

УДК 349.6

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ КОДИФИКАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В РАМКАХ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

М. В. ПОНОМАРЁВ^{1), 2)}

¹⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черемушkinsкая, 34, 117218, г. Москва, Россия

²⁾Московский государственный университет геодезии и картографии,
Гороховский пер., 4, 105064, г. Москва, Россия

Исследуются ключевые тенденции, проблемы и перспективы систематизации экологического законодательства в форме экологического кодекса. Рассматривается опыт кодификации экологического законодательства в некоторых государствах Западной Европы и постсоветского пространства, а также возможность использования указанного опыта при кодификации экологического законодательства в Российской Федерации и Республике Беларусь.

Ключевые слова: экологическое право; экологическое законодательство; экологический кодекс; охрана окружающей среды; природопользование; экологическая безопасность.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF CODIFICATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE UNION STATE

M. V. PONOMAREV^{a, b}

^aInstitute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheremushkinskaya Street, Moscow 117218, Russia

^bMoscow State University of Geodesy and Cartography, 4 Gorokhovskii Lane, Moscow 105064, Russia

The article examines the main trends, problems and perspectives of the systematisation of environmental legislation in the form of the environmental code. For that purpose, the experience of codification of environmental legislation in some countries of Western Europe in the countries of post-Soviet area, as well as the possibility of using this experience during the work on the codification of environmental legislation in the Russian Federation and the Republic of Belarus is examined.

Keywords: environmental law; environmental legislation; environmental code; environmental protection; the use of natural resources; environmental safety.

Образец цитирования:

Пономарёв МВ. Проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства в Российской Федерации и Республике Беларусь в рамках Союзного государства. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2023;1:34–43.
<https://doi.org/10.33581/2520-2561-2023-1-34-43>

For citation:

Ponomarev MV. Problems and prospects of codification of environmental legislation in the Russian Federation and in the Republic of Belarus within the framework of the Union State. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2023;1:34–43. Russian.
<https://doi.org/10.33581/2520-2561-2023-1-34-43>

Автор:

Михаил Вячеславович Пономарёв – кандидат юридических наук; старший научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства¹⁾, доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости факультета управления территориями²⁾.

Author:

Mikhail V. Ponomarev, PhD (law); senior researcher at the department of environmental and agrarian legislation^a and associate professor at the department of land law and state registration of real estate, faculty of territory management^b.
ecology1@izak.ru

Введение

Вопросы систематизации экологического законодательства, в частности его кодификации, на сегодняшний день не теряют своей актуальности вне зависимости от политических, экономических и иных процессов. В 2017–2023 гг. сложилась устойчивая тенденция возобновления попыток кодификации экологического законодательства в ряде государств – членов Евразийского экономического союза. В 2021 г. был принят новый (уже второй по счету) Экологический кодекс Республики Казахстан¹. За несколько лет до этого, в 2017 г., в Кыргызской Республике Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики был подготовлен и вынесен на общественное обсуждение очередной проект экологического кодекса².

Вопрос о разработке и принятии экологического кодекса в Республике Таджикистан был решен на уровне Концепции правовой политики Республики Таджикистан на 2018–2028 годы и Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2030 года. Указом Президента Республики Таджикистан от 14 мая 2018 г. для создания экологического кодекса была организована рабочая группа из опытных специалистов, правоведов, представителей государственных органов. Рабочей группой была подготовлена и направлена в уполномоченный орган для изучения и утверждения первая редакция проекта экологического кодекса³.

Государственному комитету по экологии и охране окружающей среды Республики Узбекистан президентом республики было поручено до 1 декабря 2022 г. разработать и внести в Кабинет министров проект экологического кодекса с привлечением общественности и средств массовой информации⁴. Проект кодекса уже разработан и представлен науч-

ной общественности специалистами из Ташкентского государственного юридического университета⁵.

В Российской Федерации в 2021 г. на официальном уровне вновь заговорили о необходимости возобновления работ по подготовке проекта экологического кодекса⁶. В Республике Беларусь также было принято решение вернуться к вопросу о разработке концепции экологического кодекса, подготовка и утверждение которой предусмотрены Планом подготовки проектов законодательных актов на 2023 год⁷ (работа над концепцией кодекса запланирована на 2023–2024 гг.).

Таким образом, наблюдается активизация процессов кодификации экологического законодательства в различных государствах, что, на наш взгляд, обусловлено прежде всего необходимостью его систематизации на национальном уровне и устранения в нем дефектов в виде коллизий и иных внутренних противоречий, а также повышения эффективности действия его норм. При этом систематизация эколого-правовых норм в форме кодифицированного акта, регулирующего общественные экологические отношения, на постсоветском пространстве возможна как на национальном уровне, так и на уровне различных интеграционных объединений – Содружества независимых государств (СНГ), Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Союзного государства Беларуси и России.

В рамках ЕАЭС ведется активная работа по кодификации правовых норм, регулирующих общественные отношения в различных сферах, например, приняты Таможенный кодекс ЕАЭС⁸, Этический кодекс ЕЭК⁹ и ряд иных документов. Вполне возможным вариантом могла бы стать разработка проекта экологического кодекса ЕАЭС и даже экологического кодекса Союзного государства Беларуси и России.

¹Экологический кодекс Республики Казахстан : Кодекс Респ. Казахстан, 2 янв. 2021 г., № 400-VI // Вед. Парламента Респ. Казахстан. 2021. № 2-1(6) (2821).

²Экологический кодекс: пока на обсуждение... [Электронный ресурс]. URL: <http://precedentinfo.kg/2017/04/17/ekologicheskij-kodeks-poka-na-obsuzhde/> (дата обращения: 08.01.2023).

³Экологический кодекс необходим для устранения законодательных конфликтов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.aarhus.tj/ekologicheskij-kodeks-neobhodim-dlya-ustraneniya-zakonodatel'nykh-konfliktov/> (дата обращения: 10.01.2023).

⁴О мерах по охране окружающей среды и организации деятельности государственных органов в сфере экологического контроля [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/uz/docs/5801428> (дата обращения: 09.01.2023).

⁵Обсуждены вопросы экологического законодательства [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kaznu.kz/ru/3/news/one/29377/> (дата обращения: 09.01.2023).

⁶«Новые люди» предложили создать экологический кодекс для борьбы с лесными пожарами [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/54304/> (дата обращения: 08.01.2023) ; Александр Козлов поддержал идею создания экологического кодекса в России [Электронный ресурс]. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/aleksandr_kozlov_podderzhal_ideyu_sozdaniya_ekologicheskogo_kodeksa_v_rossii/?sphrase_id=519008 (дата обращения: 09.01.2023) ; В России предлагают принять Экологический кодекс: что это и для чего это нужно [Электронный ресурс]. URL: <https://news.ru/society/v-rossii-predlagayut-prinyat-ekologicheskij-kodeks-cto-eto-i-dlya-chemo-eto-nuzhno/> (дата обращения: 08.01.2023) ; Матвиенко предложила создать Экологический кодекс [Электронный ресурс]. URL: <https://news.ru/society/matvienko-predlozhila-sozdat-ekologicheskij-kodeks/> (дата обращения: 08.01.2023).

⁷О плане подготовки проектов законодательных актов на 2023 год : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 дек. 2022 г., № 467 [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P32200467&p1=1&p5=0> (дата обращения: 07.01.2023).

⁸Таможенный кодекс Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: http://eec.eaunion.org/comision/department/dep_tamoj_zak/tk_eaes.php (дата обращения: 09.01.2023).

⁹Об утверждении Этического кодекса Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntol.ru/document/728/38236> (дата обращения: 09.01.2023).

Российская Федерация и Республика Беларусь в настоящее время предпринимают беспрецедентные совместные усилия по межгосударственной экономической и правовой интеграции, а также гармонизации законодательства (включая экологическое законодательство) в рамках Союзного государства. При этом совершенствование природоохранительного законодательства является одним из ключевых направлений межправительственной работы, предусмотренных ст. 2 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды¹⁰.

Аналогичные направления сотрудничества были определены и для уполномоченных государственных органов – Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, которым было предписано продолжить совместную работу по гармонизации законодательства в области экологической безопасности и природопользования (резолюция Совета Министров Союзного государства от 12 декабря 2012 г. № 13 «О проведении согласованной экологической политики в рамках реализации Концепции социального развития Союзного государства на 2011–2015 годы»¹¹).

В связи с активизацией процессов кодификации национального экологического законодательства в СНГ вновь возникает вопрос о необходимости выработки методологического подхода к систематизации эколого-правовых норм. К процессу кодификации экологического законодательства ввиду его сложности следует подходить очень взвешенно и осторожно, так как юридико-технические, а также иные ошибки системного характера, допускаемые, в частности, при определении объема регулируемых экологических отношений, структуры кодекса и массива правовых норм, подлежащих включению в него (с последующей отменой соответствующих законодательных актов), могут привести к обратному эффекту и создать существенные проблемы при формировании соответствующей правоприменительной практики.

Актуальность кодификации экологического законодательства объясняется Т. В. Петровой не только объемом действующего нормативно-правового материала, но и наличием в нем существенных пробелов и коллизий, декларативностью и отсылочным характером многих содержащихся в нем правовых норм, необходимостью гармонизации российского законодательства с нормами международного права и национального законодательства развитых зарубежных стран [1, с. 69]. И. О. Краснова, основываясь на последнем опыте кодификации, указывает

что при ее помощи решалась задача устранения дублирующих норм, пробелов и других недостатков в действующей системе правового регулирования [2, с. 26].

С. А. Боголюбов справедливо отмечает, что довод об экологическом кодексе как о простой новой точке отсчета природоохранной деятельности, регулируемой правом, не может быть серьезным, если им не предусматривается качественно новый механизм природоохранного, природоресурсного стимулирования, управления и контроля. Кодекс должен отличаться от простого закона не только формой, названием, но и качественно иным наполнением, содержанием [3, с. 21].

По мнению А. С. Шестерюка, одним из направлений развития российского экологического законодательства при кодификации должно стать нормативное закрепление в нем принципов устойчивого развития [4, с. 13]. Следует отметить, что данный подход является весьма нетрадиционным для подготовки проектов национальных экологических кодексов ввиду того, что экономические и социальные аспекты устойчивого развития данными проектами, как правило, не охватываются.

Как отмечает Т. В. Петрова, конечная цель кодификации – создание относительно компактного законодательного акта (экологического кодекса), содержащего преимущественно нормы прямого действия, охватывающие весь комплекс отношений в сфере охраны окружающей среды и отвечающие современным экологическим и экономическим условиям жизни общества [1, с. 72]. И. А. Игнатьева указывает следующее:

- а) кодификация экологического законодательства – форма закономерного и постоянного процесса развития и упорядочения законодательства;
- б) кодифицированный акт совсем не обязательно является головным в отрасли права и законодательства;
- в) создание экологического кодекса является лишь одним из множества результатов кодификации экологического законодательства [5, с. 17].

Следует отметить, что процесс кодификации экологического законодательства, осуществляемый на постсоветском пространстве достаточно длительное время, имеет ряд весьма схожих характерных особенностей, определяющих в том числе и общие теоретические подходы к структуре данных законопроектов, и общие проблемы, с которыми пришлось столкнуться их разработчикам.

Одним из первых и основных вопросов, возникающих перед разработчиками данных кодексов,

¹⁰О сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды : соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь : заключ. в г. Смоленске 5 июля 1994 г. // Бюл. междунар. договоров. 1995. № 5.

¹¹Документ не был опубликован.

является вопрос об их структуре и объеме правовых норм, подлежащих включению при проведении работ по кодификации. По мнению М. И. Васильевой, гипотеза о проведении полной кодификации, включающей нормы как природоохранительной, так и природоресурсной направленности, в настоящее время и, вероятно, в ближайшем будущем тоже не имеет перспектив для реализации по причинам как субъективного, так и объективного характера [6, с. 4].

С. А. Боголюбов, говоря о возможной структуре экологического кодекса, отмечает, что предполагаемое объединение в одном нормативном правовом акте законов о недрах, животном мире, а также природоресурсных кодексов консолидирует близкие либо однородные требования по общему предмету – компонентам окружающей среды – и внешне может выглядеть привлекательным (состоять из общей и особенной частей). Однако созданный таким образом кодекс будет громоздким, постоянно изменяемым, неудобным для пользования [7, с. 412].

Т. И. Макарова, Е. В. Лаевская и В. Е. Лизгаро утверждают, что сложность разработки кодифицированного нормативного правового акта эколого-правового содержания обусловлена комплексным характером экологического права, что, несомнен-

но, должно отразиться на содержании экологического кодекса [8, с. 5]. По мнению И. А. Игнатьевой, систематизация направлена на упорядочение всех эколого-правовых норм системы экологического законодательства, а это означает, что нормы природоресурсных отраслей, в том числе природоохранительного содержания, будут обобщены и усовершенствованы в рамках этой системы [9, с. 7]. М. И. Васильева важнейшим условием проведения кодификации экологического законодательства считает инвентаризацию соответствующих норм права, определение их действительности, устранение взаимной противоречивости, поиск устаревших норм, выяснение объективной потребности в создании новых норм и другие виды работ, без выполнения которых разработка экологического кодекса была бы преждевременной [10, с. 16–17].

Кодификация экологического законодательства, являясь одной из наиболее глубоких и сложных форм его систематизации, должна основываться на соответствующих научно обоснованных подходах, а также учитывать зарубежный опыт как теоретического, так и практического характера, накопленный государствами, в которых уже достаточно длительное время успешно действуют соответствующие кодексы.

Опыт кодификации экологического законодательства в странах Западной Европы

Одним из первых в странах Западной Европы был принят Экологический кодекс Швеции (*Miljöbalk*)¹². Помимо регулирования традиционных для экологического законодательства отношений по охране окружающей среды и использованию отдельных видов природных ресурсов, Экологический кодекс Швеции содержит весьма интересные и достаточно специфические правовые нормы и даже целые институты, которые заслуживают пристального внимания и интереса.

Например, кодекс предусматривает создание специальных экологических судов, включая Высший экологический суд Швеции. Кодекс устанавливает принцип бремени доказательств, т. е. принцип презумпции виновности субъекта, осуществляющего хозяйственную деятельность (в отличие, например, от российского законодательства об охране окружающей среды, которое в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепляет принцип презумпции экологи-

ческой опасности лишь намечаемой хозяйственной и иной деятельности). В числе прочих отношений кодекс регулирует также вопросы генной инженерии, оборота химической продукции и «биотехнических» организмов.

В правовой литературе отмечается, что кодекс имеет весьма широкую сферу регулирования. В целом он вобрал в себя тысячи положений других законодательных актов. По своей сути данный документ является рамочным законом, не содержит конкретных положений по регулированию отдельных видов деятельности (нормативы, лимиты и т. п.) и вопросов пересечения интересов различных участников процесса [11, с. 36].

Экологический кодекс Франции (*Le Code de l'Environnement de la France*)¹³, законодательная часть которого (*Partie Législative*) была принята в качестве приложения к Ордонансу от 18 сентября 2000 г. № 2000-914, регулирует весьма широкий круг отношений, включая не только охрану природных ресурсов, но и, например,

¹²Текст Экологического кодекса Швеции опубликован на шведском языке на официальном сайте Парламента Швеции (см.: *Miljöbalk* (1998:808) [Electronic resource]. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808 (date of access: 12.01.2023)). На английском языке данный кодекс опубликован на официальном сайте Правительства Швеции (см.: *Environmental Code* [Electronic resource]. URL: <https://www.government.se/contentassets/5e4d4ebdb4499f8d6365720ae68724/the-swedish-environmental-code-ds-200061/> (date of access: 12.01.2023)).

¹³Актуальную версию текста кодекса на французском, английском и ряде иных языков можно найти на официальном сайте французского правительства для распространения нормативных правовых актов и судебных решений верховных судов (см.: *Code de l'environnement* [Ressource électronique]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006074220> (date de la demande: 11.01.2023)).

такие достаточно не типичные для права государств Западной Европы отношения, как регулирование обращения генно-модифицированных организмов, охрану окружающей среды в Антарктике. Как указывает Е. А. Хохлявин, нормы кодекса регулируют куда более широкую сферу отношений, чем это принято в России (его законодательная часть состоит из 7 книг). Масштаб законоположений в кодексе весьма значителен, он содержит наиболее важные и принципиальные нормы и не носит исчерпывающего характера. Его текст изобилует множеством прямых отсылок к другим кодексам, законам и декретам. Создание кодекса происходило путем инкорпорации (включения) в его текст ранее принятых законов [12, с. 32].

Работа над кодексом велась несколько лет (первый проект был представлен парламенту в 1996 г., но потерпел неудачу и подвергся критике как со стороны общественности, так и со стороны чиновников). Как уже отмечалось выше, создание кодекса происходило путем инкорпорации, т. е. включения в его текст ранее принятых законов. При этом некоторые положения были отменены как устаревшие или противоречащие друг другу. Кроме того, некоторые определения уточнялись и приводились в соответствие с другими нормативными актами (например, с Уголовным кодексом Франции и Гражданским кодексом Франции). В Экологический кодекс Франции вошли более чем 39 законов, принятых до 2000 г. Ордонанс № 2000-914 о принятии Экологического кодекса был издан 18 сентября 2000 г. Часть положений кн. I, III–V была опубликована Ордонансом от 2 августа 2005 г. № 2005-935. Также значительные изменения вносились в кн. II и VI Декретом от 22 марта 2007 г. № 2007-397 [13, с. 45].

Кодификация экологического законодательства в странах СНГ и иных странах на постсоветском пространстве

В числе сходных концептуальных решений в проводимой кодификации экологического законодательства в странах СНГ в юридической литературе выделяют следующие:

- практически безальтернативно результатом кодификации в этих государствах видится экологический кодекс;
- как правило, создание экологического кодекса обосновывается необходимостью модернизации законодательства в рассматриваемой сфере, совершенствования механизмов его реализации, приведения его в соответствие с международными актами;
- кодификация касается преимущественно законодательства об охране окружающей среды [15, с. 29].

Первым из государств, входящих в СНГ, где был принят экологический кодекс, стала Республика Казахстан. Это событие состоялось 9 января 2007 г. В настоящее время в государстве действует Экологиче-

Интересен опыт кодификации экологического законодательства Германии, который на сегодняшний день не увенчался принятием соответствующего кодекса. Работа над проектом экологического кодекса ФРГ (*Umweltgesetzbuch*)¹⁴ велась с 1970-х гг., а его последний проект был отклонен в 2009 г. Как отмечает профессор Г. Винтер, результатом долгой разработки немецкого экологического кодекса после двух больших, так называемых профессорских, проектов¹⁵ и экологического кодекса, стал третий большой документ, называемый законопроектом Министерства по охране окружающей среды, редакция которого была представлена 20 мая 2008 г. [14, с. 33].

Последний из проектов кодекса состоит из Общей и Особенной частей, включающих в себя 17 глав и 775 параграфов. Документ подготовлен, равно как и соответствующие кодексы Швеции и Франции, путем инкорпорации действующих правовых норм. Помимо норм, регулирующих традиционные для экологического законодательства отношения по охране окружающей среды и использование отдельных видов природных ресурсов, он включает в себя нормы, регулирующие энергосбережение, пользование атомной энергией и радиационную безопасность, безопасность транспорта, развитие генной инженерии и иных биотехнологий.

Совершенно иные тенденции и подходы к кодификации экологического законодательства характерны для государств, чьи правовые системы весьма схожи между собой ввиду того, что их общее развитие связано с вхождением в качестве союзных республик в СССР.

ский кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 г. № 400-VI, который, несмотря на совершенно различные оценки практиков, представляет собой, на наш взгляд, достаточно успешный результат работы по кодификации. Кодекс довольно детально регулирует совершенно разнообразные группы общественных отношений, при этом для него характерна упомянутая выше тенденция к систематизации, прежде всего, природоохранных норм.

В Особенной части кодекс содержит в том числе следующие правовые нормы:

- регулирующие охрану атмосферного воздуха, водных объектов, земель, биоразнообразия, особенности предоставления экосистемных услуг;
- определяющие экологические требования при использовании животного мира;
- регламентирующие охрану лесов, генофонда растений, животных, микроорганизмов и использование генетических ресурсов;

¹⁴Umwelt Bundesamt [Elektronische Ressource]. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/umweltgesetzbuch#aktivitaten-des-umweltbundesamtes> (Datum des Zugriffs: 12.01.2023).

¹⁵По поручению Министерства по охране окружающей среды было представлено два проекта Экологического кодекса. Первый проект был представлен в 1990 г. Общей частью. Второй проект Экологического кодекса, предложенный в 1994 г., состоял из его Особенной части.

- устанавливающие особенности правового режима государственной заповедной зоны в северной части Каспийского моря, меры по охране климата, по государственному регулированию в сфере выбросов и поглощений парниковых газов, по охране озонового слоя атмосферы, по государственному управлению в сфере адаптации к изменению климата;

- осуществляющие правовое регулирование обращения с различными видами отходов (включая опасные отходы, отходы горнодобывающей промышленности, коммунальные отходы, радиоактивные, строительные, медицинские, биологические и иные отходы);

- содержащие особые экологические требования при осуществлении отдельных видов хозяйственной деятельности, а также особенности правового режима зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия.

В структуру кодекса была введена Специальная часть, в которую вошли нормы, регулирующие особенности международного сотрудничества Республики Казахстан в области охраны окружающей среды, порядок применения мер юридической ответственности и разрешения экологических споров. В данную часть вошли также заключительные и переходные положения и ряд приложений к кодексу.

Определенных успехов в деле кодификации экологического законодательства достигли в Кыргызской республике. Здесь впервые о целесообразности кодификации законодательства об охране природы в 1988 г. высказался А. К. Кадыров¹⁶ [16, с. 139]. Первый проект экологического кодекса был предложен группой депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и принят данным органом 15 января 2009 г., однако был отклонен позднее указом Президента Кыргызской Республики ввиду необходимости доработки его отдельных положений. Продолжение работы по кодификации экологического законодательства и доработке кодекса было отложено на длительный период.

Сохраняя общий подход к системе и содержанию экологического кодекса, характерный преимущественно для стран постсоветского пространства, разработчики проекта экологического кодекса Кыргызской Республики¹⁷ включили в его состав общую и особенную части. Вместе с тем проект не содержал основные нормы, касающиеся использования природных ресурсов.

В документах программного характера, на основе которых должны строиться экологическая политика и деятельность по совершенствованию экологического законодательства, необходимость проведения работ по его систематизации не значит. Так, например, в Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 23 ноября 2007 г. УП № 506, в частности, в разделе, посвященном тенденциям развития законодательства, не говорится о систематизации или кодификации экологического законодательства. Нет соответствующего упоминания о необходимости принятия экологического кодекса и в Программе развития зеленой экономики в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 ноября 2019 г. № 605.

Как уже отмечалось выше, в 2017 г. Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики был подготовлен и вынесен на общественное обсуждение очередной проект экологического кодекса, однако на сегодняшний день он так и не принят.

Работы по подготовке проекта экологического кодекса Украины предусматривались Основными направлениями государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, утвержденной постановлением Верховной Рады Украины от 5 марта 1998 г. Однако все практические работы по созданию данного акта связаны лишь с обобщением законодательства об охране окружающей среды, а перспективы его принятия в настоящее время весьма туманны [17, с. 112; 18, с. 94]. Попытки подготовки проекта экологического кодекса Украины предпринимались и значительно позже, но также были безрезультативными¹⁸.

Модельный экологический кодекс для государств – участников СНГ состоит из Общей и Особенной частей¹⁹. Структура Общей и Особенной частей модельного экологического кодекса позволяет судить о применении при их подготовке подхода, характерного для работ по кодификации экологического законодательства в государствах постсоветского пространства, когда нормы актов природоресурсного законодательства в целом остаются за пределами проекта экологического кодекса.

¹⁶Кадыров А. К. Правовая охрана природы в Киргизской ССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. М., 1988. С. 3.

¹⁷Проект Экологического кодекса Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/meetings/2017/April_5_Bishkek_2ndSubregional_Event/Draft_Ecological_Code_ru.pdf (дата обращения: 08.01.2023); Экологический кодекс КР. Аннотация [Электронный ресурс]. URL: https://new.wwf.ru/upload/iblock/32c/urid_eccodkyrg_annotationruss.doc (дата обращения: 09.01.2023).

¹⁸Экологический кодекс обойдется в 290 тысяч гривен [Электронный ресурс]. URL: <https://minprom.ua/opinion/4810.html> (дата обращения: 07.01.2023).

¹⁹Модельный экологический кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств (Общая часть) : принят в г. СПб. 16 нояб. 2006 г. постановлением 27-8 на 27-м пленарном заседании Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ // Информ. бюл. Межпарлам. Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (ч. 1). С. 377–434 ; Модельный экологический кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств (Особенная часть) : принят в г. СПб. 31 окт. 2007 г. постановлением 29-14 на 29-м пленарном заседании Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ // Информ. бюл. Межпарлам. Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 41. С. 273–335.

Особенности кодификации экологического законодательства в СССР и Российской Федерации

Идеи о принятии природоохранительного кодекса СССР выдвигались представителями науки экологического права еще в 1960-х гг. Отчасти результатом такой работы по систематизации экологического законодательства в тот период стали Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР» и аналогичные законы в союзных республиках (1957–1963 гг.).

В. В. Петров отмечал, что появление этой новой формы (комплексный природоохранительный акт), донныне не известной природоохранительному законодательству, послужило причиной почти 30-летней дискуссии о форме и содержании союзного природоохранительного акта. Были предложены три варианта формы для данного документа:

- основы законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов (Г. А. Аксененок, 1960);
- закон об охране природы, окружающей среды (Г. Н. Полянская, 1963);
- природоохранительный кодекс (Н. Д. Казанцев, 1961 [19]).

В последующие годы обсуждение данной проблемы шло в контексте создания закона об охране природы, закона об охране окружающей среды либо закона об охране окружающей природной среды [20]. Одна из попыток такой кодификации уже после распада СССР увенчалась принятием Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды».

Новая попытка кодификации российского экологического законодательства была предпринята уже значительно позже: в 2007–2008 гг. по заданию Министерства природных ресурсов Российской Федерации несколькими рабочими группами были подготовлены проект концепции экологического кодекса Российской Федерации²⁰, а также проекты его Общей и Особенной частей [21]. Следует отметить, что разработчиками каждого из трех проектов за основу был взят подход, в соответствии с которым нормы природоресурсного законодательства в большинстве оставались вне пределов проведенной кодификации (помимо системы экологических требований в отдельных отраслях природопользования), при этом с 1 января 2007 г. вступили в силу новые Лесной кодекс Российской Федерации и Водный кодекс Российской Федерации. Вместе с тем между проектами

наблюдались некоторые разночтения в понимании объемов кодификации, круга включаемых в проекты правовых норм и законодательных актов, подлежащих отмене в связи с этим.

Г. А. Волков в качестве причины, из-за которой проект концепции экологического кодекса Российской Федерации так и остался проектом, называет отсутствие согласованного решения по наиболее важным вопросам кодификации и ее пределов: основной идее, цели и предмету правового регулирования, кругу лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новым правам и обязанностям, в том числе с учетом ранее имевшихся, месту будущего закона в системе действующего законодательства [22, с. 23].

Проект экологического кодекса Российской Федерации (в части промышленной экологии)²¹ (2013–2015), подготовленный под эгидой Российского союза промышленников и предпринимателей, в отличие от предыдущих проектов, содержит не совсем стандартный подход к пониманию некоторых устоявшихся в экологическом законодательстве и доктрине экологического права концептуальных понятий, а также к определению групп общественных отношений, являющихся предметом законодательного регулирования указанного проекта.

Особого внимания с точки зрения юридической техники заслуживает опыт кодификации законодательства в области охраны окружающей среды на региональном уровне. Так, соответствующие работы были проведены при подготовке действующих в настоящее время Экологического кодекса Республики Татарстан, Экологического кодекса Республики Башкортостан, а также принятого достаточно недавно Экологического кодекса г. Санкт-Петербурга²². В последний документ не вошли нормы, регулирующие отдельные группы природоресурсных отношений, в частности, в сфере недропользования на территории Санкт-Петербурга, хотя на уровне субъекта Российской Федерации такое решение могло бы быть вполне целесообразным.

Работа по подготовке проекта экологического кодекса Республики Беларусь активно велась с 2002 г. Своего рода промежуточным результатом указанной работы стала концепция экологического кодекса Республики Беларусь, которая была утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь

²⁰Концепция проекта Экологического кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/proekty_pravovyykh_aktov/660/?sphrase_id=519008 (дата обращения: 07.01.2023).

²¹Экологический кодекс Российской Федерации (в части промышленной экологии) [Электронный ресурс]. URL: <http://media.rsprr.ru/document/1/a/8/a88e5cdae7f4ca9df5c0097a2aa2467d.pdf> (дата обращения: 07.01.2023); Экологический кодекс Российской Федерации (в части промышленной экологии) (проект) / З. А. Кучкаров [и др.]. М.: Концепт, 2015. 280 с.

²²Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ (в ред. от 2 ноября 2022 г.) // Вед. Гос. Совета Татарстана. 2009. № 1. С. 5; Экологический кодекс Республики Башкортостан от 28 октября 1992 г. № ВС-13/28 (в ред. от 6 июля 2022 г.) // Вед. Гос. Собрания – Курултая, Президента и Правительства Респ. Башкортостан. 2004. № 1(175). С. 12; Экологический кодекс Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntol.ru/document/456009803> (дата обращения: 09.01.2023).

от 16 декабря 2005 г. № 1460. Для кодификации экологического законодательства был избран подход, отличный от теоретических положений о предмете права окружающей среды. Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь предложил (и это предложение получило отражение в концепции) урегулировать в кодексе правоотношения, «относящиеся преимущественно к сфере охраны окружающей среды, а также общие положения об охране отдельных компонентов природной среды» [23, с. 110].

Как уже отмечалось, работы над концепцией экологического кодекса Республики Беларусь возобновились.

Т. И. Макарова отмечает, что в силу комплексного характера эколого-правового регулирования принятие Экологического кодекса взамен Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» не сделает систему более четкой, поскольку такой способ систематизации ставит, по крайней мере, еще два вопроса:

- о включении в кодекс целого ряда норм, фактически регулирующих экологические отношения, например уже кодифицированных норм земельного, водного, лесного, горного законодательства;
- о соотношении положений будущего экологического кодекса с теми нормами, которые, регулируя отношения в области окружающей среды в силу их комплексного характера, все же не войдут в кодекс [24, с. 213].

Таким образом, результаты исследования современных тенденций кодификации экологического законодательства в различных государствах позволяют сделать вывод о больших концептуальных различиях в подходах, используемых разработчиками проектов экологических кодексов, в частности, при определении групп общественных отношений, регулирование которых должно осуществляться нормами данных документов.

Для государств Западной Европы (Швеция, Франция, Германия), в которых уже действуют соответствующие кодексы или подготовлены их проекты, инкорпорирующие достаточно большой массив правовых норм (включая нормы природоресурсного права), характерен совершенно иной подход, нежели для государств постсоветского пространства (Республика Казахстан, Российская Федерация, Республика Беларусь, Кыргызская Республика). В последних в основном ведутся работы по кодификации именно природоохранного законодательства, которые в ряде случаев увенчались принятием экологического кодекса (например, Республика Казахстан).

Таким образом, тенденция активизации процессов кодификации экологического законодательства наблюдается в различных государствах постсоветского пространства, в частности в Российской Федерации и в Республике Беларусь, на уровне национального законодательства. Учитывая достаточно активную межгосударственную интеграцию двух стран в целях гармонизации эколого-правовых требований, понадобится унифицировать основные подходы к кодификации, в частности к определению структуры и содержания экологических кодексов обоих государств.

Также следует отметить, что кодификация экологического законодательства в данном случае возможна не только на национальном уровне, но и на уровне различных интеграционных объединений, например Евразийского экономического союза или Союзного государства Беларуси и России. Учитывая, что в рамках ЕАЭС ведется большая работа по кодификации правовых норм, регулирующих общественные отношения в различных сферах, вполне возможным вариантом можно считать разработку проекта экологического кодекса ЕАЭС и даже экологического кодекса Союзного государства Беларуси и России.

Библиографические ссылки

1. Петрова ТВ. Идеи В. В. Петрова о кодификации законодательства об охране окружающей среды и современность. *Экологическое право*. 2009;2–3:68–76.
2. Краснова ИО. Развитие института экологического нормирования и кодификация законодательства об охране окружающей среды. *Экологическое право*. 2010;6:24–28.
3. Боголюбов СА. Проблемы и задачи экологического кодекса. *Экологическое право*. 2010;6:15–21.
4. Шестерюк АС. Кодификация законодательства об охране окружающей среды: проблемы методологии. *Экологическое право*. 2010;6:12–15.
5. Игнатьева ИА. Кодификация экологического законодательства: современные проблемы и условия применения. *Экологическое право*. 2008;1:16–19.
6. Васильева МИ. Особенная часть экологического права как объект кодификации. *Экологическое право*. 2010;6:3–12.
7. Боголюбов СА. Стадии разработки законопроекта (на примере экологического кодекса). *Юридическая техника*. 2023;17:409–415.
8. Макарова ТИ, Лаевская ЕВ, Лизгаро ВЕ. Теоретико-правовые проблемы кодификации экологического законодательства Республики Беларусь. В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия. Специальный выпуск*. Минск: БГУ; 2006. с. 3–12.
9. Игнатьева ИА. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства. *Экологическое право*. 2007;1:4–11.

10. Васильева МИ. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды. *Экологическое право*. 2007;2:8–18.
11. Бринчук ММ, Редникова ТВ. Кодекс окружающей среды Швеции. *Экологическое право*. 2010;6:36–39.
12. Хохлявин СА. Экологический кодекс Франции и нормы финансового характера, обеспечивающие его реализацию при обращении с отходами. *Экологическое право*. 2005;3:31–35.
13. Калинин ВТ. Экологический кодекс Франции. *Экологическое право*. 2010;6:44–46.
14. Винтер Г. Экологический кодекс – обзор и оценка. *Экологическое право*. 2010;6:33–36.
15. Игнатьева ИА. Опыт кодификации экологического законодательства в государствах – участниках СНГ. *Экологическое право*. 2007;3:27–33.
16. Мурзабекова ЖТ. Теоретико-правовые вопросы кодификации экологического законодательства Кыргызстана. *Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана*. 2018;5:137–140.
17. Шемшученко ЮС. К вопросу об Экологическом кодексе Украины. В: Быстров ГЕ, редактор. *Проблемы совершенствования методики преподавания эколого-правовых и аграрно-правовых учебных дисциплин в юридических вузах России*. Москва: Таглитат; 2007. с. 109–114.
18. Шемшученко ЮС. Национальные интересы и экологическое право. *Журнал российского права*. 2005;12:92–95.
19. Казанцев НД. К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы. *Экологическое право*. 2006;3:2–7.
20. Петров ВВ. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды»). *Экологическое право*. 2009;2–3:9–16.
21. Заславская НМ. Научная дискуссия «Экологический кодекс Российской Федерации: теоретические проблемы». *Экологическое право*. 2008;1:44–45.
22. Волков ГА. Кодификация законодательства об охране окружающей среды как реализация единой государственной экологической политики. *Экологическое право*. 2010;6:21–24.
23. Макарова ТИ. Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь). В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия. Специальный выпуск*. Минск: БГУ; 2006. с. 108–120.
24. Макарова ТИ. Теоретико-методологические проблемы систематизации экологического законодательства. *Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2019;161(1):206–218. DOI: 10.26907/2541-7738.2019.1.206-218.

References

1. Petrova TV. [V. V. Petrov's ideas on the codification of legislation on environmental protection and modernity]. *Ekologicheskoe pravo*. 2009;2–3:68–76. Russian.
2. Krasnova IO. [Development of the institute of environmental regulation and codification of legislation on environmental protection]. *Ekologicheskoe pravo*. 2010;6:24–28. Russian.
3. Bogolyubov SA. [Problems and tasks of Environmental Code]. *Ekologicheskoe pravo*. 2010;6:15–21. Russian.
4. Shesteryuk AS. [Codification of legislation on environmental protection: problems of methodology]. *Ekologicheskoe pravo*. 2010;6:12–15. Russian.
5. Ignat'eva IA. [Codification of environmental legislation: modern problems and conditions of application]. *Ekologicheskoe pravo*. 2008;1:16–19. Russian.
6. Vasil'eva MI. [A special part of environmental law as an object of codification]. *Ekologicheskoe pravo*. 2010;6:3–12. Russian.
7. Bogolyubov SA. [Stages of development of the bill (on the example of the Environmental Code)]. *Judicial techniques*. 2023;17:409–415. Russian.
8. Makarova TI, Laevskaya EV, Lizgaro VE. [Theoretical and legal problems of codification of environmental legislation of the Republic of Belarus]. In: Bibilo, editor. *Pravo i demokratiya. Spetsial'nyi vypusk* [Law and democracy. Special issue]. Minsk: Belarusian State University; 2006. p. 3–12. Russian.
9. Ignat'eva IA. [Systematisation of environmental legislation and ecologisation of other branches of Russian legislation]. *Ekologicheskoe pravo*. 2007;1:4–11. Russian.
10. Vasilyeva MI. Conceptual issues of improving environmental policy and legislation on environmental protection. *Ekologicheskoe pravo*. 2007;2:8–18. Russian.
11. Brinchuk MM, Rednikova TV. [Environmental Code of Sweden]. *Ekologicheskoe pravo*. 2010;6:36–39. Russian.
12. Khokhlyavin SA. [The Environmental Code of France and financial regulations ensuring its implementation in waste management]. *Ekologicheskoe pravo*. 2005;3:31–35. Russian.
13. Kalinichenko VT. [Environmental Code of France]. *Ekologicheskoe pravo*. 2010;6:44–46. Russian.
14. Winter G. [Environmental Code – review and evaluation]. *Ekologicheskoe pravo*. 2010;6:33–36.
15. Ignat'eva IA. [Experience of codification of environmental legislation in the CIS member states]. *Ekologicheskoe pravo*. 2007;3:27–33. Russian.
16. Murzabekova ZhT. [Theoretical and legal issues of codification of environmental legislation of Kyrgyzstan]. *Nauka, novye tekhnologii i innovatsii Kyrgyzstana*. 2018;5:137–140. Russian.
17. Shemshuchenko YuS. [On the issue of the Ecological Code of Ukraine]. In: Byistrov GE, editor. *Problemy sovershenstvovaniya metodiki prepodavaniya ekologo-pravovykh i agrarno-pravovykh uchebnykh distsiplin v yuridicheskikh vuzakh Rossii* [Problems of improving the methodology of teaching environmental-legal and agrarian-legal academic disciplines in law schools of Russia]. Moscow: Taglimat; 2007. p. 109–114. Russian.
18. Shemshuchenko YuS. [National interests and environmental law]. *Journal of Russian Law*. 2005;12:92–95. Russian.
19. Kazantsev ND. [On the question of the scientific foundations of the codification of legislation on nature protection]. *Ekologicheskoe pravo*. 2006;3:2–7. Russian.

20. Petrov VV. [Ecological Code of Russia (to the adoption by the Supreme Council of the Russian Federation of the Law «On environmental protection»)]. *Ekologicheskoe pravo*. 2009;2–3:9–16. Russian.

21. Zaslavskaya NM. [Scientific discussion «Ecological Code of the Russian Federation: theoretical problems»]. *Ekologicheskoe pravo*. 2008;1:44–45. Russian.

22. Volkov GA. [Codification of legislation on protection of environment as realisation of a uniform state environmental policy]. *Ekologicheskoe pravo*. 2010;6:21–24. Russian.

23. Makarova TI. [The law of nature management as an institute of environmental legislation (on the issue of the development of the Environmental Code of the Republic of Belarus)]. In: Bibilo VN, editor. *Pravo i demokratiya. Spetsial'nyi vypusk* [Law and democracy. Special issue]. Minsk: Belarusian State University; 2006. p. 108–120. Russian.

24. Makarova TI. Theoretical and methodological problems of systematisation of environmental legislation. *Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki*. 2019;161(1):206–218. Russian. DOI: 10.26907/2541-7738.2019.1.206-218.

Статья поступила в редколлегию 23.02.2023.
Received by editorial board 23.02.2023.