

СОВРЕМЕННОЕ ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ И ЖИЛИЩНОЕ ПРАВО

УДК 349.6

doi: 10.26907/2541-7738.2019.1.206-218

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА*

Т.И. Макарова

Белорусский государственный университет, г. Минск, 220030, Республика Беларусь

Аннотация

В статье исследуются историко-правовые аспекты и теоретико-методологические проблемы построения системы источников экологического права. На основе выявления политически и юридически значимых факторов, повлиявших на развитие экологического законодательства, обоснованы особенности правового регулирования отношений по охране окружающей среды, обусловившие особый подход к систематизации экологического законодательства. Предлагается выделение в системе экологического законодательства нескольких групп, объединяющих нормативные правовые акты экологического содержания с учетом выполняемой ими регулирующей функции: собственно экологическое законодательство, «экологизированные» нормативные правовые акты, международно-правовые акты, регулирующие экологические отношения. Рассмотрены особенности, присущие системе законодательства Республики Беларусь, и их влияние на экологическое законодательство, в том числе определены роль и место Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в системе источников экологического права и его основных содержательных элементов. Проанализированы установленные Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» формы систематизации законодательства. В качестве преимущественной формы систематизации экологического законодательства предложена консолидация. Обоснована необходимость внесения изменений в законы «О нормативных правовых актах» и «О международных договорах Республики Беларусь».

Ключевые слова: экологическое право, источники права, система законодательства, система права, систематизация законодательства, правовая охрана окружающей среды

Введение

Фундаментальная юридическая наука в ее изначальном понимании и содержании исследует закономерности правового обеспечения общественных отношений. Прикладным результатом таких исследований, как правило, бывает

* Статья подготовлена с использованием информационно-поисковой системы «ЭТАЛОН»: Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2019.

выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства, в основе которых анализ действующих норм права на предмет их соответствия существующим и объективно нуждающимся в правовом закреплении общественным отношениям. Но когда при изучении текущего законодательства исследователь обнаруживает дефекты самой правовой доктрины, он вынужден расширять поиск, выходя за пределы изучаемой им отрасли правовой науки, для подтверждения или опровержения собственной гипотезы с целью дальнейшего преодоления выявленных недостатков в фундаментальной правовой конструкции. Это задача не из легких, но тем более она сложна, когда речь идет об отрасли права, которая находится в постоянном обновлении и на которую оказывают влияние не только иные составные элементы (отрасли) правовой системы, но также и иные науки, как общественные, так и естественные. Мы имеем в виду науку экологического права, представляющую собой комплекс знаний о правовом регулировании отношений в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности. Периодом интенсивного развития этого направления научной юриспруденции явилось последнее десятилетие XX в. – первое десятилетие XXI в. Мы можем констатировать, что в настоящее время научные представления об общих чертах и особенностях правового регулирования экологических отношений сложились в виде теории экологического права. Усилиями ученых, посвятивших себя изучению закономерностей правового обеспечения использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, создана доктрина, в основе которой следующие фундаментальные теоретические положения эколого-правовой науки: рассмотрение в качестве предмета экологического права общественных отношений, возникающих в области окружающей среды, признание экологического права комплексной отраслью законодательства, формирование правовых механизмов охраны окружающей среды и др.

Непосредственными политически и юридически значимыми факторами, повлиявшими (и влияющими в настоящее время) на становление и развитие правового регулирования отношений по поводу окружающей среды, явились закрепление на международном уровне в 70-е годы XX в. права человека на благоприятную окружающую среду и признание его в качестве права неотъемлемого, гарантируемого на конституционном уровне; признание в начале 90-х годов XX в. в законодательстве государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, компонентов природной среды объектами гражданских правоотношений, что возвратило им их исконную вещно-правовую природу, а права пользования такими ресурсами приобрели гражданско-правовую форму; признание двойственного экологического и экономического характера объектов природы, что придает традиционным для гражданского права формам (например, частная собственность, аренда) в случае использования их для определения прав на природные ресурсы новое экологически обусловленное содержание; возрастающее влияние международного права на национальное правовое регулирование сферы окружающей среды.

Юридическая наука признает экологическое законодательство в достаточной степени развитым. При этом следует отметить, что складывалось оно в основном эмпирическим путем, поэтому в процессе его изучения как единого целого воз-

никает вопрос: в какой степени сложившаяся система и научные взгляды на нее не только отвечают требованиям современности, но и формируют перспективное видение экологического права и законодательства как некоей целостности?

Кроме того, мы вынуждены констатировать, что проблемы системы экологического права и законодательства обходятся стороной в доктрине и становятся предметом изучения, как правило, в рамках учебных изданий на соответствующем уровне изложения.

Наблюдения, результаты и их обсуждение

Система законодательства есть правовое явление, корреляционно связанное с системой права как внутренней структурой права, в которой отражены объединение и дифференциация объективно обусловленных юридических норм. Определить четкие критерии систематизации законодательства возможно, только определив предмет регулирования отрасли права. Традиционно в качестве предмета экологического права выступают общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества с окружающей средой, что позволяет продемонстрировать предмет лишь в первом приближении. Категория «общественные отношения по поводу окружающей среды» включает разнообразные интересы человека, но исторически первыми, необходимыми ему, безусловно, являются отношения по использованию природных ресурсов (природоресурсные отношения), что традиционно отражается в любой эколого-правовой систематизации. И если история природоресурсных отношений – это, по существу, история человеческой цивилизации, то природоохранные отношения, или возникающие в связи с потребностью охраны окружающей среды, становятся предметом права лишь в XX в., когда интенсивность хозяйственной деятельности человека достигает такого уровня, что природа становится неспособной адаптировать вносимые в нее изменения и сама изменяется под их воздействием, а изменившись, начинает по-новому, не в благоприятную для человека сторону влиять на него самого. Очевидно, по этой причине в законодательстве СССР вплоть до начала 90-х годов преобладал природоресурсный взгляд на рассматриваемую область общественных отношений. Кроме объективных причин, названных выше, такой односторонний подход к регулированию экологических отношений был обусловлен, как нам представляется, спецификой социалистической идеологии, в соответствии с которой социалистический способ производства априори считался способствующим сохранению природы в отличие от капиталистического, использующего природу для извлечения прибыли [1].

Законодательство, традиционно относимое к экологическому, и поныне несет на себе отпечаток классификации по природоресурсному критерию, не учитывая который мы, безусловно, не имеем оснований. Так, в соответствии с Единым правовым классификатором Республики Беларусь (ЕПК РБ) законодательство, регулирующее отношения в области окружающей среды, объединено в группу «Законодательство об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов». При этом в белорусской эколого-правовой школе сложился подход к систематизации экологического законодательства, выделяющий на основе признания его комплексного характера несколько уровней и групп нормативных правовых актов, которые, как представляется,

позволяют привести всю совокупность источников экологического права в логичную систему и сделать эколого-правовое регулирование более внятным. Такими уровнями признаны: а) акты собственно экологического содержания; б) «экологизированные», или иноотраслевые, акты, содержащие нормы, которые регулируют в том числе экологические отношения; в) источники международного права окружающей среды, стороной которых является Республика Беларусь [2].

Акты собственно экологического содержания принимаются в целях: а) регулирования отношений по использованию и охране компонентов природной среды и природных объектов (природоресурсное законодательство); б) охраны окружающей среды в процессе осуществления экономической деятельности [3, с. 38–46]. Зачастую именно эту совокупность источников называют экологическим законодательством, но специфика эколого-правового регулирования такова, что норм, содержащихся в этих правовых актах, недостаточно для полного регулирования сферы окружающей среды. Обращаем внимание, что деления источников экологического права на природоохранные и природоресурсные придерживается абсолютное большинство юристов экологов [4, с. 99–101]. В украинской эколого-правовой научной школе, в частности В.И. Андрейцевым [5], М.В. Красновой [6], в качестве самостоятельной группы источников экологического законодательства выделяется также законодательство в сфере экологической безопасности. Такая позиция заслуживает поддержки, поскольку здесь имеет место специфический предмет регулирования – отношения в области экологической безопасности в особых условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, когда экологические требования превышают природоохранные нормативы, установленные для разрешенного, обусловленного хозяйственной деятельностью вторжения в окружающую среду.

Уровень, включающий так называемые экологизированные нормы, выступает внешним по отношению к собственно экологическому законодательству. Если группы источников, входящие в собственно экологическое законодательство, отражают внутреннее деление экологического права, то этот уровень позволяет расширить границы правового регулирования сферы взаимодействия общества с окружающей средой. Понятие «экологизированные нормы», введенное В.В. Петровым и рассматриваемое им как «внедрение эколого-правовых требований в содержание, правовую ткань нормативно-правового акта», обосновывалось ученым тем, что «нормы экологического права, заложенные в специальных законах, не всегда способны действовать напрямую в регулировании экологических вопросов. По отношению к хозяйствующим субъектам, то есть тем, кто загрязняет и истощает природную среду, нормы экологического права действуют через нормативные акты, регулирующие экономическую деятельность этих субъектов» [7, с. 95]. Соглашаясь в целом с предложенной оценкой, которая соответствовала уровню развития законодательства в 90-е годы прошлого века, мы видим, что последующее развитие права, как экологического, так и иноотраслевого, не исключает, а зачастую предполагает сохраняющееся взаимодействие норм в виде «экологизации». Наша позиция заключается в следующем: «желаемый баланс экономических и экологических интересов общества достигим в праве только при учете экологического характера (т. е. когда имеет место взаимодействие с окружающей средой) подлежащего регулированию

отношения. Включение в систему экологического права норм иных отраслей обусловлено тем, что подлежащие правовому регулированию отношения, экологические по содержанию, являются иноотраслевыми по объективно сложившейся правовой форме» [6, с. 11]. Исходя из этого, в круг «экологизированных» мы включаем нормы иных отраслей права, которые регулируют экологические по содержанию и иноотраслевые по форме отношения. Взаимодействие и соотношение «экологизированной» и экологической нормы должно осуществляться согласно правилу, по которому «специальный акт имеет верховенство по отношению к акту общему» [8, с. 28]. Например, предписания Гражданского кодекса устанавливают право собственности в качестве института гражданского права, выступая общей нормой, а содержащиеся в земельном законодательстве положения определяют особенности права собственности на землю, будучи нормой специальной. Таким образом, «экологизация» законодательства расширяет границы правового регулирования сферы взаимодействия общества с окружающей средой, позволяя эффективно использовать все имеющиеся в законодательстве правовые формы и механизмы для достижения благоприятной для человека окружающей среды.

Нормы международного права, регулирующие отношения по охране окружающей среды, составляют следующий уровень в системе экологического законодательства и являются внешними для актов первого и второго уровней. Национальное экологическое право изначально развивается в русле принципов и норм международного права окружающей среды. Базовые правовые идеи, лежащие в основе эколого-правового регулирования, восприняты из международного права. Это касается таких ключевых понятий, как «окружающая среда», «право на благоприятную окружающую среду», «устойчивое развитие» и др. Появление целых направлений (институтов, подотраслей) в праве: охрана озонового слоя, климата, биологического разнообразия, экологическая безопасность генетически измененных организмов – связано с принятием международных норм об охране окружающей среды. По сути, формирующиеся в международном праве подходы к охране окружающей среды воспринимаются как доктринальная основа для разработки национального законодательства [9].

Отдельного внимания среди источников экологического права этого уровня заслуживают межгосударственные соглашения Евразийского экономического союза (ЕАЭС), имеющие прямое действие на территории государств-членов ЕАЭС и заменившие действовавшие до этого национальные нормативные правовые акты. Так, на основании Договора о ЕАЭС Коллегией Евразийской экономической комиссии введены единые меры нетарифного регулирования в отношении ряда товаров, в числе которых, например, озоноразрушающие вещества, опасные отходы, дикие живые животные, отдельные дикорастущие растения, коллекционные материалы по минералогии, палеонтологии, информация о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья (см. МНР).

Между тем мы обращаем внимание на то обстоятельство, что теоретико-правовая позиция, которая должна обозначить место в системе права Республики Беларусь источников, с одной стороны имеющих выраженную международно-правовую природу, а с другой – непосредственно действующих в нацио-

нально-правовом пространстве, до сих пор не определена. Так, ст. 36 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» устанавливает, что «нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора» (МД РБ). В то же время указанная статья содержит внутреннюю коллизию, поскольку для «непосредственного применения» источника международного права требуется определить его юридическую силу, что невозможно без принятия «нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора», а это, в свою очередь, означает отказ от «непосредственного применения». В качестве примера приведем Соглашение о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств – членов Евразийского экономического союза (ПОВ), ратифицированное Законом Республики Беларусь.

Итак, определив систему источников, регулирующих экологические отношения, мы задаемся вопросом о ее функциональности и управляемости. Наличие большого объема нормативных правовых актов эколого-правового содержания, распределяющихся по нескольким ключевым направлениям, указывает на необходимость единого акта, устанавливающего общие принципы и подходы в регулировании экологических правоотношений. Роль такого единого нормативного акта, называемого иначе головным, в правовых системах как Беларуси, так и России отводится Закону «Об охране окружающей среды» (см. ООС РФ, ООС РБ) [10]. Для признания за указанным законом характера головного важно видеть, что «он своим правовым воздействием охватывает весь комплекс общественных отношений, возникающих по поводу окружающей среды. В этом законе как *институты экологического права* закрепляются все возможные правовые формы, при помощи которых осуществляется взаимодействие общества с окружающей средой, и механизмы, посредством которых осуществляется охрана окружающей среды»; при этом главная цель Закона «Об охране окружающей среды» в нашем понимании – это «отражение уровня правового воздействия на сферу, определяемую как “отношения в области окружающей среды”» [3, с. 49].

Очевидно, что именно приведенные свойства Закона «Об охране окружающей среды», общие для правовых систем разных государств, позволили М.М. Бринчуку определить его роль как кодификационную на основе учета синергического эффекта [11].

Следует сказать, что первоначально Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» консолидировал систему экологического законодательства, поскольку именно он устанавливал как круг общественных отношений, признаваемых экологическими, так и основные правовые механизмы, при помощи которых эти отношения принимают упорядоченный характер. Однако Закон от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», установив большую юридическую силу кодекса «по отношению

к другим законам» (ст. 10 НПА РБ), принципиально изменил ситуацию, лишив формально-юридически Закон «Об охране окружающей среды» его особого статуса, поскольку в системе экологического законодательства присутствуют четыре природоресурсных кодифицированных акта: Кодекс Республики Беларусь о земле, Кодекс Республики Беларусь о недрах, Водный кодекс Республики Беларусь и Лесной кодекс Республики Беларусь. При разработке нового Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» особенности комплексных отраслей, включая право экологическое, учтены не были (см. ст. 23 НПА).

Для сравнения: Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» в ст. 2 устанавливает, что «законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Настоящий Федеральный закон действует на всей территории Российской Федерации» (ООС РФ). Конституционный суд Российской Федерации в своем определении от 5 ноября 1999 г. № 182-О признал со ссылкой на ст. 76 Конституции Российской Федерации, что в названной конституционной норме не определена иерархия актов внутри одного вида, в данном случае – федеральных законов. По мнению Конституционного суда Российской Федерации, ни один федеральный закон России не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой (ОКС). Высказанная официальная позиция позволяет определить место Закона «Об охране окружающей среды» как федерального, но не позволяет, на наш взгляд, установить его особое (как головного закона) положение в системе экологического законодательства Российской Федерации. В определенном смысле такое особое положение закона закреплено обязательностью соответствия ему «иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», декларируемой самим законом «Об охране окружающей среды».

В аналогичном Законе Украины «Про охорону навколишнього природного середовища» установлено, что отношения в области охраны окружающей природной среды в Украине регулируются настоящим Законом, а также разрабатываемым в соответствии с ним земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, об охране атмосферного воздуха и животного мира и иным законодательством (ст. 2 ООС У). Такой подход также нельзя считать безупречным, поскольку вне поля зрения законодателя остается необходимость согласовать не только нормы головного закона с природоресурсными актами, но и с иными, обеспечивающими сохранность окружающей среды. Эту проблему затрагивает Ю.С. Шемшученко: анализируя указанный Закон Украины, он обращает внимание на то, что тот фактически не играет роли базового в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в соответствии с которым должно разрабатываться природоресурсное и иное специальное законодательство [12].

В белорусской системе права по причине установления иерархии его источников на законодательном уровне определить место Закона «Об охране окружающей среды» в рамках экологического законодательства, основываясь только на его собственных нормах, недостаточно. Способы преодоления системного противоречия в науке обоснованы в виде предложений по кодификации экологического законодательства посредством принятия Экологического кодекса либо приданию Закону «Об охране окружающей среды» юридической силы, соответствующей его значимости, с введением на законодательном уровне такого вида систематизации нормативных правовых актов, как консолидация [13].

Позитивный взгляд на идею принятия кодифицированного нормативного правового акта в области экологических отношений высказывали многие ученые, в числе которых В.И. Андрейцев, С.А. Балашенко, С.А. Боголюбов [14], А.К. Голиченков [15], О.Л. Дубовик [16], Ю.С. Шемшученко [12]. Нам представляется, что в силу комплексного характера эколого-правового регулирования принятие Экологического кодекса взамен Закона «Об охране окружающей среды» не сделает систему более четкой, поскольку такой способ систематизации ставит, по крайней мере, еще два вопроса: а) о включении в кодекс целого ряда норм, фактически регулирующих экологические отношения, например уже кодифицированных норм земельного, водного, лесного, горного законодательства; б) о соотношении положений будущего Экологического кодекса с теми нормами, которые, регулируя отношения в области окружающей среды в силу их комплексного характера, всё же не войдут в кодекс, например с нормами об экологическом налогообложении, входящими в Налоговый кодекс Республики Беларусь.

Наша позиция по этому вопросу основана на подходах, сформулированных Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах», в соответствии с которым систематизация законодательства теперь возможна также в форме консолидации (ст. 72 НПА). Представляется, что для построения системы комплексных отраслей (каковой является и экологическое право), чью специфику составляет двойственность метода правового регулирования, предпочтительной формой выступает не кодификация, а консолидация, предполагающая некоторую структурную переработку нормативных правовых актов, изложение их в логической последовательности, устранение повторов и противоречий.

Итак, в нашем понимании консолидация – это структурная переработка и изложение в логической последовательности нормативных правовых актов на основе общности предмета (сферы) правового регулирования с определением консолидирующего закона. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» определил консолидацию (впервые в законодательстве Республики Беларусь) как «вид систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой без изменения установленного ими правового регулирования общественных отношений путем объединения нормативных правовых актов в комплексный акт в определенной логической последовательности» (ст. 72 НПА). Однако в Законе не указано, что представляет собой такой «комплексный акт», в котором

возможно консолидировать «путем объединения» нормативные правовые акты без внесения в них изменений. Это, по сути, сводит к нулю усилия по введению в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» консолидации как самостоятельной формы и способа систематизации законодательства.

Заключение

Проблема систематизации источников экологического права, периодически встающая перед специалистами, имеет свою объективную обусловленность, но возникает, как правило, в силу субъективных факторов, ряд из которых был нами рассмотрен в настоящей статье.

Если теоретико-методологические аспекты этой проблемы вызваны особенностями, имманентно присущими экологическому праву как самостоятельной отрасли, такими как множественность источников, комплексность этой отрасли, двойственность используемого метода правового регулирования, то факторы субъективного порядка могут быть следствием нормотворческих решений, принятых без должного учета названных выше особенностей. В частности, в ходе исследования была обнаружена неопределенность места межгосударственных соглашений Евразийского экономического союза в системе права Республики Беларусь, вызванная наличием внутренней коллизии в норме Закона «О международных договорах Республики Беларусь» и отсутствием должного внимания к особенностям комплексных отраслей, в том числе экологического права, при разработке Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах».

При построении системы комплексных отраслей нами была обоснована предпочтительность такой формы систематизации, как консолидация. При этом мы не можем согласиться с трактовкой данного термина, предложенной Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», и даем собственное определение консолидации, под которой понимаем структурную переработку и изложение в логической последовательности нормативных правовых актов на основе общности предмета (сферы) правового регулирования с определением консолидирующего законодательного акта.

Источники

- ЕПК РБ – Указ Президента Республики Беларусь от 4 янв. 1999 г. № 1 «Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь» (ред. от 15 авг. 2017 г.) // ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE». – URL: http://etalonline.by/document/?regnum=p39900001&q_id=790905.
- МНР – Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апр. 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования» // ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE». – URL: http://etalonline.by/document/?regnum=f91500052&q_id=790165.
- МД РБ – Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-3 «О международных договорах Республики Беларусь» (ред. от 11 мая 2018 г.) // ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE». – URL: http://etalonline.by/document/?regnum=h10800421&q_id=790011, свободный.

- ПОВ – Соглашение от 29 мая 2015 г. «О перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств – членов Евразийского экономического союза» // ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE». – URL: http://etalonline.by/document/?regnum=f01500167&q_id=790114.
- ОС РФ – Федеральный Закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп.) // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/, свободный.
- ОС РБ – Закон Республики Беларусь от 26 нояб. 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» // ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE». – URL: http://etalonline.by/document/?regnum=v19201982&q_id=790156, свободный.
- НПА РБ – Закон Республики Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE». – URL: http://etalonline.by/document/?regnum=h10000361&q_id=790190.
- НПА – Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» // ИПС «ЭТАЛОН-ONLINE». – URL: http://etalonline.by/document/?regnum=h11800130&q_id=790190, свободный.
- К РФ – Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек. – № 237.
- ОКС – Определение Конституционного Суда РФ от 5 нояб. 1999 г. № 182-О «По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”» // СЗ РФ. – 1999. – № 52. – Ст. 6460.
- ОС У – Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища» (ред від 12 жовт.) // Верховна Рада України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1264-12>, свободный.

Литература

1. *Гертнер Э.* Рабочий класс и экология / Пер. с нем. Ю.И. Куколева. – М.: Прогресс, 1981. – 320 с.
2. *Макарова Т.И.* Законодательство, регулирующее отношения в области окружающей среды (экологические отношения) // Обзор экологического законодательства Республики Беларусь / Под ред. Е.В. Лаевской, Т.И. Макаровой. – СПб.: Невский простор, 2003. – С. 5–45.
3. *Балашенко С.А., Макарова Т.Е., Лизгаро В.Е.* Экологические право. – Минск: Изд. центр БГУ, 2013. – 501 с.
4. *Бринчук М.М.* Экологическое право. – М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2011. – 624 с.
5. *Екологічне право: Особлива частина* / Під ред. В.І. Андрейцева. – Київ: Істина, 2001. – 544 с.
6. *Макарова Т.И., Краснова М.В.* Предмет экологического права: взгляд с позиций юридической науки и законодательства Беларуси, Украины и России // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2014. – Вип. 1. – С. 9–14.
7. *Петров В.В.* Экологическое право России. – М.: Бек, 1995. – 557 с.
8. *Василевич Г.А.* Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина. – Минск: Тесей, 2005. – 136 с.

9. Макарова Т.И. Законодательство Республики Беларусь в свете Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской) // Государство и право. – 2007. – № 1. – С. 83–91.
10. Боголюбов С.А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журн. рос. права. – 2002. – № 6. – С. 56–63.
11. Бринчук М.М. О головном акте экологического законодательства // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 64–75.
12. Шемшученко Ю.С. Экологический кодекс Украины в системе соответствующей отрасли законодательства // Состояние и перспективы развития аграрного права: Материалы Междунар. науч.-теорет. конф., посвящ. 80-летию В.З. Янчука (Киев, 26–27 мая 2005 г.). – Киев: Магистр – XXI столетие, 2005. – С. 23–29.
13. Макарова Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – Минск, 2008. – 47 с.
14. Экологический кодекс Украины: мифы и реальность: Материалы Междунар. круглого стола (Киев, 12–13 мая 2005 г.) / Под ред. В.И. Андрейцева. – Киев: Киев. Нац. ун-т, 2005. – 24 с.
15. Голиченков А.К. Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ // Право и политика. – 2000. – № 10. – С. 123–131.
16. Дубовик О.Л. Экологическое право. – М.: Проспект, 2003. – 584 с.

Поступила в редакцию
08.11.18

Макарова Тамара Ивановна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой экологического и аграрного права

Белорусский государственный университет
пр-т Независимости, д. 4, г. Минск, 119991, Республика Беларусь
E-mail: ekolog_310@mail.ru

ISSN 2541-7738 (Print)
ISSN 2500-2171 (Online)

UCHENYE ZAPISKI KAZANSKOGO UNIVERSITETA. SERIYA GUMANITARNYE NAUKI
(Proceedings of Kazan University. Humanities Series)

2019, vol. 161, no. 1, pp. 206–218

doi: 10.26907/2541-7738.2019.1.206-218

**Theoretical and Methodological Problems
of Systematization of Environmental Legislation**

T.I. Makarova

Belarusian State University, Minsk, 220030 Republic of Belarus
E-mail: ekolog_310@mail.ru

Received November 8, 2018

Abstract

The historical and legal, theoretical and methodological problems of building a system of environmental law sources have been considered. Based on the identification of politically and legally important factors that influenced the development of environmental legislation, the peculiarities of the legal regulation of relations on environmental protection have been justified, which resulted in a special approach

to the systematization of environmental legislation. It has been proposed to identify several groups in the system of environmental legislation, combining environmental regulatory acts regarding the regulatory function performed by them for “environmental legislation proper”, “ecologized” regulatory legal acts, and international environmental legal acts. The features inherent in the system of legislation of the Republic of Belarus and their impact on environmental legislation, including the definition of the role and place of the Law of the Republic of Belarus “On Environmental Protection” in the system of sources of environmental law and its main content elements, have been considered. The systematizing forms established by the Law of the Republic of Belarus “On Regulatory Legal Acts of the Republic of Belarus” have been considered. As a predominant form of systematization of environmental legislation proposed consolidation. The necessity of introducing amendments to the laws of the Republic of Belarus “On Regulatory Legal Acts of the Republic of Belarus” and “On International Treaties of the Republic of Belarus” has been substantiated.

Keywords: environmental law, sources of law, system of legislation, legal system, systematization of legislation, legal environmental protection

References

1. Gaertner E.H. *Rabochii klass i ekologiya* [The Working Class and Ecology]. Moscow, Progress, 1981. 320 p. (In Russian)
2. Makarova T.I. Legislation that regulates the relations in the sphere of environment (ecological relations). In: Laevskaya E.V., Makarova T.I. (Eds.) *Obzor ekologicheskogo zakonodatel'stva Respubliki Belarus'* [A Review of the Environmental Legislation of the Republic of Belarus]. St. Petersburg, Nevskii Prostor, 2003, pp. 5–45. (In Russian)
3. Balashenko S.A., Makarova T.E., Lizgaro V.E. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law]. Minsk, Izd. Tsentru BGU, 2013. 501 p. (In Russian)
4. Brinchuk M.M. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law]. Moscow, MPSI; Voronezh, MODEK, 2011. 624 p. (In Russian)
5. *Ekologichne pravo: osobлива chastina* [Environmental Law: Special Part]. Andreitsev V.I. (Ed.). Kiev, Istina, 2001. 544 p. (In Ukrainian)
6. Krasnova M.V., Makarova T.I. Subject of environmental law: A view from the standpoint of legal science and legislation of Belarus, Ukraine, and Russia. *Visnik Kiivs'kogo natsional'nogo universitetu imeni Tarasa Shevchenka. Yuridichni nauki*, 2014, no. 1, pp. 9–14. (In Russian)
7. Petrov V.V. *Ekologicheskoe pravo Rossii* [Environmental Law of Russia]. Moscow, Bek, 1995. 557 p. (In Russian)
8. Vasilevich G.A. *Istochniki belorusskogo prava: printsipy, normativnye akty, obychai, pretsedenty, doktrina* [Sources of Belarusian Law: Principles, Regulations, Customs, Precedents, and Doctrine]. Minsk, Tesei, 2005. 136 p. (In Russian)
9. Makarova T.I. Legislation of the Republic of Belarus in the light of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus). *Gosudarstvo i Pravo*, 2007, no. 1, pp. 83–91. (In Russian)
10. Bogolyubov, S.A. New Federal Law “On Environmental Protection”. *Zhurnal Rossiiskogo Prava*, 2002, pp. 56–63. (In Russian)
11. Brinchuk M.M. On the main act of environmental legislation. *Gosudarstvo i Pravo*, 2001, no. 11, pp. 64–75. (In Russian)
12. Shemshuchenko Yu.S. The Ecological Code of Ukraine in the system of the corresponding branch of legislation. *Sostoyanie i perspektivy razvitiya agrarnogo prava: Materialy Mezhdunar. nauch.-teoret. konf., posvyashch. 80-letiyu V.Z. Yanchuka* (Kiev, 26–27 maya 2005 g.) [State and Prospects for the Development of Agrarian Law: Proc. Int. Sci.-Theor. Conf. Devoted to the 80th Birth Anniversary of V.Z. Yanchuk (Kiev, May 26–27, 2005)]. Kiev, Magistr – XXI stoletie, 2005, pp. 23–29. (In Russian)
13. Makarova T.I. Theoretical problems of the legal status of individuals in environmental relations. *Extended Abstract of Doct. Leg. Sci. Diss.* Minsk, 2008. 47 p. (In Russian)
14. *Ekologicheskij kodeks Ukrainy: mify i real'nost': materialy Mezhdunar. kruglogo stola* (Kiev, 12–13 maya 2005 g.) [The Ecological Code of Ukraine: Myths and Reality: Proc. Int. Panel Discuss. (Kiev, May 12–13, 2005)]. Andreitsev V.I. (Ed.). Kiev, Kiev. Nats. Univ., 2005. 24 p. (In Russian)

15. Golichenkov A.K. Major approaches to the development of the draft of the Environmental Code of the Russian Federation. *Pravo i Politika*, 2000, no. 10, pp. 123–131. (In Russian)
 16. Dubovik O.L. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law]. Moscow, Prospekt, 2003. 584 p. (In Russian)
-

⟨ **Для цитирования:** Макарова Т.И. Теоретико-методологические проблемы систематизации экологического законодательства // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2019. – Т. 161, кн. 1. – С. 206–218. – doi: 10.26907/2541-7738.2019.1.206-218. ⟩

⟨ **For citation:** Makarova T.I. Theoretical and methodological problems of systematization of environmental legislation. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2019, vol. 161, no. 1, pp. 206–218. doi: 10.26907/2541-7738.2019.1.206-218. (In Russian) ⟩