

К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ ЕГО КОДИФИКАЦИИ

Т. И. Макарова

*заведующий кафедрой экологического и аграрного права
юридического факультета Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
tamaramatkarava@gmail.com*

Исследуется сложившаяся система источников экологического права в контексте планируемой кодификации законодательства об охране окружающей среды. Проанализирована консолидация законодательства – вид систематизации, альтернативный кодификации, в большей степени отвечающий экологическому праву как комплексной отрасли. Определены проблемы соотношения планируемого к принятию Экологического кодекса Республики Беларусь с кодифицированными актами природоресурсного законодательства.

Ключевые слова: охрана окружающей среды; кодификация законодательства; консолидация законодательства; экологическое право; система права; система законодательства; экологическое законодательство.

Вопрос о построении системы источников права, регулирующих отношения в сфере окружающей среды, поднимается нами вновь в связи с решением законодателя о кодификации отрасли, что установлено пп. 47.1 Концепции правовой политики Республики Беларусь. Реализация этого решения включает разработку концепции проекта Экологического кодекса Республики Беларусь (согласно планам подготовки проектов законодательных актов на 2023 и 2024 гг., утвержденным Указами Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2022 г. № 467 и 28 ноября 2023 г. № 380 соответственно – далее Концепция проекта Экологического кодекса) и самого проекта Экологического кодекса (п. 22 Плана подготовки проектов законодательных актов на 2025 г., утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2024 г. № 477).

Следует отметить, что речь идет о второй попытке принять кодекс, предмет которого составляли бы отношения в области охраны окружающей среды. В свое время разработка и принятие Экологического кодекса в Республике Беларусь были предусмотрены п. 38.4 Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205, п. 8 раздела II Программы подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 12 августа 2002 г. № 450. Следует также сказать, что работа над Экологическим кодексом уже тогда рассматривалась как одно из перспективных стратегических направлений экологической политики, предусмотренных Национальным планом действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2006–2010 гг., утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 302. Очевидно, что возвращение к вопросу о кодификации законодательства об охране окружающей среды по прошествии более двадцати лет, указывает на то обстоятельство, что систематизация данной отрасли

не завершена, и что должны быть весомые основания для принятия кодифицированного законодательного акта экологого-правового содержания.

Полагаем, что принятие кодекса, как способа построения системы для комплексной отрасли законодательства (определение признаков таких отраслей блестяще дано профессором С. Г. Дробязко [1]), какой согласно прочно установившемуся в юридической науке взгляду является экологическое право [2; 3; 4, с. 12–13], означает кардинальное изменение подхода законодателя к нормативному правовому обеспечению природоохранной политики государства.

Предлагаем свой взгляд на эту проблему. Закон «О нормативных правовых актах», в предмет которого входит определение системы и видов нормативных правовых актов (ст. 1), закрепляет в качестве одного из принципов нормотворческой деятельности «системность и комплексность правового регулирования общественных отношений» (п. 9 ст. 6). Такого рода системность формируется, в том числе, на основе принятия закона «... в виде кодекса, который является системообразующим нормативным правовым актом, закрепляющим принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений и обеспечивающим наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений» (п. 2 ст. 14). Согласно ст. 72 цитируемого закона систематизация нормативных правовых актов, представляющая собой приведение их «в единую, внутренне согласованную систему», кроме кодификации, возможна, также в формах «консолидации, инкорпорации, в том числе электронной инкорпорации, проведения справочно-информационной работы и иными способами».

Избранный вид систематизации – кодификация означает согласно п. 2 ст. 14 и п. 2 ст. 72 Закона «О нормативных правовых актах» *объединение нормативных правовых актов в единый акт – кодекс*, содержащий «систематизированное изложение нормативных правовых предписаний, направленных на правовое регулирование определенной области общественных отношений», что должно обеспечить «наиболее полное правовое регулирование» такой сферы общественных отношений, как охрана окружающей среды именно в том содержании понятия, которого придерживается наука и законодательство – «сохранение и восстановление природной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение вредного воздействия на окружающую среду и ликвидация его последствий» (п. 24 ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды»). Из анализа положений законов «О нормативных правовых актах» и «Об охране окружающей среды» вытекают следующий вывод: охрана окружающей среды, включающая не только «сохранение и восстановление природной среды», но и «рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов», представляет собой сложный комплекс общественных отношений, правовое оформление которых единым актом – кодексом – также сложнейшая задача.

Возникает вопрос в целесообразности постановки задачи такой сложности при условии, что система экологического законодательства фактически сложилась? Речь идет о заложенном самой природой, а в науке доктринально и законодательно обоснованном, взаимодействии и взаимовлиянии правового режима отдельных компонентов природной среды в составе окружающей среды [4, с. 41–47; 5, с. 50–74; 6; 7, с. 9–24]. Доказано, что отраслевое природоресурсное законодательство подлежит согласованию между собой на общей консолидирующей основе, создаваемой Законом «Об охране окружающей среды» [7, с. 5], а сам этот закон, как в белорусской [6, с. 69–74; 8], так и

в российской [9; 10] научной литературе определен как головной или базовый. Однако есть кардинальное отличие определения места Закона «Об охране окружающей среды» в белорусской российской правовых системах. Ввиду имеется проблема, которая белорусскими учеными определена как «системный дефект», [11] – это формальная невозможность систематизации отрасли, предмет которой составляют общественные отношения в области использования и охраны отдельных компонентов природной среды в составе окружающей среды, на консолидирующую основе Закона «Об охране окружающей среды» из-за установленной в 2000 г. (с принятием Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь») и сохраняющейся в ныне действующем Законе «О нормативных правовых актах» большей юридической силы кодексов по отношению к законам (п. 5 ст. 23), поскольку значительная часть природоресурсных законодательных актов (КоЗ, ЛК, КоН, ВК) представлена кодексами.

Следует подчеркнуть, что с принятием в Республике Беларусь в 2018 г. новой редакции Закона «О нормативных правовых актах» в правовой системе, наряду с кодификацией, появляется новый вид систематизации – консолидация, которая согласно ч.3, п. 2 ст. 72 этого закона осуществляется без изменения установленного правового регулирования общественных отношений путем «объединения нормативных правовых актов в комплексный акт в определенной логической последовательности». В связи с этим считаем необходимым указать на характерные черты Закона «Об охране окружающей среды», говорящие о возможности консолидации экологического законодательства на основе этого закона. Ранее мы неоднократно указывали на его особую роль в системе правовой охраны окружающей среды [5, с. 51–53; 6]. Несмотря на то, что формально Закон «Об охране окружающей среды» не определен в качестве комплексного, он и в настоящем его содержании определяет такие базовые элементы эколого-правовой системы, как: круг общественных отношений, признаваемых экологическими, с указанием в качестве их объектов компонентов природной среды (ст. ст. 2, 5); признание природоресурсных актов в качестве составной части законодательства об охране окружающей среды (ст. 2); принципы экологического законодательства, среди которых «охрана, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, платность специального природопользования (ст. 4); эколого-правовой статус гражданина с полным комплексом обеспечительных правомочий, обязанностей и гарантий этого конституционного, неотъемлемого права человека (стт. 13–15); природоохранные меры как эколого-правовые институты; нормативы качества окружающей среды и допустимого воздействия на нее (гл. 5); требования, предъявляемые к хозяйственной деятельности с целью охраны окружающей среды (гл. 13), чем поддерживается связь между экологическими и «экологизированными» нормами, содержащимися в актах хозяйственного и иного законодательства. Эти и иные институты, установленные Законом «Об охране окружающей среды», сформировали неразрывную связь между ним и природоресурсным законодательством.

Для полного соответствия Закона «Об охране окружающей среды» критериям «комплексного акта» (ч.3, п. 2 ст. 72 Закона «О нормативных правовых актах») следует определить его в качестве такового в самом этом законе, закрепив в нем принцип «нет эколого-правового института, не закрепленного в Законе «Об охране окружающей

среды», а также дополнить основные начала принципом приоритета охраны окружающей среды по отношению к любой деятельности, в том числе по использованию природных ресурсов, оказывающей воздействие на окружающую среду (принцип приоритета природоохранной деятельности) [12], на основе которого возможна консолидация экологического законодательства.

Полагаем, что отказ от консолидации экологического законодательства в пользу его кодификации повлечет куда более значимые последствия, чем просто устранение имеющегося в настоящее время такого дефекта, как не отвечающая содержанию Закона «Об охране окружающей среды» юридическая сила этого нормативного правового акта, своим правовым регулирование охватывающего всю совокупность отношений, признаваемых экологическими. Но вот позволит ли принятие кодекса взамен закона устраниТЬ имеющиеся проблемы в соотношении нормативных правовых актов эколого-правового содержания, или породит новые проблемы?

Выше, анализируя кодификацию как избранный вид систематизации экологического законодательства, мы сделали акцент на том обстоятельстве, что согласно п. 2 ст. 14 Закона «О нормативных правовых актах» кодекс, как нормативный правовой акт должен обеспечить «наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений». Предложенное в Концепции проекта Экологического кодекса его содержание указывает на включение в него норм об охране отдельных компонентов природной среды и природных объектов с изъятием соответствующих норм из актов природоресурсного законодательства, то есть в этом случае уже кодифицированные акты природоресурсного законодательства не смогут обеспечить «наиболее полное правовое регулирование определенной сферы общественных отношений».

Другими словами, наши рассуждения о проблеме систематизации экологического законодательства переходят из формально-юридического аспекта в предметно-содержательную плоскость, что предполагает учет логики построения источников права, регулирующих отношения в области окружающей среды, логики, продиктованной природоохранными обстоятельствами, наличие которых обусловило появление самой отрасли экологического права, т.е. обстоятельствами, лежащими вне права.

Это в свою очередь ставит как проблему соотношение между собой норм планируемого к принятию Экологического кодекса и кодексов природоресурсных. На первый взгляд, очевидно, что приоритет за природоохранными положениями, но это только в том случае, если такой приоритет закреплен на уровне принципа и поддерживается соответствующим образом в природоресурсном законодательстве. В противном случае при коллизии, например, положений Экологического и Водного кодексов по поводу водных отношений, то есть общей и специальной норм, применению будет подлежать норма Водного кодекса, в которой природоохранный приоритет не предполагается.

Другими словами, приняв Экологический кодекс в таком виде, как это предлагается Концепцией его проекта, мы не только не решим вопрос о соотношении (в нашем понимании приоритете) охраны окружающей среды над использованием природных ресурсов, но и безо всяких оснований разделим четко сформированные как самостоятельные отрасли земельное, горное, водное, лесное, о животном и растительном мире законодательство. Мы уже высказывали эту мысль ранее [5, с. 68–75], полагаем, что следует воспроизвести ее вновь: для систематизации комплексных отраслей (каковой является и экологическое право), предпочтительной формой все же следует признать не кодификацию,

а консолидацию, поставив во главу системы комплексный акт – Закон «Об охране окружающей среды», в котором в определенной логической последовательности изложить базовые начала охраны окружающей среды, как совокупности компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, что позволит определить на законодательном уровне характер взаимодействия данного закона с природоресурсными актами на основе признания приоритета природоохранной деятельности по отношению к деятельности по использованию природных ресурсов. Закрепление названного принципа в головном акте экологического законодательства, будь это кодекс или комплексный закон, является настоятельной потребностью, продиктованной не юридическими, а природными факторами.

Библиографический список

1. Дробязко, С. Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества / С. Г. Дробязко // Выбр. наувук. працы Беларус. дзярж. ун-та : у 7 т. – Мінск, 2001. – Т. 3. – С. 9–24.
2. Бринчук, М. М. Комплексность как принцип экологического права / М. М. Бринчук // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол. : В. И. Семенков (гл. ред.), Г. А. Василевич [и др.]. – Минск, 2009. – Вып. 4. – С. 376–392.
3. Макарова, Т. И. Проблемы систематизации комплексных отраслей законодательства в свете принятия нового Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» / Т. И. Макарова, И. П. Кузьмич, В. Е. Лизгаро, И. С. Шахрай // Pravo.by. – 2019. – № 3(59). – С. 76–84.
4. Экологическое право : учебник / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. – 2-е изд., перераб. – Минск : Вышэйшая школа, 2021. – 399 с.
5. Макарова, Т. И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь / Т. И. Макарова. – Минск : БГУ, 2004. – 231 с.
6. Макарова, Т. И. Теоретико-методологические проблемы систематизации экологического законодательства / Т. И. Макарова // Учен. зап. Казан. ун-та Сер. Гуманит. науки. – 2019. – Т. 161, кн. 1. – С. 206–218.
7. Шахрай, И. С. Проблемы реализации субъективного права природопользования / И. С. Шахрай. – Минск : БГУ, 2022. – 291 с.
8. Макарова, Т. И. Новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и его влияние на систематизацию экологического, природоресурсного и аграрного законодательства / Т. И. Макарова, И. П. Кузьмич, В. Е. Лизгаро, И. С. Шахрай // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 10 (178) – С. 57–65.
9. Боголюбов, С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» / С. А. Боголюбов // Журн. рос. права. – 2002. – № 6. – С. 56–63.
10. Бринчук М. М., Дубовик О. Л. Федеральный Закон «Об охране окружающей среды»: теория и практика / М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик // Государство и право. – 2003. – № 3. – С. 30–41.
11. Макарова, Т. И. Системные дефекты правового регулирования экологических отношений и способы их преодоления / Т. И. Макарова // Аграрное и земельное право. – 2012. – № 5 (89). – С. 2–9.
12. Макарова, Т. И. Принципы экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов / Т. И. Макарова // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2011. – № 3. – С. 137–140.