

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, ХОЗЯЙСТВЕННОЕ И АГРАРНОЕ ПРАВО

УДК 349.6

А. Гетьман, академик НАПрН Украины, проректор по научной работе Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Ретроспектива развития правовой науки об окружающей среде

Становление современной юридической науки в целом, а также ее отдельных составляющих обычно рассматривается как возникновение и движение правовых идей и взглядов в рамках развития философии права и истории правовых учений¹. Для методологического исследования экологической правовой науки важен поиск изменений не только в социальных условиях того или иного этапа развития юридической науки, но прежде всего в сфере юридических взглядов, представлений и мышления, в частности, на проблемы взаимодействия окружающей среды и общества.

Ю. Шемшученко еще в XX в. отмечал, что охрана окружающей среды на научной основе делает возможным преобразовывать природу и не нарушать экологического баланса. Для

этого обществу нужна целостная теория взаимосвязи последнего с окружающей средой, которая предусматривает конкретные задачи и конечную цель человека в целесообразном преобразовании природы. Но пока такой теории не существует, общество вынуждено решать конкретные вопросы, постоянно сталкиваясь с общими проблемами².

Зарождение экологического права и науки об этой отрасли произошло в советский период, для которого были характерны приоритеты классовой сущности, социально-политического содержания права, целей и задач социального общества. Именно с учетом указанных позиций толковались традиционные юридические формы и конструкции в науке экологического права: право исключительной государственной собственности на при-

¹ См.: Новгородцев П. И. Историческая школа юристов / П. И. Новгородцев. – М. : Юрид. лит., 1999; Нерсесянц В. С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства / В. С. Нерсесянц. – М. : Юрид. лит., 1998.

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

родные ресурсы, публично-правовой характер общественных отношений в указанной правовой области, управленческие аспекты охраны окружающей среды.

Современное экологическое право зародилось в недрах земельного права бывшего СССР. На протяжении всего периода изучения проблем земельно-правовых и охраны окружающей среды ученые-правоведы связывают возникновение земельного права бывшего СССР с принятием в 1917 г. Декрета о земле¹. Как считают ученые, земельная, водная, лесная и горная отрасли права как составляющие современного экологического права возникали на основании Декрета о земле, которым была предусмотрена национализация земель, вод, недр и лесов. Опережающее развитие земельного права и некоторые другие факторы привели к тому, что длитель-

ное время водная, горная и лесная отрасли теоретически рассматривались как составляющие земельного права в широком смысле, т. е. отрасли объединяющей, в состав которой они входили. Об этом свидетельствует, в частности, и тот факт, что в постановлении ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного кодекса РФ» отмечалось, что Лесной кодекс РФ, проект которого в то время разрабатывался, следует рассматривать как продолжение Земельного кодекса². Такая теоретическая конструкция, по мнению ученых-правоведов, не соответствовала реальному развитию законодательства, но во многом поддерживалась правоприменительной практикой и, что особенно важно, практикой преподавания этих дисциплин в юридических учебных заведениях по программам земельного права, где предусматривались вопросы использования и охраны недр, вод, лесов.

Подчеркивая особое значение Декрета о земле для регулирования земельно-правовых отношений, профессор М. Казанцев считал, что возникновение советского природоохранного законодательства было начато в первые годы Советской власти³.

Научно-теоретические проблемы становления правовых норм, которые принимались государством в целях регламентирования отношений относительно использования вод, лесов и недр, в начале 20-х гг. XX в. были обусловлены национализацией

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

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

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

земли, других объектов природы и связанной с этим необходимостью обоснования и аргументации правовой модели, сложившейся вокруг национализации.

Период 20–40-х гг. характеризуется отсутствием монографических исследований по вопросам земельного права. Большинство научных проблем, связанных с земельными правоотношениями, решались учеными в процессе подготовки учебников «Земельное право», а в отдельных случаях — курса гражданского права¹. Так, профессор П. Стучка о Земельном кодексе 1922 г. писал, что это не обычный свод законов, регулирующий земельные отношения республики, а настоящая конституция целого общественного класса, связанного с землей².

В 1925 г. публикуется научное исследование С. Кавелина «Земельное право и земельный процесс (догматический анализ Земельного законодательства СССР)». В предисловии к изданию автор написал: «Главная цель нынешней работы — ознакомить читателя как можно полнее с действующим законодательством, что имеет большое практическое значение».

Анализируя национализацию земли и связанную с ней земельную реформу, в разделе «Значение науки о земельном праве» С. Кавелин отмечал, что вопросы об установлении

землепользования на рациональных началах, о повышении производительности земли и доходности сельского хозяйства являются первоочередными и имеющими государственное значение. По его мнению, решение этих вопросов возложено на современное землеустройство, правовой основой которого является действующее земельное право. С учетом приведенного четко прослеживается важность науки о земельном праве. Как считал ученый, наука о земельном праве должна научить граждан юридически мыслить, правильно оценивать явления реальной жизни в вопросах землепользования. Она не ограничивается только всесторонним изучением действующего законодательства, а развивает способность правильно и безошибочно ориентироваться во всех случаях и казусах реальности и подводить их под определенную норму или статью³. По его убеждению, земельное право — это «учение о правах отдельных лиц, т. е. физических и юридических субъектов права и учреждений на землю»⁴.

Исследователь разделял развитие земельного права на три периода. Для первого (1917–1919 гг.) были характерны размежевание земли и ее стихийное распределение между крестьянами самим населением без какой-либо технической помощи государства. В этот период действовали Декрет о земле (от 26 ноября 1917 г.) и «Основной закон о социализации земли» (от 19

¹ См.: Казанцев Н. Д. Из истории развития науки советского земельного, природоохранительного и колхозного права в Московском университете / Н. Д. Казанцев, В. П. Белезин // Вестн. МГУ. Серия XII, Право. — 1967. — № 1. — С. 27.

² Стучка П. И. Курс советского гражданского права / П. И. Стучка. — М., 1928. — Т. 1. — С. 77.

³ Кавелин С. П. Земельное право и земельный процесс (догматический анализ земельного законодательства СССР) / С. П. Кавелин. — Воронеж, 1925. — С. 2–3.

⁴ Там же. — С. 7.

февраля 1918 г.). Первый период представлял собой временное распределение земель на уравнительных началах, когда «власть действовала на местах», а земля рассматривалась как «всемирное достояние».

Второй период (1919–1922 гг.) — этап так называемого социалистического землеустройства, итогом которого стало принятие Положения о социалистическом землеустройстве и мерах по переходу к социалистическому земледелию (от 14 февраля 1919 г.) и Инструкции по его применению (от 11 марта 1919 г.). В указанном Положении впервые формулируется конструкция «единый государственный земельный фонд». Оно послужило точкой отсчета для реализации идеи национализации земли. Установленное указанными нормативно-правовыми актами социалистическое землеустройство осуществлялось сплошь, в обязательном порядке, на основе уравнительности, за государственный счет и на всей территории государства¹.

Третий период послереволюционного землеустройства начинался 22 мая 1922 г. с принятием ЗК РСФСР и ЗК УРСР². Во второй половине 20-х гг. формируется научная мысль о принятии земельного закона. В частности, в научной статье «К вопросу о союзном земельном законе» (1928 г.), в которой рассматривались проблемы землепользования и землеустройства, профессор Ф. Некрасов отмечал, что

союзный предстоящий закон не должен быть декларацией земельных отношений, что его нужно тщательно подготовить и только тогда он должен сыграть соответствующую роль в советском земельном строительстве³.

Таким образом, мнение ученых на содержание законодательных актов в области земельного права приобрело свое постепенное развитие и было обнародовано перед юридической общественностью. Кроме того, в статье, посвященной реформированию земельно-процессуального права, Ф. Некрасов определял последнее как совокупность норм по регулированию земельных отношений на основании действующих положений права⁴.

В конце 20-х гг. будущим профессором Московского университета И. Евтихиевым было проведено научное исследование единого государственного земельного фонда как одного из основных институтов земельного права. По его мнению, такой фонд объединяет все земли и представляет собой содержание системы национализации земли⁵. Кроме того, как считал И. Евтихиев, существенной чертой ее национализации является то, что не существует иного собственни-

³ Некрасов Ф. Г. К вопросу о всесоюзном земельном законе / Ф. Г. Некрасов // Этюды по землеустроительному праву и организации землеустройства. — Горки : Изд-во Белорус. акад. сельхоза, 1928. — С. 60.

⁴ Некрасов Ф. Г. К вопросу о реформе земельно-процессуального права на Украине / Ф. Г. Некрасов // Этюды по землеустроительному праву и организации землеустройства. — С. 43.

⁵ Евтихиев И. И. К учению о едином государственном земельном фонде / И. И. Евтихиев. — Горки, 1928. — С. 14.

¹ Кавелин С. П. Земельное право и земельный процесс (догматический анализ земельного законодательства СССР) / С. П. Кавелин. — Воронеж, 1925. — С. 4–5.

² Там же. — С. 6.

ка земли, кроме государства, и при условии проведения национализации не может быть бесхозной земли¹. Последний тезис стал одним из главных принципов земельного права Советского Союза.

Научные вопросы земельного права в 30–40-е гг. были также предметом исследования украинских ученых. В частности, П. Индыченко (в будущем декан юридического факультета Киевского университета, специалист в области земельного и колхозного права) в статье «Новое в земельном и колхозном законодательстве (за 1939 г.)» анализировал вопросы права собственности и права пользования землями, предоставленными колхозам. По его мнению, колхозам, получившим землю на праве пожизненного пользования для ведения сельского хозяйства, запрещается осуществлять любые сделки с колхозной землей (передача в аренду, купля-продажа, мена, дарение, залог и т. п.). Земля по закону изымается из обращения, а потому осуществление различных незаконных сделок с ней рассматривается как посягательство на собственность государства².

Важным этапом развития теории земельного права стал научный доклад А. Рускола «Предмет и система земельного права» на заседании секции колхозного и земельного права

первой научной сессии Всесоюзного института юридических наук, состоявшейся 27 января — 3 февраля 1939 г. в Москве. В нем правовед отмечал, что на протяжении многих лет право земельное отождествлялось с колхозным, а в юридических вузах преподавалась единственная дисциплина — земельно-колхозное право. В докладе был поднят вопрос о необходимости разделения земельного и колхозного права и о формировании двух самостоятельных учебных дисциплин³.

Следующим важным этапом на пути развития науки земельного права, а в будущем — права об окружающей среде стало издание в 1940 г. учебника «Земельное право» для высших юридических учебных заведений авторским коллективом в составе известных ученых-правоведов — Н. Гурвича, Л. Дембо, М. Казанцева, А. Никитина, И. Павлова, А. Рускола, П. Толстого и С. Фукса⁴.

Его авторы предложили рассматривать понятие «земельное право» как совокупность норм, установленных и применяемых государством для регулирования на основе национализации земли и в интересах социалистического строительства земельных правоотношений, связанных с использованием земли как общего условия труда и общего средства производства.

¹ Евтихийев И. И. Земельное право / И. И. Евтихийев. — 2-е изд. — М. : Новая деревня, 1929. — С. 139.

² Индыченко П. Д. Новое в земельном и колхозном законодательстве (за 1939 г.) / П. Д. Индыченко // Учен. зап. Укр. ин-та юрид. наук. — М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. — С. 44.

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

⁴ Земельное право / под ред. А. Н. Никитина, А. П. Павлова, А. А. Рускола. — М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. — 256 с.

Одновременно в учебнике провозглашается тезис, что недра, леса, воды являются объектами исключительной государственной собственности и подчиняются правовым режимам, в определенной степени аналогичным правовому режиму земли, причем правовые режимы земли, лесов, недр и вод тесно связаны между собой. Имея свое особое производственное назначение и с учетом различных, преимущественно существенных особенностей хозяйственного использования, общественные отношения, возникающие по поводу их эксплуатации, являются предметом специального (лесного, водного, горного) законодательства¹.

Следующим периодом в эволюции правовой доктрины об окружающей среде являются середина 40-х — конец 50-х гг. XX в. По мнению ученых, война обострила противоречия в сфере отношений по природопользованию и охране окружающей среды, которые заключаются в двух тенденциях, нашедших отражение в законодательстве того периода, — в усилении эксплуатации природных ресурсов и в дальнейшей централизации управления и контроля². Это обусловило потребность в разработке проблем охраны и обеспечения рационального использования не только земельных, но и других природных ресурсов.

Весомым научным достижением этого периода можно считать моно-

графическое исследование профессора юридического факультета Ленинградского государственного университета Л. Дембо «Основные проблемы советского водного законодательства»³, имевшее важное методологическое значение для определения права государственной собственности на водные и другие природные ресурсы для дальнейшего развития земельного, водного, лесного права и права о недрах.

М. Казанцев убеждает, что земельное право представляет собой отрасль советского права, регулирующую земельные отношения, складывающиеся на основании национализации земли, с целью обеспечения незыблемости государственной собственности на нее, правильного распределения единого государственного земельного фонда и использования земли землепользователями, а также землеустройства в соответствии с интересами социалистического строительства⁴.

В это же время были обнародованы взгляды этого ученого на будущее земельное устройство, касающиеся принятия нового Земельного закона СССР и земельных законов союзных республик. Он предложил свой алгоритм общесоюзных законов природно-ресурсного направления. По мнению правоведа, предусмотренные Конституцией СССР основные принципы землепользования, водопользования, пользования лесами и недрами не сле-

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

² Голиченков А. К. Охрана природы и природопользование по законодательству 40–60-х годов / А. К. Голиченков, Т. Е. Новицкая, С. В. Чиркин // Вестн. МГУ. Серия 11, Право. — 1991. — № 6. — С. 53.

³ Дембо Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства / Л. И. Дембо. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1948. — 136 с.

⁴ Казанцев Н. Д. Законодательные основы земельных отношений в СССР / Н. Д. Казанцев // Изв. АН СССР. Отд-ние экономики и права. — М. : Изд-во АН СССР, 1948. — № 5. — С. 333.

дует объединять в едином законе, а целесообразнее разработать четыре самостоятельных — земельный, водный, лесной и закон о недрах.

В конце 40-х — начале 50-х гг. появляются научные разработки, посвященные исследованию исторических и теоретических проблем земельного права. Заметное место среди них заняла монография Г. Аксененка «Право государственной собственности на землю в СССР». Автор пришел к выводу, что советское земельное право своими нормами наряду с земельными правоотношениями регулирует также отношения, связанные с использованием лесов, недр и вод, которые, по его мнению, в будущем составят предмет не земельного, а лесного, водного, горного права,

выделенных из системы земельного и признанных самостоятельными отраслями права¹.

Этот вывод имел принципиальное значение для формирования учения об отраслях природно-ресурсного и экологического права как комплексной отрасли права. Эти идеи позже были развиты правоведами-экологами Российской Федерации, Украины, Беларуси, Казахстана, в частности представителями украинской школы экологического права под руководством Ю. Шемшученко.

*Опубликовано:
Держава і право у світлі сучасної
юридичної думки : зб. наук. пр. на пошану
акад. Ю. С. Шемшученка. — К. :
Юрид. думка, 2010. — С. 342–347.*

¹ Аксененок Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР / Г. А. Аксененок. — М. : Юрид. лит., 1950. — С. 12–13.