

## 6. ТРУДОВОЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.05); ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО; ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.06)

### 6.1. КОДИФИКАЦИИ РОССИЙСКОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Сагитов Сергей Марселевич, канд. юрид. наук. Должность: доцент. Место работы: Российский государственный университет правосудия. Филиал: Казанский филиал. Подразделение: кафедра гражданского процессуального права. E-mail: smsagitov@mail.ru*

*Аннотация: Статья посвящена вопросам кодификации российского экологического законодательства с точки зрения оценки необходимости разработки и принятия Экологического кодекса. Анализируются исследования учёных, специалистов в области охраны окружающей среды, а также зарубежный опыт кодификации экологического законодательства. Рассматриваются теоретические, практические проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства в Российской Федерации.*

*Ключевые слова: кодификация, экологическое законодательство, экологический кодекс.*

#### **CODIFICATION OF THE RUSSIAN ENVIRONMENTAL LEGISLATION: CURRENT SITUATION AND PROSPECTS**

*Sagitov Sergey Marselevich, PhD at law. Position: Associate Professor. Place of employment: Russian State University of justice. Branch: Kazan branch. Department: Civil Procedural Law chair. E-mail: smsagitov@mail.ru*

*Annotation: The article is devoted to the codification of Russian environmental legislation from the point of view of assessing the need for the development and adoption of the Environmental Code. Analyzes the research of scientists, experts in the field of environmental protection, as well as the international experience of the codification of environmental law. The theoretical and practical problems and prospects of codification of environmental legislation in the Russian Federation.*

*Keywords: codification, environmental legislation, environmental code.*

Кодификация законодательства - одна из актуальных проблем современного экологического права. В настоящее время, российское экологическое законодательство представляет собой довольно громоздкую, и в определённой степени несогласованную систему, включающую различные кодексы, несколько десятков федеральных законов и сотен подзаконных нормативных правовых актов. Наличие большого объема норм и актов, противоречий между ними и одновременно пробелов правового регулирования дает веские основания специалистам считать, что задача кодификации в области охраны окружающей среды является более чем сложной [5, с.87]. При этом, в научных публикациях все чаще встречается мнение о необходимости ко-

дификации экологического законодательства, как единственно верного решения существующих проблем данного законодательства [12, с. 377-378]. Но так ли это? И не принесет ли подобное решение новых проблем? Данный вопрос остаётся предметом научных дискуссий.

В теории Экологический кодекс Российской Федерации видится как чётко структурированная система правовых норм, которая придет на смену действующему законодательству в области охраны окружающей среды и природопользования и упорядочит правовое регулирование экологических правоотношений [11, с. 64]. Но при переходе в практическую плоскость, создание Экологического кодекса, если оно будет успешным и непроработанным, может стать разочарованием для российского законодательства. Подобного мнения придерживаются такие ученые, как Боголюбов С.А., Игнатъева И.А., Голиченков А.К., Новикова Е.В. и др. Так, Игнатъева И.А. в своих работах предполагает, что кодификация экологического законодательства, как таковая, должна «назреть» - в полной мере осознаваться законодателем как единственно верный вариант развития экологического законодательства, принятие столь важного нормативно-правового акта как Экологический кодекс не должно носить недоработанный характер. При этом, Игнатъева И.А. считает, что формирование Экологического кодекса видится весьма перспективным для отрасли экологического законодательства, однако в настоящее время разрешение данного вопроса, ещё не является настолько актуальным, чтобы российское законодательство могло позволить себе принять Экологический кодекс, предварительно не проработав иные пути совершенствования экологического законодательства [8, с. 242].

Аналогичной точки зрения придерживается и Голиченков А.К.: «создание Экологического кодекса РФ сегодня невозможно ввиду того, что отсутствуют организационные, юридико-технические и ресурсные условия для его подготовки» [4, с. 223].

Боголюбов С.А., в свою очередь, не отрицая перспективы принятия кодифицированного эколого-правового нормативного акта, полагает, что процесс принятия Экологического кодекса РФ должен быть обдуманым и поэтапно последовательным. Это позволит избежать в будущем разочарований общества в возможностях решения с помощью законодательных актов экологических проблем, при этом, Экологический кодекс должен отличаться от простого закона прежде всего качественно новым содержанием [2, с. 6-10].

Безусловно, к составлению Экологического кодекса необходимо подходить разумно и обдуманно, это сложный, длительный процесс, требующий огромных усилий. Трудность принятия кодифицированного эколого-правового нормативного акта обусловлена комплексным характером экологического права, что, несомненно, должно найти отражение в содержании Экологического кодекса РФ. Проведению кодификации экологического законодательства должен предшествовать объективный, всесторонний анализ механизма реализации действующих экологических норм, связан-

ный с выявлением коллизий и пробелов экологического законодательства, его дублирующих норм. Кроме того, должны быть подготовлены реальные юридические условия и научная основа для того, чтобы Экологический кодекс РФ имел завершённый, целесообразный характер. Прежде всего, необходимо определиться с тем, нужна ли вообще кодификация экологического законодательства РФ? Разрешит ли она существующие противоречия в теории и в правоприменительной практике? Чётких ответов на данные вопросы в настоящее время нет, поскольку непонятно, как поступить с действующими природоресурсными кодексами, а также со всеми федеральными законами и подзаконными актами регулируемыми экологические правоотношения. Если простым способом собрать в единый документ все экологическое законодательство, то такой Кодекс может стать громоздким нормативно правовым актом, и превзойти по объёму все части Гражданского кодекса РФ. Это, конечно же затруднит деятельность правоприменителей по реализации его норм, поскольку использовать такой Кодекс будет сложно [7, с.152].

В тоже время в качестве первого этапа работы по кодификации экологического законодательства можно считать проект концепции Экологического кодекса РФ [13]. Данная концепция построена на признании комплексного характера акта, который будет включать в себя две части – общую и особенную. Предполагается, что Кодекс будет состоять не только из норм, относящиеся к природоохранным, природоресурсным отраслям права, но и из отдельных норм гражданского, земельного, административного, финансового и международного права или содержать необходимые отсылочные нормы по аналогии с Налоговым и Гражданскими кодексами РФ. По мнению авторов концепции, принятие Кодекса позволит провести кодификацию около 550 нормативно-правовых актов, в том числе 45 законов, 5 кодексов и более 140 постановлений правительства. Предполагается также, что акты федерального экологического законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования, принимаемые в дальнейшем, должны будут либо включаться в Экологический кодекс РФ, либо учитывать его положения. Межотраслевая кодификация, при наличии действенного механизма реализации норм экологического права, позволит разгрузить работу судов и участников экологических правоотношений.

Идея допустимости объединения всех природоохранных и природоресурсных законов в Экологический кодекс детально исследовалась различными учёными в области российского экологического права. Наиболее интересные варианты кодификации были предложены А.К. Голиченковым и С.А. Боголюбовым. Так, по мнению Голиченкова А.К., будущий Экологический кодекс должен быть актом межотраслевой, а не отраслевой кодификации и заменить все ныне действующие акты экологического законодательства (земельный, лесной, водный, воздушный кодексы и т.д.), а также подзаконные акты. Им предложена структура Экологического кодекса, состоящего из трех самостоятельных частей - Общей, Особенной и Специальной. В разделах Общей части Голиченков А.К. предлагает урегулировать общие вопросы, касающиеся экологических прав и обязанностей, права собственности на природные ресурсы и объекты, юридической ответственности, экологического управления, вопросы экологического просвещения и воспитания; в особенной - разрешить вопросы охраны окружающей среды и

обеспечение экологической безопасности, включить нормы, касающиеся охраны и использования всех средообразующих элементов. Наконец, в нормы специальной части учёный планирует включить разделы, посвящённые международному сотрудничеству [3, с. 224-232].

Боголюбов С.А. предлагает три способа кодификации экологического законодательства РФ: первый способ - проведение кодификации путём включения в один акт норм действующих природоохранных законов; второй - выделение из природоресурсовых кодифицированных законов природоохранных норм и включение этих норм в другие природоохранные нормативные акты; и третий способ - объединить в один комплексный нормативный акт природоресурсные и природоохранные законы [1, с.7]. Наиболее интересным и перспективным для России в настоящее время видится именно третий способ кодификации экологического законодательства, предложенный учёным, поскольку эффективное регулирование экологических правоотношений возможно только в единстве и взаимообусловленности природоресурсных и природоохранных норм.

Интересно, что в некоторых субъектах Российской Федерации уже приняты экологические кодексы. Положительный опыт кодификации экологического законодательства, существует в Республике Татарстан и Республике Башкортостан. Так, Экологический кодекс РТ от 15.01.2009 № 5-ЗРТ [15], принятый 15 декабря 2008 г. Государственным Советом РТ является результатом объединения всего массива экологических норм Республики Татарстан. Этот Кодекс отличается высоким уровнем юридической техники, в нём содержатся общие положения (основные понятия, принципы, объекты охраны окружающей среды и т.д.), нормы, детально регламентирующие полномочия органов исполнительной власти в экологической сфере, права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в сфере охраны окружающей среды, экологические нормативы, статьи, посвящённые экологическому контролю и мониторингу, экологическому просвещению, воспитанию и т.д. В целом, Экологический кодекс РТ по структуре очень схож с ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [14], но он носит более завершённый, исчерпывающий характер.

Не менее значимым, на наш взгляд, является возможность использования зарубежного опыта по кодификации экологического законодательства, которое может положительно повлиять на принятие решения о разработке Экологического кодекса в России. Так, накоплен позитивный опыт такого рода - это три проекта Экологического кодекса ФРГ и уже действующие проекты Экологического кодекса Чехии, Швеции и Франции [6, с.41].

Наиболее удачным примером является Экологический кодекс Франции, который в настоящее время состоит из 7 книг [9, с. 45-46]. Книга I «Общие положения» включает 5 разделов, которые посвящены общим вопросам правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования Франции; Книга II «Физические среды» состоит из 2-х разделов, посвящённых водной среде и атмосферному воздуху, привлечению к юридической ответственности за их загрязнение; Книга III «Природные пространства» содержит 6 разделов, которые регулирует порядок оценки состояния окружающей среды, охрану биологического разнообразия, прибрежных зон, природных

зон, заповедников, национальных и природных парков, различных ландшафтов; Книга IV «Фауна и флора» включает 3 раздела, посвящённых детальной регламентации охраны растительного и животного мира, регулированию охоты, рыбной ловли, в целях сохранения биологического разнообразия; Книга V «Предупреждение загрязнений, рисков и вреда» включает в себя 8 разделов и призвана решить проблемы обращения с вредными химическими веществами, с генетически модифицированными организмами, снижения объема производимых отходов, утилизации мусора, предупреждения звуковых помех; Книга VI посвящена положениям, применимым в заморских территориях - Французская Полинезия, Новая Каледония, Уоллис и Футуна, Майотта; Книга VII регламентирует охрану окружающей среды в Антарктике.

Немногие страны могут говорить о таком содержательном законодательстве в области охраны окружающей среды и природопользования, как Франция. Французский опыт кодификации экологического законодательства является хорошим примером для других стран, в том числе, для России. Во-первых, применительно к нашим условиям вполне приемлема процедура принятия экологического кодекса как и во Франции. Так, в работе над принятием Экологического кодекса РФ, по аналогии с разработкой Французского кодекса, должны принять участие не только специальные субъекты, но и представители общественных объединений, правозащитники, учёные в области экологического права. Это позволит сделать процесс принятия кодекса независимым от субъективного мнения. Во вторых, целесообразно использовать такой вид систематизации, как инкорпорация, при которой нормативно-правовые акты подвергаются только внешней обработке (удаление отдельных статей, пунктов, абзацев, утративших силу и включение последующих изменений) и размещаются в определенном порядке - алфавитном, хронологическом, систематическом (предметном) в единых сборниках, актах. В-третьих, для Экологического кодекса Российской Федерации целесообразно объединить, так же, как это сделано во Французском экологическом кодексе, лесные, земельные и иные природно-территориальные акты в одну книгу или раздел, по аналогии с книгой III Французского кодекса «Природные пространства». Регламентирование общественных отношений в области охраны и использования животного мира и растительности объединить на примере IV книги «Фауна и флора». В тоже время, учитывая особенности российского законодательства, при создании Экологического кодекса РФ нормы Воздушного и Водных кодексов желательно оставить разделенными и включить их в отдельные главы, а не объединять в одну, как это сделано во II-ой книге Экологического кодекса Франции «Физические среды».

Представляет значительный интерес для России и опыт кодификации экологического законодательства государств - участников СНГ. Развитие экологического законодательства в этих странах и в Российской Федерации имеет одни исторические корни, что сближает национальное экологическое законодательство. Прежде всего, при создании Экологического кодекса РФ следует обратить внимание на опыт кодификации экологического законодательства Республики Казахстан. Экологический кодекс Республики Казахстан был принят 9 января 2007 г. [10]. В его разработке принимали участие не только сотрудники правового отдела Министерства охраны окружающей среды, но и эксперты - правозащитники и юристы, работающие на крупных органи-

зациях Казахстана. Особенно важно то, что при разработке Экологического кодекса было использовано около 20 рекомендательных и руководящих документов различных международных организаций, 18 международных договоров и конвенций, около 30 директив Евросоюза и законодательных актов иностранных государств, модельный экологический кодекс для государств-участников Содружества независимых государств (общая часть), более 200 правовых актов казахстанского законодательства. Кодекс состоит из Общей и Особенной частей. Общая часть включает в себя 27 глав и содержит развернутую характеристику общих принципов охраны окружающей среды, соответствующих юридических понятий, перечень объектов охраны окружающей среды (глава 1), основные права и обязанности физических лиц, общественных объединений и органов местного самоуправления (глава 2), основные требования к государственному регулированию в области охраны окружающей среды и государственному управлению в области использования природных ресурсов (глава 3), виды экологического контроля и надзора (главы с 12 по 15), нормы, посвященные экологическому образованию и просвещению (главы 25, 26), международному сотрудничеству (глава 27) и т.д. Особенная часть состоит из 20 глав и содержит общие экологические требования к хозяйственной и иной деятельности (глава 28-30), экологические требования при использовании земель (глава 31), недр (глава 32), вод (глава 33), лесов и иной растительности (глава 34), животного мира (главы 35-36), экологические требования на особо охраняемых территориях (глава 37), в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря (глава 38), экологические требования при обращении с отходами производств и потребления (глава 42), ответственность за экологические правонарушения и разрешение экологических споров (глава 46).

Подводя итог, хотелось бы отметить, что к идее принятия Экологического кодекса необходимо относиться серьезно и обдуманно, чтобы не породить новых проблем и разочарований в регулировании экологических правоотношений. При этом, вполне разумно опираться на опыт кодификации экологического законодательства Франции и Республики Казахстан, что позволит, с одной стороны, избежать ошибок при создании Экологического кодекса Российской Федерации и, с другой, перенять прогрессивные направления для российского экологического законодательства. Касаемо сроков принятия кодекса, полагаем, что в России ещё не назрела такая необходимость, отсутствуют условия для подготовки и принятия Экологического кодекса, это вопрос обозримого будущего, но не сегодняшнего дня.

#### Список литературы:

1. Боголюбов С.А., Некоторые проблемы Экологического кодекса // Журнал российского права. 2012. №5. С.7.
2. Боголюбов С.А., Современные проблемы Экологического кодекса // Экологическое право. 2011. №6. С.6-10.
3. Голиченков А.К., Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России: Сборник материалов науч.-практич. конф. Вып. 2. 1999 - 2000 г. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2001. С. 224-232.
4. Голиченков А.К., Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса Российской Федерации // Экологическое право России: Сборник материалов науч.-практич. конф. Вып. 2. 1999 - 2000 г. / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2001. С. 224-232.

Федерации // Право и политика. 2009. № 10. С. 123-131.

5. Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г., Экологическое право. 2-е изд. М.: ЭКСМО, 2012. 778с.

6. Дубовик О.Л. Кодификация экологического законодательства в ФРГ // Экологическое право. 2010. N 6. С. 40 - 43.

7. Зиннатуллин А.З., Значение правоотношений при защите экологических и земельных прав // Вестник экономики, права и социологии. 2013. №2. С.150-153.

8. Игнатъева И.А., Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М.: Изд-во МГУ, 2013. 384с.

9. Калиниченко В.Т., Экологический кодекс Франции // Экологическое право. 2010. № 6. С.44-46.

10. Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III Экологический кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.04.2016). URL: <http://online.zakon.kz/> (дата обращения: 03.05.2016).

11. Пиголкин А.С., Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2008. 283с.

12. Правоведение для сельскохозяйственных и ветеринарных вузов: учебник для академического бакалавриата / под ред. В.Н. Синельниковой. - М.: Издательство Юрайт, 2014. 524с.

13. Проект Концепции проекта Федерального закона «Экологический кодекс». URL: <http://www.mnr.gov.ru/> (дата обращения: 16.04.2016).

14. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 2, ст. 133.

15. Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ (ред. от 12.01.2016)// Ведомости Государственного Совета Татарстана. - 2009. -№ 1, ст. 5.

#### Рецензия

На статью Сагитова С.М. «Кодификации российского экологического законодательства: современное положение и перспективы»

В статье Сагитова С.М. рассмотрена весьма актуальная на сегодняшний день проблема кодификации экологического законодательства и формирования Экологического кодекса в Российской Федерации.

В настоящее время, российское экологическое законодательство представляет собой довольно громоздкую, и несогласованную систему, включающую различные кодексы, несколько десятков федеральных законов и сотен подзаконных нормативных правовых актов. Наличие большого объема норм и актов, противоречий между ними и одновременно пробелов правового регулирования даёт веские основания специалистам считать, что задача кодификации в области охраны окружающей среды является более чем сложной.

Научная новизна статьи заключается в рассмотрении вопросов кодификации российского экологического законодательства с точки зрения оценки необходимости разработки и принятия Экологического кодекса. Комплексного анализа исследований учёных, специалистов в области охраны окружающей среды, а также зарубежного опыта кодификации экологического законодательства.

Рассматриваются теоретические, практические проблемы и перспективы кодификации экологического законодательства в Российской Федерации.

В работе справедливо указано на сложность проблемы кодификации экологического законодательства. Представляется вывод о том, что к идее принятия Экологического кодекса необходимо относиться серьёзно и обдуманно, чтобы не породить новых проблем и разочарований в регулировании экологических правоотношений. При этом, по мнению автора в России ещё не назрела такая необходимость, отсутствуют условия для подготовки и принятия Экологического кодекса, это вопрос обозримого будущего, но не сегодняшнего дня.

Статья рекомендуется для публикации в открытой печати и ранее не публиковалась.

Рецензент:

Заведующий кафедрой гражданского права КФ ФГБОУВО «РГУП», к.ю.н., доцент Закиров Р.Ю.