



<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-959-975>

Научная статья

От Земельного кодекса РСФСР 1922 года до теории экологического права: из научного наследия О.С. Колбасова

И.О. Краснова  

Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Российская Федерация
[✉ ikrasnova52@yandex.ru](mailto:ikrasnova52@yandex.ru)

Аннотация. Развитие современного экологического законодательства уходит корнями в далекое прошлое советского законодательства, продолжая и творчески заимствуя правовые концепции, правовые механизмы и методологию правового регулирования. Одним из первых актов земельного законодательства, сыгравший историческую роль в развитии на его основе природо-ресурсного и экологического законодательства стал Земельный кодекс РСФСР, введенный в действие Постановлением ВЦИК 30.10.1922. Этому развитию сопутствовали научные правовые исследования, проводимые представителями советской науки права об охране природы. В плеяде исследователей заметное место принадлежит известному и талантливому ученому, юристу-экологу О.С. Колбасову. В своих трудах он поднимает остающиеся актуальными сегодня как в науке, так и в законодательстве, вопросы наименования, системы и содержания отрасли экологического права. Его перу также принадлежат востребованные сегодня фундаментальные труды по советскому водному праву. Проведен творческий анализ Земельного кодекса РФ, а также научных исследований О.С. Колбасова о развитии права охраны природы в СССР.

Ключевые слова: Земельный кодекс 1922 года, экологическое право, природоресурсное право, охрана природы, водопользование, водные объекты

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 28 августа 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2022 г.

Для цитирования:

Краснова И.О. От Земельного кодекса РСФСР 1922 года до теории экологического права: из научного наследия О.С. Колбасова // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 4. С. 959—975. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-959-975>

© Краснова И.О., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

From RSFSR Land Code of 1922 to the theory of environmental law: Oleg Kolbasov's scientific heritage

Irina O. Krasnova  

Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation

 ikrasnova52@yandex.ru

Abstract. Development of the contemporary ecological or environmental law roots in the far past of the Soviet law-making period; it goes on creatively borrowing legal concepts, legal mechanisms and methodology of legislative regulation. The Land Code of RSFSR adopted in 1922 has become the first act that played a historical role in the development of natural resources and ecological law. Such evolution was accompanied by theoretical legal research carried out by representatives of the Soviet legal science on nature protection. In the constellation of scholars, a remarkable place belongs to Oleg Kolbasov a famous and talented researcher and lawyer-ecologist. In his works he raises the issues that are still topical both in the legal science and the law-making activities; these are the issues concerning the name of the branch of law dealing with nature and man interrelations, its system and contents. He is also the author of highly demanded fundamental works on Soviet water resources law. The Article provides an analysis of the Land Code of 1922, and Kolbasov's scientific views on the development of nature protection law in the context of Soviet land use, nature resources and environment protection legal acts.

Key words: Land Code of 1922, ecological (environmental) law, natural resources law, nature protection, water use, water bodies

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 28th August 2022

Article accepted 15th October 2022

For citation:

Krasnova, I.O. (2022) From RSFSR Land Code of 1922 to the theory of environmental law: Oleg Kolbasov's scientific heritage. *RUDN Journal of Law*. 26 (4), 959—975. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-959-975>

Введение

Экологическое право России, пройдя долгий и сложный путь от начала своего формирования в первые десятилетия прошлого века до высокого уровня развития, занимает сегодня устойчивые позиции в качестве самостоятельной отрасли права в системе российского права (Bogoliubov, 2019). В ответ на усложняющиеся общественные отношения формируется самостоятельный блок экологического законодательства, призванный в современных условиях обеспечить правовое решение имеющихся и возникающих экологических проблем общества.

Развитию отрасли предшествовали исторические события в правотворчестве, зародившие долгосрочные основы правового регулирования первоначально преимущественно земельных, а затем построенных на этом фундаменте отношений по использованию и охране других природных объектов и ресурсов. Именно

концепция права государственной собственности на землю, которая вслед за Декретом о земле 1917 года¹ была реализована в Земельном кодексе 1922 года, оказалась востребованной современным природоресурсным законодательством как ключевой принцип регулирования отношений применительно ко всем природным богатствам.

Развитию отрасли сопутствовали активные научные дискуссии силами постепенно консолидирующегося сообщества юристов-экологов относительно основных понятий отрасли, ее системы и структуры, определения собственного предмета правового регулирования. Эти постепенно кристаллизирующиеся ключевые теоретико-правовые категории, стали убедительным и необходимым условием признания системного единства норм в области взаимодействия общества и природы самостоятельной структурной единицей. У своих истоков и последующее длительное время система правовых норм применительно к природе формировалась как земельное право, а земля как объект регулируемых отношений оценивалась как первостепенный природный объект, «всеобщее условие и предмет труда», а «земельная собственность и отношения землепользования заняли ведущую роль в системе отношений всех природных богатств, составляющих естественную основу развития общественного производства»². Пройдя путь дифференциации на основе выделения природоресурсных отраслей права — водного, горного, лесного, экологическое право твердо встало на путь интеграции, объединив в своей системе все правовые нормы по поводу природы исходя из признания естественного единства всех ее составных частей — природных объектов и природных условий.

Фундаментальные знания, создавшие теоретическую основу современного экологического права, были заложены еще в прошлом столетии учеными-правоведами, искренне преданными идее сохранения природных богатств и последовательно следуя по пути разработки научной концепции экологического права. Значение этого научного вклада трудно переоценить. И сегодня в условиях новых экологических вызовов, меняющихся экономических и политических приоритетов, роста масштабов и видов воздействия на природу, эти научные знания сохраняют свою ценность, позволяя развивать экологическое законодательство на основе проверенных историй научных истин.

Исторические корни — Земельный кодекс РСФСР 1922 года

Принятие в 1922 году Земельного кодекса РСФСР³ (далее ЗК 1922 года) символизировало начало нового этапа в развитии в первую очередь земельного законодательства, ставшего политической, правовой и концептуальной основой дальнейшего формирования природоресурсного и экологического законодательства.

¹ Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле» (принят II Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 26 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

² Советское земельное право: учебник / под ред. Н.И. Краснова. М.: Юрид. лит., 1981. С. 5—6, 24.

³ Постановление ВЦИК от 30.10.1922 (ред. от 27.12.1926) «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва» // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

Кодекс, который был в первую очередь предназначен для регулирования земельных отношений в условиях новой экономической политики, приобретает особую значимость в современных условиях проведения экономической реформы, основанной на введении «рыночных» отношений. Именно в этом законе закреплён статус земли как государственного земельного имущества, который сегодня под влиянием понимания природы в науке экологического права не только как экономического богатства, но и естественной основы жизнедеятельности общества, трансформирован применительно к земле и некоторым другим природным ресурсам в эколого-имущественный статус. В соответствии с действующим Земельным кодексом РФ (далее ЗК 2002 года) земельные отношения регулируются исходя из представлений о земле как природном объекте, природном ресурсе и недвижимом имуществе. ВК РФ провозглашает статус водных объектов как важнейшей части окружающей среды, природного ресурса и объекта права собственности.

Гарантировав бессрочное пользование землей трудовых землевладельцев и их объединений — прообраз современного права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, ЗК 1922 года дал толчок активному развитию самостоятельного института природопользования, который занял доминирующие позиции в сравнении с правом собственности в регулировании отношений по использованию всех природных ресурсов, стал наиболее практически значимым юридическим титулом, обеспечивающим доступ к хозяйственному освоению природных богатств. К ЗК 1922 года можно обращаться в поисках истоков современного института изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, который сегодня фактически сохранил свои принципиальные характеристики. Как в Земельном кодексе 1922 года, так и в действующем Земельном кодексе РФ изъятие производится преимущественно в целях строительства общественно значимых объектов (мелиорация, дорожное строительство по ЗК 1922 года и для строительства, но более широкого перечня объектов по ЗК 2002 года) с возмещением убытков землепользователям либо предоставлением взамен земли в другом месте. Примечательно, что действующий механизм образования земельных участков, правило о минимальных и максимальных размерах земельных участков, об обязательном отчуждении земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при наступлении определенных обстоятельств ясно перекликается с ЗК 1922 года, предусматривающего возможность изъятия излишних земель с обращением их на нужды переселения. С некоторой долей условности можно предположить, что норма ЗК 1922 года об изъятии земель за ненадлежащее использование, либо если излишки земель не используются, либо используются хищнически, уже отражала только зарождавшийся интерес и обеспокоенность государства природоохранными проблемами. В Примечании к статье 46 записано: «Изъятие производится по земельным нормам, обеспечивающим устойчивость и возможность дальнейшего развития хозяйств при местных *естественных* и экономических условиях».

Понятно, что основной задачей, для выполнения которой был предназначен ЗК 1922 года, было перераспределение земель после отмены частной собственности в 1917 году. Именно для решения этой задачи был предназначен детально

урегулированный в законе институт землеустройства. Нельзя не обратить внимание, что сам термин «землеустройство» сохранен в действующем земельном законодательстве, а также трансплантирован в лесное законодательство, но фактически радикально изменил свой смысл. По ЗК 1922 года землеустройство было нацелено на упорядочение границ земельных участков для дальнейшего изъятия излишков, устранения чересполосицы, фактически было инструментом перераспределения земель между гражданами и организациями. Землеустройство сегодня — это система мероприятий по планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности территориально-административных границ и границ категорий земель. Земельные участки граждан и организаций исключены из землеустроительных мероприятий.

Земельный кодекс прекратил свое действие лишь в 1971 году,⁴ оставаясь правовой основой для дальнейшего развития правового регулирования земельных отношений и эмпирической базой для формирования современной концепции экологического права, которая строится на признании объектами экологических правоотношений всех природных объектов, включая землю.

Учение О.С. Колбасова о формировании экологического права

Заслуженное место среди основателей современного экологического права принадлежит известному ученому, юристу-экологу, доктору юридических наук, член-корреспонденту РАН Олегу Степановичу Колбасову. Практически с истоков своей научной биографии О.С. Колбасов идет по пути постепенного теоретического осмысления нового общественного явления — взаимодействия общества и природы и построения на этой основе стройной теории экологического права (Krasnova, 2007).

Обосновывая формирование новой самостоятельной отрасли права, с первых научных работ О.С. Колбасов обращается к выявлению ключевых, признанных на тот момент общей теорией права критериев (Alekseev, 1972), которым должна соответствовать самостоятельная отрасль права. Прежде всего, речь идет о выделении из всего массива правоотношений той его части, которая складывается в области взаимодействия общества и природы. Основным квалифицирующим признаком таких правоотношений является объект, хотя содержание правоотношений по поводу природы также обладает уникальной отраслевой спецификой, определяемой целями правового регулирования и правовыми принципами, закрепляющими интересы и политику государства по отношению к природе. Так, кодифицированное в 69—70-х годах земельное, лесное, водное и иное законодательство об охране и использовании природных ресурсов закрепляет в качестве исходного для правового регулирования принцип о государственной собственности на природные объекты. Основы земельного законодательства Союза ССР

⁴ Указ Президиума ВС РСФСР от 03.03.1971 «О признании утратившими силу законодательных актов РСФСР в связи с введением в действие Земельного кодекса РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 10. Ст. 241.

провозглашают, что «государственная собственность... составляет основу земельных отношений в СССР», а «общенародной задачей» правового регулирования является научно обоснованное, рациональное использование всех земель, охрана их и всемерное повышение плодородия почв»⁵. Подобные формулировки целей и принципов содержатся и в других законах СССР применительно к природе, определяя наряду с другими содержание соответствующих правоотношений.

Однако сфера реализации и дальнейшего развития этого законодательства в значительной степени определяется грамотным, основанным на убедительных научных аргументах определением природы как объекта отношений по охране и использованию, подлежащих регулированию в рамках отрасли законодательства об охране природы. Именно в этой части наука права охраны природы сыграла ключевую роль. В статье «Природа как объект правовой охраны», опубликованной в 1963 году О.С. Колбасов писал: «Природа образует внешнюю среду общества, существующую независимо от воды и сознания людей... В процессе труда определенная часть материи внешнего мира отрывается от природной среды, изменяет свои первоначальные формы, оказывается более или менее изолированной от стихийно действующих сил...». Вторую часть материального мира О.С. Колбасов относит к категории товарно-материальных ценностей — это выделенные из природной среды, оторванные от непосредственной связи с землей и «поставленные в непосредственную связь с обществом» предметы общества. Соответственно, правовое регулирование отношений по поводу природы должно осуществляться самостоятельно на основе и исходя из признания природных богатств общенародным достоянием. «Регулируя отношения по использованию природных богатств в народном хозяйстве, организуя их воспроизводство и охрану, Советское государство рассматривает эти богатства как общенародные богатства особого рода, не совпадающие с товарно-материальными и денежными накоплениями общества» (Kolbasov, 1963).

Такое деление материального мира на юридически самостоятельные объекты правоотношений и сегодня является объективной основой для разграничения, прежде всего, гражданских и экологических правоотношений и использования для регулирования последних особого набора правовых приемов и способов.

По мере развития знаний в области взаимодействия общества и природы, усложнения отношений по использованию и охране природных богатств, О.С. Колбасов поднимает вопросы о тенденциях дальнейшего развития законодательства об охране природы. В статье «Значение правовой охраны природы», опубликованной в 1972 году (Kolbasov, 1972c), он уже пока выдвигает теорию консолидации всех природоохранных норм, а по сути делает первый шаг по пути обоснования современной теории экологического права и предлагает внедрение в систему правового регулирования в целом сегодня востребованного метода экологизации законодательства. Он пишет: «Требуется особое исследование вопрос о путях и способах обеспечения комплексного подхода к охране природы. Известно, что элементы природной среды взаимосвязаны. Природа представляет

⁵ Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

собой некое единство. Означает ли это необходимость формирования единой отрасли права, охватывающих все отношения по поводу природных объектов и единой системы органов охраны природы? Существуют ли объективные тенденции интеграции и дифференциации законодательства и управления в области охраны природы?... Следует стремиться к полному и правильному отражению требований охраны природы во всех отраслях советского законодательства».

Вопрос о дальнейшем развитии правового регулирования отношений по поводу природы в рамках единой отрасли в направлениях консолидации и дифференциации в монографии «Международно-правовая охрана окружающей среды» О.С. Колбасов отмечает, что «исторически сложившееся отношение людей к окружающей природе основано на дифференцированном подходе к материальному содержанию природной среды». Соответственно этому «постепенно сформировались специализированные отрасли — земельное, водное, горное, лесное, охотничье, рыболовное, морское, воздушное, космическое право». Но «в соответствии с новейшими представлениями о значении всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости предметов и явлений природы идет процесс формирования новой интегрированной отрасли, именуемой «правом окружающей среды», в рамках которой развивается тенденция к укреплению таких специализированных отраслей с учетом экологических требований» (Kolbasov, 1982).

В своей научной деятельности на заре формирования уже современной концепции экологического права О.С. Колбасов включается в активно дискутируемую в 80-х годах тему о наименовании отрасли, ее системе и содержании. Этот вклад имеет большое значение, учитывая, что наименование отрасли — экологическое право, до сих пор не заняло устойчивые и безапелляционные позиции в научной и законодательной терминологии, равно как и отсутствует единое понимание системы этой отрасли. В нормативных правовых актах сегодня хаотично используется несколько терминов, отражающих смысл, по сути, одного правового явления и имеющих один и тот же предмет правового регулирования. Так, действует Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (хотя с середины 90-х годов безрезультатно велась работа над Экологическим кодексом как актом способным заменить на новом витке развития и в соответствии с новым пониманием содержания экологических отношений упомянутый федеральный закон (Bogoliubov, 2015)). Одновременно в системе законодательства в области взаимодействия общества и природы имеется Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (а не об экспертизе в области охраны окружающей среды). В Кодексе об административных правонарушениях Глава 8 названа «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», а в Уголовном кодексе РФ — глава 26 — «Экологические преступления». Встает вопрос — идет ли речь об однородных общественных отношениях либо регулируемые этими законами общественные отношения имеют разную отраслевую принадлежность?

О.С. Колбасов последовательно отстаивал позицию о наименовании отрасли, объединяющей нормы по поводу природы в целом, экологическим правом в противовес набиравшему популярность в 70-х годах прошлого столетия наименованию «право окружающей среды». Наименование отрасли — экологическое

право отражает смысл и тенденции развития науки «экология», как первоначально учения о взаимосвязи «организм — среда...», но которое постепенно «на наших глазах, становится, — по выражению академика С.С. Шварца, — теоретической основой поведения человека индустриального общества к природе». По завершении «кодификации природоресурсных отраслей права... можно ожидать возникновения интегрированной отрасли права, которая, на мой взгляд, достойна называться не природоресурсным, а экологическим правом» (Kolbasov, 1976). Эта позиция усилена в последней статье О.С. Колбасова «Терминологические блуждания в экологии», в которой, по его убеждению, такое наименование отражает предметную сферу отрасли — экологию, но «не в качестве науки или естественно-научной дисциплины, а как весомая и высоко значимая для современного человечества область или сфера человеческой жизнедеятельности» (Kolbasov, 1999).

Отстаивая концепцию экологического права как единой консолидированной отрасли права в пособии для слушателей «Правовая охрана природы», изданной в 1984 году, в качестве положительного примера реализации такой концепции он приводит действовавшие в то время республиканские законы об охране природы. «Они предусматривают, что государственной охране и регулированию использования подлежат все природные богатства, как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и неиспользуемые. Планирующие и хозяйственные органы при разработке и осуществлении планов развития народного хозяйства обязаны выполнять установленный на этот счет ряд требований, а именно: учитывать взаимосвязь всех элементов природной среды, чтобы эксплуатация одних видов природных объектов не наносила вреда другим...» (Kolbasov, 1984).

Идея о необходимости правового регулирования всего комплекса общественных отношений по поводу природы в едином законе или системе взаимосвязанных законов на основе единых принципов звучит в статьях, посвященных вопросу о развитии законодательства в области охраны окружающей среды. Включаясь в активно протекающую научную дискуссию о концепции «будущего» закона об охране окружающей среды, в статье «Основные направления правотворчества в области охраны окружающей среды», опубликованной в 1984 году, О.С. Колбасов пишет: «Проблема охраны окружающей среды не может быть разрешена в рамках только природоресурсных отраслей законодательства, ибо она является комплексной, затрагивает и такие стороны жизни, которые находятся вне сферы регулирования земельного, водного, горного, лесного и т.д. законодательства. Необходимо обеспечить комплексный подход к проблеме охраны окружающей природной среды с позиций всех отраслей советского права...» как «зонтика» всей системы правового регулирования отношений по поводу природы (Kolbasov, 1980).

Обращаясь к вопросу о методологии экологического права в статье «Экология и право» 1988 года, О.С. Колбасов проводит ту незримую связь между законами природы и общества, объединяющим началом которых являются экологические отношения. Именно познание законов природы и их трансформация в социальные законы является залогом форматирования экологически благоприятного и безопасного поведения общества и его членов. Особенностью

дальнейшего развития природоохранного законодательства, по убеждению О.С. Колбасова, является его «усложнение», представляющее собой «необратимый процесс, что связано с постоянным увеличением объема знаний законов природы» (Kolbasov, 1986).

На первый взгляд имеющая схоластический характер научная дискуссия о системе, содержании, тенденциях развития и месте экологического права в системе российского права, в которой активно участвовал О.С. Колбасов, имеет вполне ощутимые практические последствия. Исключение из системы экологического права природоресурсных норм приводит к дроблению правового регулирования по поводу природы как единой экосистемы, состоящей из неразрывно связанных и находящихся во взаимодействии природных объектов, отделению хозяйственного природопользования от охраны природных объектов, дроблению и потере единства правового регулирования.

Расширение методов гражданско-правового регулирования отношений по хозяйственному использованию природных ресурсов, особенно в условиях рыночных отношений, является предпосылкой для распространения и даже экспансии гражданско-правового регулирования в этой части и подавления интересов сохранения благоприятной природы, явно проигрывающих перед интересами получением выгоды от эксплуатации ее богатств. Указывая на неприемлемость такого подхода в своей посмертной статье «Завещание экологам», О.С. Колбасов писал: «миллиарды людей, если перед ними возникает вопрос выбора — сохранение благоприятной природы или обретения богатства (денег, имущества) предпочтут в этом выборе второе... невозможно в короткий срок устранить существующий в обществе антогонизм двух типов ценностей — природной среды и имущества (имущественного богатства и связанной с ним власти). В принципе этот антогонизм нельзя устранить никогда. Его можно только ослабить». Решением этого противостояния целей природопользования в экологическом и гражданском праве, по мнению О.С. Колбасова, должно стать не только «изменение типа мышления» и «понимания человеческих ценностей», но и поиск баланса между имущественными и природоохранными интересами во взаимодействии общества и природы. «Экологическое право должно сыграть здесь колоссальную историческую роль — оно должно стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти» (Kolbasov, 2000).

В борьбе с нашествием рыночных правовых механизмов в регулировании экологических отношений особенно на первых порах экономической реформы 1990-х годов, О.С. Колбасов, исходя из органически присущего и неустранимого противоречия между «товарным производством» и «экологическими требованиями», подвергал сомнению возможности рынка решать экологические проблемы, критикуя появившееся тогда в законодательстве право частной собственности на природные ресурсы. В статье «Предаем (или продаем) экологию?» ставится на первый взгляд риторический вопрос, который сегодня имеет свой очевидный ответ: «...хотелось бы спросить, как рыночная экономика справится с уже накопившимися и еще грядущими бедами? ... Перевесит ли у них (предпринимателей) забота о благе общества, о выживании всех погоню за наживой,

за прибавочной стоимостью?» (Kolbasov, 1991) Ответ «нет» содержится в усилении мер административно-правового воздействия на хозяйственное использование природных богатств, мер государственного экологического контроля, юридической ответственности.

Определенные параллели можно провести между аналитическими оценками природоохранного законодательства советского времени и экологическим законодательством современности. Обращаясь к вопросу о действии законодательства об особо охраняемых территориях в статье «Экология и право», опубликованной в 1988 году (Kolbasov, 1988b), отмечено что в Советском Союзе заповедники и другие охраняемые территории «слабо защищены от всякого рода постороннего вмешательства..., меры ответственности за нарушение охранного режима практически не применяются». С момента принятия в 1960 году Уголовного кодекса РСФСР не возбуждено ни одного уголовного дела по статье, предусматривающей уголовную ответственность за уничтожение, повреждение или порчу природных объектов, взятых под охрану государства, «хотя известна масса случаев умышленного уничтожения или порчи памятников природы». Типовые положения о заповедниках и других охраняемых территориях «имеют ранг лишь ведомственных актов и откровенно игнорируются законодательными и административными органами». Ситуация практически мало изменилась и сегодня. Имеющиеся в открытом доступе данные свидетельствуют, что в период с 2019 по 2021 год статья 262 УК не применялась, а общая доля дел об экологических преступлениях составляла около 1,3% в общей структуре уголовных дел⁶.

Одним из универсальных принципов, закрепленных в современном природоресурсном законодательстве, является принцип рационального природопользования. Оставаясь длительное время формальной и скорее декларативной нормой, сегодня этот принцип и его реализация в праве становится объектом растущих научных интересов (Kalinin, 2003; Petrova, 2016; Luneva, 2021; Ignatieva, 2020; Golichenkov, 2000; Krassov, 2016, 2009). Исследование этого вопроса не может проводиться без учета исторических корней. Из монографии «Экология: политика — право» выясняется, что истоки этой правовой категории находятся в далеком прошлом, когда еще в трудах В.И. Ленина была обозначена задача подъема экономики и одновременно сохранения благоприятных природных условий на основе наиболее полного, эффективного, хозяйственно целесообразного и научно обоснованного использования природных богатств с учетом действия законов природы (Kolbasov, 1988a).

Также выясняется, что государственный интерес в самостоятельном и целенаправленном правовом регулировании отношений по охране природы возник еще в середине прошлого столетия, но его реализация наталкивалась на разного рода препятствия и противодействие различных кругов общества. В статье «Природа под охраной закона», опубликованной в виде брошюры в 1989 году, О.С. Колбасов вспоминает, что «еще в 1955 году ему довелось участвовать в подготовке проекта Закона об охране природы в СССР. Однако соответствующие

⁶ Обзор практики применения судами положений главы 26 Уголовного кодекса Российской Федерации об экологических преступлениях (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.06.2022).

органы и лица тормозили его разработку, по разным причинам выступали против принятия этого закона. Этот вопрос так и не был решен» (Kolbasov, 1989).

Эти и другие научные выводы и предложения О.С. Колбасова были обобщены и получили дальнейшее развитие в его фундаментальной монографии «Экология: политика — право», опубликованной в 1976 году (Kolbasov, 1976). Здесь помимо убедительного обоснования основных понятий в экологическом праве и исторической обусловленности развития отрасли, дан развернутый анализ формирования и деятельности органов государственной власти СССР в области охраны природы. Указывая на неприемлемость фрагментарного, ориентированного на выборочные вопросы охраны природы в контексте социально-экономического развития, обосновывается необходимость консолидации (объединения действующих органов в «единую сплоченную систему») государственного управления на основе единого общесоюзного природоохранного органа исходя из объективно необходимого выполнения государством «самостоятельной основной» экологической функции. Из детально изложенной истории развития государственного экологического управления выясняется, что фактически первый шаг к консолидации экологического управления был сделан в 1973 году, когда в системе Государственного комитета по науке и технике (ГКНТ) был создан Межведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов как научно-координационный и научно-консультативный орган. Вскоре в системе ГКНТ создан отдел природопользования и защиты окружающей среды с ограниченными исполнительными полномочиями. Как известно, в дальнейшем уже в 1988 году во исполнение Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»⁷ был учрежден союзно-республиканский Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприроды) — еще один шаг в направлении консолидации государственного экологического управления.

Теория водного права

В поле особых интересов О.С. Колбасова вошла обширная область правовых экологических знаний — водное право, одним из лидеров развития которой он остается и сегодня. Две фундаментальные монографии, изданные в 1972 году, — «Водное законодательство в СССР» (Kolbasov, 1972a) и «Теоретические основы права пользования водами в СССР» (Kolbasov, 1972b) позволяют увидеть истоки формирования современного водного законодательства и на основе изучения отечественного опыта правового регулирования водных отношений воспользоваться проверенными временем правовыми концепциями и решениями.

Как следует из монографий, союзное водное законодательство в формальном понимании (если под термином «законодательство» понимать совокупность актов, принятых только законодательным органом) начинает свой отсчет

⁷ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» // СП СССР. 1998. № 6. Ст. 14.

с принятия в 1970 году Основ водного законодательства Союза ССР (далее Основы)⁸ на основе кодификации действовавших на тот момент различной юридической силы узко ориентированных подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные виды водных отношений. Нельзя не отметить, что принятию Основ предшествовала широкая научная и законопроектная работа. Так, еще в 1925 году был подготовлен проект Основных начал водного законодательства СССР, где уже была выражена неизменная политическая позиция о признании государственной собственности на воды. Однако невысокая оценка значимости водных ресурсов в экономике, «ошибочное представление об их абсолютной неисчерпаемости» (Kolbasov, 1964) препятствовало консолидации права в этой области.

Значение принятия Основ трудно переоценить, учитывая, что именно этот закон заложил фундаментальную и долгосрочную правовую модель водных отношений, сохранившуюся в своем принципиальном содержании в современном водном законодательстве. Проводя исследование по горячим следам водного законотворчества, Колбасов О.С. поднимает дискуссионные на тот момент вопросы теории водного права. Так, проводя разграничение между водными и иными отношениями, связанными с водами, он определяет, что «в круг водных отношений... полностью входят отношения по поводу природных запасов воды, состоящих в исключительной собственности государства... Отношения по устройству и эксплуатации водохозяйственных сооружений, отношения, возникающие при передаче воды в качестве товарно-материальной ценности... подлежат регулированию водного законодательства в той мере, в которой это необходимо для обеспечения рационального использования и охраны вод» (Kolbasov, 1972a). Сегодня этот тезис обосновывает введение ограничений деятельности, прямо не связанной с использованием водных объектов, но оказывающей воздействие на состояние вод, включая ее в сферу правового регулирования водного законодательства (Brinchuk, 2018).

В монографиях поднимается множество остающихся актуальными, до сих пор активно обсуждаемыми научным сообществом (Amashukeli, 2021) вопросы о праве собственности на воды (Volkov, 2018), об объектах и субъектах этого права, общетеоретические вопросы о понятии законодательства и права. Так, признание права исключительной собственности государства на воды в соответствии с Основами базируется на понимании того, что «земля, а также другие, связанные с ней природные объекты, образующие в комплексе природную среду общества, служат не только основными средствами производства материальных благ, но и обуславливают всю обстановку для нормального существования человека... С учетом такой значимости природных объектов отношения по владению, пользованию и распоряжению природными объектами должны строиться на безусловном первенстве государственных общенародных интересов... Исключительная государственная собственность отвечает этим требованиям» (Kolbasov, 1972a). В соответствии с действующим Водным кодексом РФ декларированная

⁸ Закон СССР от 10.12.1970 № 564-VIII (ред. от 02.12.1987) Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик // Ведомости ВС СССР. 1970. № 50. Ст. 566.

федеральная собственность на водные объекты фактически соответствует критериям некогда закреплённой в Основах исключительности этого права.

Наиболее полному даже по сегодняшним оценкам анализу подвержен «важнейший институт советского водного права» — право водопользования. В условиях исключительной собственности государства на воды право водопользования «опосредует отношения между советским государством... и отдельными предприятиями, а также между разными водопользователями», образуя тем самым наиболее практически значимый самостоятельный правовой институт (Kolbasov, 1972b). В общеправовом и научно-теоретическом плане исследован вопрос о понятии «воды» как объекте водных отношений, его отграничении от воды как «неприроды» — воды, выделенной из природной среды трудом людей и перешедшей в структуру «общественных вещей». В этом контексте О.С. Колбасов формулирует предложения и обоснования по юридическому усовершенствованию правового регулирования тогда, да и сегодня недостаточно ясно определенных объектов водных отношений — с одной стороны естественных скоплений вод — рек, озер и т.п., а с другой искусственно созданных водохранилищ, каналов, прудов, но сохранивших природные признаки. По его мнению, в таких сложных случаях именно право «с учетом всех реально существующих условий должно вводить дополнительные критерии и принимать формальные решения», не игнорируя базисные общетеоретические обоснования понятия объекта водных отношений. Таким решением должен стать «государственный реестр искусственно созданных водных объектов», которые бы были исключены из единого государственного водного фонда. В соответствии с действующим Водным кодексом РФ неопределенность относительно понятия «водный объект» сохраняется. Формально водохранилища, каналы, пруды как «мелководные водохранилища» входят в систему водных объектов, однако на практике они обладают различным статусом. Так, пруды могут приобретать статус части земельного участка, а каналы и водохранилища — гидротехнических сооружений, что тем самым выводит их из объектов водных отношений.

Остается актуальным вопрос о понятии объекта водных отношений и в контексте разграничения отношений водопользования и землепользования на землях водного фонда. Выясняется, что категория земель водного фонда была введена впервые Основами земельного законодательства СССР в 1968 году,⁹ что, по сути, означало разделение тесно связанных водных и земельных отношений. В условиях исключительной собственности государства на воды и земли такое решение не имело существенных юридических последствий и возникновение права водопользования автоматически служило основанием возникновения права на использование дна водного объекта. Однако сегодня, когда основания возникновения права землепользования и водопользования различны, возникает насущная потребность ясно сбалансировать в этой части нормы водного и земельного законодательства.

⁹ Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII (ред. от 02.12.1987) Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

Заключение

В системе законодательных актов, создавших фундаментальную основу формирования современного земельного и экологического права, ключевая роль принадлежит Земельному кодексу РСФСР 1922 года. Используя кодификацию как способ форматирования законодательства на тот период, ЗК 1922 года стал комплексным законом, охватившем не только все разнообразие земельных отношений, но и создав долгосрочные и в дальнейшем проверенные временем правовые институты права собственности на землю, права землепользования, перераспределения (предоставления и изъятия) земельных участков. С определенными коррективами закрепленные в этом акте эти и некоторые другие институты сохранены в современном земельном праве и использованы для развития природо-ресурсного и экологического права.

Наука охраны природы, как она именовалась в начальный период Советской истории, исходя из основополагающих принципов земельного законодательства того времени, постепенно и последовательно обосновала трансформацию правовой охраны природы сначала к правовой охране окружающей среды, и в итоге в современных условиях — в экологическое право. Заметная роль в формировании экологического права принадлежит видному исследователю экологического права О.С. Колбасову. В своих трудах он проводит на высоком профессиональном уровне анализ развития земельного законодательства и правовой охраны природы в исторической ретроспективе. На основе философских и естественно-научных концепций взаимодействия общества и природы, динамики развития государственной политики и с учетом меняющейся фактической ситуации состояния природной среды, в его трудах сформулировано понимание экологического права как единой, консолидированной и самостоятельной отрасли права, объединяющей не только нормы об охране окружающей среды от загрязнения и иных форм деградации, но и нормы, регулирующие природопользование, в том числе использование земель. Эти отношения должны быть подчинены единой цели сохранения природных богатств страны при помощи обеспечения рационального, экономически эффективного природопользования в сочетании со специальными мерами по их охране. Этой цели должны быть подчинены все правоотношения по поводу природы, включая отношения собственности. Статус земель и некоторых иных природных объектов как имущества, объекта права собственности и связанные с этим правила гражданского оборота приобретают особые черты и подчиняются ограничениям, обусловленным единой целью правового регулирования — сохранение природных богатств.

Исследуя советское водное законодательство, О.С. Колбасов формулирует теорию права водопользования, снимает правовую неопределенность относительно понятия «водный объект», разграничивает отношения водопользования и использования земель водного фонда, водопользования и недропользования. Водное право также, по мнению, О.С. Колбасова, в своем развитии строится на творческом заимствовании основных правовых конструкций, выраженных в советском земельном законодательстве, начиная с Земельного кодекса 1922 года.

References / Список литературы

- Alekseev, S.S. (1972) *Law Theory Problems. Lectures*. Т. 1. Sverdlovsk, Publishing House of the Sverdlovsk Law Institute. (in Russian).
Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций. Т. 1. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та. 1972. 392 с.
- Amashukeli, S.A. (2021) Legal regime of Hydrotechnical Constructions as an Element of Water Management System. *Actual Problems of Russian Law*. (8), 182—191. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.129.8.182-191> (in Russian).
Амашукели С.А. Правовой режим гидротехнического сооружения как элемент водохозяйственной системы // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 8. С. 182—191. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.129.8.182-191>
- Bogoliubov, S.A. (2005) Current problems of Ecological Code. *Ecological Law*. (6), 6—10. (in Russian).
Боголюбов С.А. Современные проблемы Экологического кодекса // Экологическое право. 2005. № 6. С. 6—10.
- Bogoliubov, S.A. (2019) Specifics of juridical liability in the system of ecological relationships. *Russian Law Review*. (4), 105—119. https://doi.org/10.12737/art_2019_4_9 (in Russian).
Боголюбов С.А. Особенности юридической ответственности в системе экологических правоотношений // Журнал российского права. 2019. № 4. С. 105—119. https://doi.org/10.12737/art_2019_4_9
- Brinchuk, M.M. (2018) Civil Law Cannot Independently Regulate ecological Relations. *Ecological Law*. (4), 14—20. (in Russian).
Бринчук М.М. Гражданское право не может самостоятельно регулировать отношения в экологической сфере // Экологическое право. 2018. № 4. С. 14—20.
- Golichenkov, A.K. (2000) Main approaches to the development of the concept of the Ecological Code. *Law and Politics*. (10), 123—131. (in Russian).
Голыченко А.К. Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ // Право и политика. 2000. № 10. С. 123—131.
- Ignatieva, I.A. (2020) *Ecological Law. Monograph*. Moscow, Moscow State University. (in Russian).
Игнатьева И.А. Экологическое право: вопросы теории: монография. М.: Изд-во Московского университета, 2020. 560 с.
- Kalinin, I.B. (2003) Rational Use of natural Resources Use and Environment Protection as a Basis of Sustainable Development. *Tomsk State University Law Review*. (279), 48—51. (in Russian).
Калинин И.Б. Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды как основа устойчивого природопользования // Вестник Томского государственного университета. 2003. № 279. С. 48—51.
- Kolbasov, O.S. (1958). Lenin's Ideas on Nature Protection. *Nature*. (4), 41—44. (in Russian).
Колбасов О.С. Ленинские идеи об охране природы // Природа. 1958. № 4. С. 41—44.
- Kolbasov, O.S. (1958). Soviet Legislation on Nature Protection for 40 Years. *Pravovedenie*. (1), 37—46.
Колбасов О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Правоведение. 1958. № 1. С. 37—46.
- Kolbasov, O.S. (1963) Nature as an object of legal protection. In: Polianskaya, G.N. (ed.) *Legal Issues of Nature Protection in the USSR*. Moscow, Gosyurizdat Publ., pp. 5—16. (in Russian).
Колбасов О.С. Природа как объект правовой охраны // Правовые вопросы охраны природы в СССР / под ред. проф. Г.Н. Полянской. М.: Госюриздат, 1963. С. 5—16
- Kolbasov, O.S. (1964) Main Trends in Development of the Soviet Water Legislation. *Scientific Notes of VNIISZ*. 3(20), 179—192. (in Russian).
Колбасов О.С. Основные тенденции развития советского водного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1964. Вып. 3 (20). С. 179—192.
- Kolbasov, O.S. (1972a) Water Law in the USSR. *Moscow, Juridical Literature Publishers*.

- Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. 216 с.
- Kolbasov, O.S. (1972b) Theoretical Basis of Water Use in the USSR. *Moscow, Nauka Publ.*
- Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука, 1972. 221 с.
- Kolbasov, O.S. (1972c) The Role of legal protection of Nature. *Soviet State and Law.* (2), 12—21. (in Russian).
- Колбасов О.С. Значение правовой охраны природы // Советское государство и право. 1972. № 2. С. 12—21.
- Kolbasov, O.S. (1976) *Ecology: Policy — Law.* Moscow, Nauka Publ. (in Russian).
- Колбасов О.С. Экология: политика — право. М.: Наука. 1976. 231 с.
- Kolbasov, O.S. (1980) Main Trends of Law-Making in Environment Protection. *Soviet State and Law.* (3), 69—77. (in Russian).
- Колбасов О.С. Основные направления правотворчества в области охраны окружающей среды // Советское государство и право. № 3. 1980. С. 69—77.
- Kolbasov, O.S. (1982) *Environment Protection by International Law.* Moscow, International Relations Publ. (in Russian)
- Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., Международные отношения. 1982. 240 с.
- Kolbasov, O.S. (1984) *Legal Protection of Nature (Textbook).* Moscow, Znanie Publ. (in Russian).
- Колбасов О.С. Правовая охрана природы (Пособие для слушателей). М.: Знание, 1984. 112 с.
- Kolbasov, O.S. (1985) Environmental Law as a Planetary Phenomenon. In: Zagladin V.V. (ed.). *Marxist-Leninist Concept of Current Global Problems: Digest of articles.* Scientific Council under the Presidium of the USSR Academy of Sciences on Philosophy and Social Problems of Science and Technology, Institute of World Economy and International Relations. Moscow, Nauka Publ. (in Russian).
- Колбасов О.С. Право окружающей среды как планетарное явление // Марксистско-ленинская концепция глобальных проблем современности: сборник статей. Науч. совет при Президиуме АН СССР по филос. и социал. пробл. науки и техники, Ин-т мировой экономики и междунар. Отношений / отв. ред. В.В. Загладин. М.: Наука, 1985. 446 с.
- Kolbasov, O.S (1986) Compliance with the nature protection legislative requirements. *Soviet State and Law.* (4), 64—71. (in Russian).
- Колбасов О.С. Соблюдение требований природоохранного законодательства // Советское государство и право. № 4. 1986. С. 64—71.
- Kolbasov, O.S (1988b) Ecology and Law. *Review of Agricultural Sciences.* (6), 72—82. (in Russian).
- Колбасов О.С. Экология и право // Вестник сельскохозяйственных наук. 1988. № 6. С. 72—82.
- Kolbasov, O.S. (1988a) Concept of ecological law. *Collected works of the Institute of State and Law.* (12), 47—55. (in Russian).
- Колбасов О.С. Концепция экологического права // Сборник трудов Института государства и права. 1988. № 12. С. 47—55.
- Kolbasov, O.S. (1989) Environment Under Protection of Law. *Law in Our Life.* Znanie Publ. (in Russian).
- Колбасов О.С. Окружающая среда под охраной закона» // Право в нашей жизни. М.: Знание, 1989. 64 с.
- Kolbasov, O.S. (1991) Do We Betray (or sell) the Nature? *Legislation and Economy.* (5). 3—6. (in Russian).
- Колбасов О.С. Предаем (или продаем) экологию? // Законодательство и экономика. 1991. № 5. С. 3—6.
- Kolbasov, O.S. (1999) Terminological walks in Ecology. *State and Law.* (10), 32—33. (in Russian).

- Колбасов О.С.* Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 32—33.
- Kolbasov, O.S. (2000) The will to Ecologists. *Russian Law Review*. (5/6), 89—90. (in Russian).
- Колбасов О.С.* Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 89—90.
- Krasnova, I.O. (2007) The Role of Oleg Kolbasov in Formation of the Contemporary Ecological Law. *Ecological Law*. (3), 40—48. (in Russian).
- Краснова И.О.* Роль О.С. Колбасова в формировании современного экологического права // Экологическое право. 2007. № 3. С. 40—48.
- Kravtsova, E.A. (2022) The Social Element of the Constitutional Right to a Healthy environment in the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*. (2), 50—52. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-2-50-52> (in Russian).
- Кравцова Е.А.* Социальная составляющая конституционного права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 50—52. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-2-50-52>
- Krassov, O.I. (2009) Concept of a legal mechanism of managing the environmental quality in the legal heritage of professor V.V. Petrov. *Ecological Law*. (2/3), 33—40. (in Russian).
- Крассов О.И.* Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды в правовом наследии профессора В.В. Петрова // Экологическое право, 2009. № 2/3. Специальный выпуск. С. 33—40.
- Krassov, O.I. (2016) *Land Law. Textbook for Students*. Moscow, Norma Publ, INFRA-M Publ. (in Russian).
- Крассов О.И.* Земельное право: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 560 с.
- Luneva, E.V. (2021) Methodological Approaches to Research of Rational Use of Nature. *Russia Law Review*. (11), 163—182. <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.142> (in Russian).
- Лунева Е.В.* Методологические подходы к исследованию права рационального природопользования // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 163—182. <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.142>
- Petrova, T.V. (2016) Rational Use of Natural Resources: Concept, Principle, Power, State Ecological Policy. *Ecological Law*. (3), 29—34. (in Russian).
- Петрова Т.В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29—34.
- Volkov, G.A. (2018) On Methodology of Nature Resources law. *Ecological Law*. (1), 3—12. (in Russian).
- Волков Г.А.* О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 3—12.

Сведения об авторе:

Краснова Ирина Олеговна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права, Российский государственный университет правосудия; Российская Федерация, 117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69

ORCID ID: 0000-0003-4074-404x

e-mail: ikrasnova52@yandex.ru

About the author:

Irina O. Krasnova — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Head of the Department of Land Use and Environmental Law, Russian State University of Justice; 69 Novocheremushkinskaya str., Moscow, 117418, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-4074-404x

e-mail: ikrasnova52@yandex.ru