулювання екологічних відносин усі автори єдині в розгляді структури цього законодавчого акта. Пропонований правовий документ має складатися з двох частин: Загальної та Особливої. З урахуванням окремих відмінностей, пов'язаних у першу чергу з часом, в який були зроблені відповідні пропозиції (період з 1970-х рр. до 1992 р.), головним стрижнем є те, що до Загальної частини пропонуються розділи, приписи яких повинні мати значення для всіх основних природних ресурсів, а саме: відносини, які регулюються зазначеним законодавчим актом, компетенція органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища, право власності на природні ресурси, екологічні права та обов'язки, зміст економічного ме-

ханізму природокористування, загальні положення права природокористування, участь громадськості у здійсненні заходів з раціонального використання та охорони навколишнього природного середовища, відповідальність за порушення законодавства і деякі інші.

До Особливої частини необхідно включити, на думку авторів, такі розділи: правове регулювання використання та охорони земель, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, надр, природно-заповідного фонду та інших природних об'єктів, міжнародне співробітництво в зазначеній галузі та деякі інші питання.

Таким чином, у науці екологічного права напрацьовано досить вагомі теоретичні розробки стосовно форми, структури та змісту кодифікованого акта в галузі регулювання екологічних суспільних відносин. Вони є достатніми для остаточного прийняття рішення щодо розробки проекту цього акта.

Разом з тим, з огляду на наведені пропозиції, вважаємо за необхідне висловити деякі міркування, уточнення та зауваження стосовно форми та змісту майбутнього кодифікованого законодавчого акта.

Перш за все, викликає сумніви форма кодифікації – Екологічний кодекс. На думку професора В. І. Андрейцева, така форма не має чіткої завершеності. Як свідчить досвід України та інших країн, де набули поширення земельні кодекси (як, до речі, й інші кодекси екологічної спрямованості. – А. Г.), вони обмежуються сотнею чи більше статей, як правило, загального характеру, що призводить до систематичного внесення до них доповнень¹.

На нашу думку, більш доцільною формою кодифікації є прийняття Кодексу законів України про довкілля. Запропонована форма зумовлена таким.

На сьогодні у сфері екологічного законодавства, як у жодній з інших галузей (цивільному, адміністративному, господарському тощо) діє розгалужена система кодифіко-

¹ Див.: Андрейцев, В. І. Суверенній Україні – нову «Земельну Конституцію» (Концептуальні підходи до підготовки проекту Кодексу законів України про землю) [Текст] / В. І. Андрейцев // Право України. – 1999. – № 8. – С. 59.

ваних законодавчих актів у формі кодексів та законів. Предметом правового регулювання значної частини з них є однорідні групи екологічних суспільних відносин, об'єднаних сферою відповідних природних ресурсів або їх комплексів. Це Земельний кодекс, Водний кодекс, Лісовий кодекс, Кодекс про надра, Закон про рослинний світ, Закон про тваринний світ, Закон про природно-заповідний фонд, Закон про охорону атмосферного повітря, Закон про виключну (морську) економічну зону. Крім того, багато кодифікованих законодавчих актів у сфері екологічного законодавства мають комплексний характер, зокрема, це Закон про охорону навколишнього природного середовища, Закон про екологічну експертизу, Закон про відходи, Закон про екологічну мережу, Закон про зону надзвичайної екологічної ситуації, Закон про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та ін.

Прийняття при такій палітрі законодавчих актів Екологічного кодексу як форми кодифікованого акта є недоцільним, оскільки він не зможе об'єднати вже існуючі кодекси та закони з причини своєї спорідненості за формою з останніми. Таке об'єднання можливе лише у формі Кодексу законів України про довкілля. Безумовно, воно не буде механічним, а матиме змістовне наповнення принциповими положеннями існуючих кодексів і законів екологічного спрямування та надасть можливість створити єдине законодавче підґрунтя для подальшої законотворчої та правозастосовної практики.

Кодекс законів України про довкілля має складатись із Загальної та Особливої частин і може включати такі розділи: Загальна частина – загальні положення; законодавство про довкілля; об'єкти регулювання; право власності на природні ресурси; право загального та спеціального використання природних ресурсів; організаційна система державного управління у сфері природокористування та охорони довкілля; функції управління; заходи щодо забезпечення екологічної безпеки; економічне регулювання в галузі природокористування та охорони довкілля; вирішення екологічних спорів; юридична відповідальність за порушення законодавства про довкілля. Особлива частина – вико-

ристання та охорона земельних ресурсів; використання та охорона водних ресурсів; використання та охорона надр; використання та охорона рослинного світу; використання та охорона лісових ресурсів; використання та охорона тваринного світу; охорона атмосферного повітря; використання та охорона природно-заповідного фонду; використання та охорона природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; охорона біологічного різноманіття; національна екологічна мережа. Запропонована структура є приблизною і може мати відповідні уточнення, доповнення та зміни.

При цьому створення Кодексу законів України про довкілля має базуватися на таких принципах: верховенство права; демократизм, тобто можливість винесення проекту Кодексу законів про довкілля на референдум; гуманізм, тобто створення відповідного законодавчого акта має бути спрямоване на забезпечення та захист прав людини і громадянина; науковість, що передбачає залучення до кодифікаційних робіт представників різних галузей наук; професіоналізм, тобто залучення до кодифікації екологічного законодавства не лише науковців, а й спеціалістів у тих чи інших сферах життя; об'єктивність, а саме розробку проекту Кодексу законів про довкілля необхідно здійснювати з дотриманням соціально-економічних та політичних цілей, які стоять перед державою на даному етапі її розвитку; гармонізації національного екологічного законодавства з міжнародно-правовими нормами.

Отже, прийняття Кодексу законів України про довкілля повинно завершити кодифікаційний процес у сфері регулювання суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів та охороною довкілля, створити екологічну законодавчу базу, адаптовану до норм і принципів права ЄС та в цілому міжнародного права.