

Наведене свідчить про наявність широких перспектив і реальних передумов подальшого розвитку екологічного права України.

1. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии / Ю.С. Шемшученко. — К., 1989.
2. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР / Ю.С. Шемшученко. — К., 1976.

А.П. Гетьман,
проректор з наукової роботи
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

Ретроспектива розвитку екологічної правової науки

Становлення сучасної юридичної науки в цілому, а також її окремих складових зазвичай розглядається як виникнення та рух правових ідей і поглядів у межах розвитку філософії права та історії правових вчень¹. Для методологічного дослідження екологічної правової науки важливим є пошук не лише змін у соціальних умовах того чи іншого етапу розвитку юридичної науки, а й передусім зміни в сфері юридичних поглядів, уявлень та мислення, зокрема на проблеми взаємодії довілля та суспільства.

Ю. Шемшученко в 70-х роках минулого століття писав, що охорона довілля на наукових засадах робить можливим перетворювати природу і не порушувати екологічний баланс. Для цього суспільству потрібна цілісна теорія його взаємозв'язку з навколишнім середовищем, теорія, яка передбачає конкретні завдання і кінцеву мету людини в доцільному перетворенні природи. Але такої теорії поки що не існує. Без неї суспільство змушене вирішувати конкретні питання, постійно наштукуючись на загальні проблеми².

Зародження екологічного права та відповідно науки про цю галузь права відбулося в радянський період, для якого характерними були пріоритети класової сутності, соціально-політичного змісту права, мети і завдань соціального суспільства. Саме із зазначених позицій тлумачилися традиційні юридичні форми та конструкції в науці екологічного права — право виключної державної власності на природні ресурси, публічно-правовий характер суспільних відносин у зазначеній правовій галузі, управлінські аспекти охорони навколишнього природного середовища.

Сучасне екологічне право зародилося в надрах земельного права колишнього СРСР. Упродовж усього періоду вивчення земельно-правових проблем та проблем охорони навколишнього природного середовища вчені-правознавці пов'язують виникнення земельного права колишнього СРСР з прийняттям у 1917 р. Декрету про землю³.

На думку вчених, земельне, водне, лісове, гірниче право як складові сучасного екологічного права виникають на основі Декрету про землю, яким була передбачена націоналізація земель, вод, надр та лісів. Випереджальний же розвиток земельного права та деякі інші фактори привели до того, що тривалий час водне, гірниче та лісове право теоретично розглядалися як складові земельного права в широкому сенсі, тобто об'єднуючої галузі, до складу якої вони входили. 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, потрібно розглядати як продовження Земельного кодексу⁴. Така теоретична конструкція, на думку вчених-правознавців, не відповідала реальному розвитку законодавства, але значною мірою підтримувалася правозастосовною практикою та, що особливо важливо, практикою викладання цих дисциплін у юридичних закладах освіти за програмами земельного права, де передбачалися питання використання та охорони надр, вод, лісів.

Наголошуючи на особливому значенні для регулювання земельно-правових відносин Декрету про землю, професор М. Казанцев вважав, що виникнення та розвиток радянського природоохоронного законодавства було започатковано в перші роки Радянської влади⁵.

Науково-теоретичні проблеми становлення правових норм, які приймалися державою з метою регулювання відносин стосовно використання вод, лісів та надр, на початку 20-х років ХХ ст. були зумовлені націоналізацією землі та інших об'єктів природи і пов'язаною з цим необхідністю обґрунтування та аргументації правової моделі, що склалася навколо націоналізації.

Період 20–40-х років ХХ ст. характеризується відсутністю монографічних досліджень з питань земельного права. Більшість наукових проблем, пов'язаних із земельними правовідносинами, вирішувалися науковцями в процесі підготовки підручників «Земельне право», а в окремих випадках — курсу цивільного права⁶. Так, професор П. Стучка про Земельний кодекс 1922 р. писав, що це не звичайний звід законів, який регулює земельні відносини республіки, це справжня Конституція цілого суспільного класу, пов'язаного із землею⁷.

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

Аналізуючи націоналізацію землі та пов'язану з цим земельну реформу, С. Кавелін у розділі «Значення науки про земельне право» зазначав, що питання про встановлення землекористування на раціональних засадах, питання 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 право. Як вважав С. Кавелін, наука про земельне право повинна навчити юридично мислити, правильно оцінювати та поділяти явища реального життя в питаннях землекористування. Вона не обмежується тільки всебічним вивченням чинного законодавства, а розвиває здатність правильно і безпомилково орієнтуватися в усіх випадках та казусах реального життя і підводити їх під певну норму або статтю⁸.

На його думку, земельне право — це «вчення про права окремих осіб, тобто фізичних і юридичних суб'єктів права та установ на землю»⁹.

С. Кавелін поділяв розвиток земельного права на три періоди. Перший (1917–1919 рр.), для якого була характерною «розгородженість» землі та її стихійний розподіл серед селян засобами самого населення без будь-якої технічної допомоги держави. В цей період діяв Декрет про землю (26 листопада 1917 р.) та «Основний закон про соціалізацію землі» (19 лютого 1918 р.). Перший період характе-

ризувався як тимчасовий розподіл земель на зрівняльних засадах, коли «влада діяла на місцях», а земля розглядалась як «загальнонародне надбання».

Другий період (1919—1922 рр.) — 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 уперше формулюється поняття «єдиний державний земельний фонд», яке стало точкою відліку для реалізації ідеї націоналізації землі. Встановлене цими актами соціалістичне землевпорядкування здійснювалося суцільно, в обов'язковому порядку, на засадах зрівняльності, за державний рахунок на всій території держави¹⁰.

Третій період — післяреволюційного землевпорядкування розпочинається 22 травня 1922 р. з прийняття ЗК РРФСР, ЗК УРСР¹¹.

У другій половині 20-х років формується наукова думка про майбутній земельний закон. Зокрема, в науковій статті «До питання про союзний земельний закон», у якій розглядалися проблеми землекористування та землеустрою (1928 р.), професор Ф. Некрасов зазначав, що союзний земельний закон не повинен бути декларацією земельних відносин. Його потрібно ретельно відпрацювати, і лише тоді він повинен відіграти відповідну роль у радянському земельному будівництві¹².

Таким чином, думка вчених на зміст законодавчих актів у галузі земельного права набувала свого поступового розвитку і була оприлюднена перед юридичною громадськістю. Крім того, у статті, присвяченій реформуванню земельно-процесуального права, Ф. Некрасов визначав останнє як сукупність норм по регулюванню земельних відносин на основі положень матеріального права¹³.

Наприкінці 20-х років ХХ ст. майбутнім професором Московського університету І. Євтихіївим було проведено наукове дослідження єдиного державного земельного фонду як одного із основних інститутів земельного права. На його думку, єдиний державний земельний фонд об'єднує всі землі та являє собою зміст системи націоналізації землі¹⁴. Окрім того, як вважав І. Євтихіїв, істотною рисою націоналізації землі є те, що не існує іншого власника землі, крім держави, та за умови проведення націоналізації не може бути безгосподарної землі¹⁵. Остання теза стала одним із головних принципів земельного права Радянського Союзу.

Наукові питання земельного права в період 30—40-х років були також предметом дослідження українських вчених. Зокрема, П. Індиченко (у майбутньому декан юридичного факультету Київського університету, фахівець у галузі земельного та колгоспного права) в статті «Нове у земельному і колгоспному законодавстві (за 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 вилучена із обігу, а тому здійснення різних незаконних угод розглядається як посягання на власність держави¹⁶.

Важливим етапом розвитку теорії земельного права стала наукова доповідь «Предмет та система земельного права» А. Рускола на засіданні секції колгоспного та земельного права першої наукової сесії Всесоюзного інституту юридичних наук, яка була проведена з 27 січня до 3 лютого 1939 р. у Москві. У доповіді А. Рускол зазначав, що упродовж багатьох років земельне право ототожнювалося із кол-

госпним правом, а в юридичних вузах викладалася єдина дисципліна — земельно-колгоспне право. Наразі постало питання про необхідність поділу земельного й колгоспного права та формування двох самостійних навчальних дисциплін¹⁷.

Наступним важливим етапом на шляху розвитку науки земельного права, а в майбутньому — права про довкілля стало видання в 1940 р. підручника «Земельне право» для вищих юридичних навчальних закладів. До авторського колективу увійшли відомі вчені-правознавці: М. Гурвич, Л. Дембо, М. Казанцев, А. Нікітін, І. Павлов, А. Рускол, П. Толстой, С. Фукс¹⁸.

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

Водночас в підручнику проголошується теза, 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. Вони мають своє, особливе виробниче призначення та з урахуванням різних, здебільшого істотних особливостей господарського використання, суспільні відносини, що виникають з приводу їх експлуатації, є предметом особливого спеціального (лісового, водного, гірничого) законодавства¹⁹.

Наступним етапом в еволюції науки права про довкілля є період середини 40—кінця 50-х років ХХ ст.

На думку вчених, війна загострила суперечності у сфері відносин щодо природокористування й охорони навколишнього природного середовища. Вони виявилися у двох тенденціях, що знайшли відображення в законодавстві того періоду: а) посиленні експлуатації природних ресурсів; б) подальшій централізації управління та контролю²⁰. Це зумовило потребу в розробці проблем охорони та забезпечення раціонального використання не лише земельних, а й інших природних ресурсів.

Важливим науковим доробком цього періоду стає монографічне дослідження професора юридичного факультету Ленінградського державного університету Л. Дембо «Основні проблеми радянського водного законодавства»²¹.

Ця праця мала важливе методологічне значення для визначення права державної власності про води та інші природні ресурси і подальшого розвитку науки земельного, водного, лісового та надрового права.

На думку М. Казанцева, земельне право являє собою галузь радянського права, що регулює земельні відносини, 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 будівництва²².

У цей же час були оприлюднені погляди М. Казанцева на майбутній земельний устрій, що стосувалися прийняття нового Земельного закону СРСР та земельних законів союзних республік. Крім того, він запропонував наступний алгоритм загальносоюзних законів природноресурсового спрямування. На його думку, в Конституції СРСР передбачено прийняття основних засад землекористування, водоко-ристування, користування лісами і надрами. Вони не повинні бути об'єднані в єди-

ному законі. Доцільно розробити чотири самостійних закони — земельний, водний, лісовий та закон про надра СРСР.

Наприкінці 40 — на початку 50-х років з'являються наукові праці, присвячені дослідженню історичних та теоретичних проблем земельного права. Помітне місце серед них зайняла монографія Г. Аксеньонка «Право державної власності на землю в СРСР». Автор дійшов висновку про те, що радянське земельне право своїми нормами, крім земельних правовідносин, регулює також відносини, пов'язані з використанням лісів, надр, вод. На його думку, у майбутньому ці відносини становитимуть предмет не земельного, а лісового, водного, гірничого права, виокремлених із системи земельного права і визнаних самостійними галузями права²³.

Цей висновок мав принципове значення для формування у майбутньому вчення про галузі природоресурсового права і екологічного права як комплексної галузі права. Ці ідеї пізніше були розвинуті правознавцями-екологами Російської Федерації, України, Білорусі, Казахстану, зокрема представниками української школи екологічного права під керівництвом Ю. Шемшученка.

1. *Новгородцев П.И.* Историческая школа юристов / П.И. Новгородцев. — М., 1999; *Нерсесянц В.С.* Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства / В.С. Нерсесянц. — М., 1998.

2. *Шемшученко Ю.С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР / Ю.С. Шемшученко. — К.: Наук. думка, 1976. — С. 5.

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

4. СУ РСФСР. — 1922. — № 68. — Ст. 901.

5. *Казанцев Н.Д.* Правовая охрана природы в СССР / Н.Д. Казанцев. — М.: Знание, 1967. — С. 6–14.

6. *Казанцев Н.Д.* Из истории развития науки советского земельного, природоохранительного и колхозного права в Московском университете / Н.Д. Казанцев, В.П. Белезин // Вестник Московского университета. Серия XII. Право. — 1967. — № 1. — С. 27.

7. *Стучка П.И.* Курс советского гражданского права / П.И. Стучка. — М., 1928. — Т. 1. — С. 77.

8. *Кавалин С.П.* Земельное право и земельный процесс (Догматический анализ земельного законодательства СССР) / С.П. Кавалин. — Воронеж, 1925. — С. 2–3.

9. Там же. — С. 7.

10. Там же. — С. 4–5.

11. Там же. — С. 6.

12. *Некрасов Ф.Г.* К вопросу о всеоюзном земельном законе / Ф.Г. Некрасов // Этюды по землеустроительному праву и организации землеустройства. — Горки: Изд. Белорусской академии сельского хозяйства, 1928. — С. 60.

13. *Некрасов Ф.Г.* К вопросу о реформе земельного процессуального права на Украине / Ф.Г. Некрасов // Этюды по землеустроительному праву и организации землеустройства. — С. 43.

14. *Евтихийев И.И.* К учению о едином государственном земельном фонде / И.И. Евтихийев. — Горки, 1928. — С. 14.
15. *Евтихийев И.И.* Земельное право / И.И. Евтихийев. — 2-е изд. — М.: Новая деревня, 1929. — С. 139.
16. *Индыченко П.Д.* Новое в земельном и колхозном законодательстве (за 1939 г.) / П.Д. Индыченко // Ученые записки Украинского института юридических наук. — М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. — С. 44.
17. *Рускол А.А.* Предмет и система земельного права / 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.
18. *Земельное право* / под ред. А.Н. Никитина, А.П. Павлова, А.А. Рускола. — М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. — 256 с.
19. *Земельное право.* — С. 11.
20. *Голиченков А.К.* Охрана природы и природопользование по законодательству 40–60-х годов / А.К. Голиченков, Т.Е. Новицкая, С.В. Чиркин // Вестник МГУ. — Серия 11. Право. — 1991. — № 6. — С. 53.
21. *Дембо Л.И.* Основные проблемы советского водного законодательства / Л.И. Дембо. — Л.: Изд. ЛГУ, 1948. — 136 с.
22. *Казанцев Н.Д.* Законодательные основы земельных отношений в СССР / Н.Д. Казанцев // Известия Академии наук СССР. Отделение экономики и права. — М., 1948. — № 5. — С. 333.
23. *Аксененок Г.А.* Право государственной собственности на землю в СССР / Г.А. Аксененок. — М.: Юрид. лит., 1950. — С. 12–13.

С.А. Боголюбов,
заведующий отделом аграрного,
экологического и природоресурсного законодательства
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Формирование государственной экологической политики

Формирование государственной экологической политики начинается с провозглашения, формулирования и закрепления в праве основных принципов охраны окружающей среды. Правовые вопросы такой политики нашли определенное отражение в юридической литературе стран СНГ. Существенный вклад в это внес академик НАН Украины и иностранный член Российской академии наук Ю.С. Шемшученко.

В Федеральном законе Российской Федерации от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» сформулировано 23 принципа, положенных в основу экологической политики и на основе которых должна осуществляться хозяйственная и любая иная деятельность в России, способная оказать воздействие на окружающую человека природную среду. Большинство их преобразовано в конкретные институты и категории в ходе природоохранной деятельности.