

МЕСТО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ЕГО СТРУКТУРНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ В СИСТЕМЕ ПРАВА

Аннотация. В статье ставится и раскрывается проблема места экологического права и его структурных компонентов в ходе диалога двух ученых. Система права строится законодателем, но при этом должно учитываться реально сложившееся построение норм, институтов и отраслей в системе права конкретного государства. Выход из этой ситуации видится в закреплении в системе права понятия интегрированной отрасли как элемента структуры права. Причем интегрированная отрасль права может быть сконструирована только во вторичной структуре права. При таком подходе следует исходить из того, что земельное, горное, водное, лесное право являются отраслями права. То, что выше этого – это семья отраслей или интегрированная отрасль. Экологическое право, природоресурсовое право и природоохранное право относятся к интегрированной отрасли права: экологическое право как интегрированная отрасль, а природоресурсовое право и природоохранное право как подотрасли интегрированной отрасли. Земельное, горное, водное, лесное право являются обычными отраслями права.

Ключевые слова: гражданское право, природоресурсное право, земельное право, природоохранное право, экологическое право, интегрированная отрасль права, надотрасль, суперотрасль, отрасль законодательства, дифференциация отраслей права.

М.К. Сулейменов: В системе права есть два вида иерархии компонентов: иерархия уровней системы (система права в целом – отрасль права – институт права – норма права) и иерархия структур системы (наличие в системе права не одной, а двух и более структур). Иерархия структур системы позволяет выделить в системе права главную структуру (основные отрасли) права и вторичную структуру (комплексные отрасли) права.

Системообразующим фактором классификации отраслей права является деление права на публичное и частное – это не отрасли права, это правовые сферы, в которых располагаются основные отрасли права. Системообразующими отраслями права в сфере публичного права является административное право, в сфере частного – гражданское право.

Во вторичной структуре права системообразующим фактором выделения комплексных отраслей является деление права на нормы, регулирующие отношения в той или иной сфере деятельности: социально-культурной сфере деятельности (социально-культурное право), экологической сфере деятельности (экологическое право) и т.д. Социально-культурное право, экологическое право – это не отрасли права, это, прежде всего, сферы деятельности, в которых формируются комплексные отрасли права.

Отличительной особенностью комплексных отраслей права является то, что у них нет своего предмета и метода правового регулирования. Поскольку они

расположены во вторичной структуре права, они используют предмет и метод основных отраслей права. Поэтому в комплексных отраслях, как правило, используются и метод власти-подчинения, и метод равенства. В одних комплексных отраслях превалирует метод власти – подчинения, в других – метод равенства. Представляет интерес место отрасли в системе права¹.

С.А. Боголюбов: Дифференциация отраслей права должна иметь не только теоретический, умозрительный, но и практический характер, отражаться на правилах правотворчества, подборе общей и применении отраслевой терминологии². Разработка проблем формирования системы права, регулирования нормами частного и публичного права важнейших общественных отношений приобретает в условиях возвращения рыночных и становления подлинно конкурентных отношений интерес, привлекает внимание ввиду актуализации соотношений человек-общество-государство-природа³.

¹ Подробнее см.: Сулейменов М.К. Право как система: Монография. Алматы, 2011.

² Боголюбов С.А. Стиль правовых актов // Советское государство и право. 1973. № 10; Боголюбов С.А. Проблемы синонимии юридических терминов // Язык закона (под ред. А.С. Пиголкина). М. Юриздат. 1990; Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М. 2008.

³ См.: Брагинский М.И.. О месте гражданского права в системе «право публичное – право частное» / Избранное. М.,

Важно – какое место занимают отрасли, институты, субинституты и нормы, какие теоретические и практические последствия вытекают из предлагаемых классификаций. Это актуально для России, где значительная часть земельных, лесных участков, прудов, обводненных карьеров включены в гражданский оборот, когда проводится реформирование ГК РФ с попыткой перенесения ряда норм Земельного кодекса в ГК. Достаточно актуальны проблемы системы, понимания экологического, природоресурсного, природоохранного права, их месте в общей системе права.

М.К. Сулейменов: Современное название «экологическое право» появилось в результате научной дискуссии, организованной в 1987г. журналом «Вестник Московского университета»⁴. Впоследствии дискуссии о названии и месте экологического права то затихали, то возобновлялись с новой силой⁵.

Д.Л. Байдельдинов считает, что экологическое право – это интегрированная, комплексная отрасль современного права, включающая в себя совокупность правовых норм, регулирующих экологические отношения, возникающие между государством и его субъектами по поводу взаимодействия с природой и отдельными природными ресурсами⁶.

По мнению Б.В.Ерофеева, предметом экологического права являются общественные отношения особой природы, которые касаются не только самих природных объектов, сколько внутренних и внешних связей этих объектов, их свойств, состояний, процессов, происходящих в них, а природоресурсовое право сужает круг этих отношений до экономически значимых⁷.

Вопрос об экологическом праве как отрасли права, его становлении был поднят О.С. Колбасовым, который полагал, что охрана природы неотделима от ее рацио-

нального использования, а причинами возникновения экологического права являются завершение кодификации природоресурсовых отраслей права, ликвидация отставания в развитии горного, фаунистического и воздушного права, планируемое издание закона об охране природы⁸.

Ряд ученых считает природоресурсное право и природоохранное право перекрещивающимися подотраслями экологического права; третью часть экологического права составляют нормы иных отраслей права, регулирующих общественные отношения, связанных с охраной окружающей среды⁹.

Используется в трудах экологов и понятие комплексное, комплексность. Но трудно понять, в каком смысле они его используют? Д.Л. Байдельдинов считает, что природоохранное право и земельное, водное, лесное, горное, фаунистическое, атмосферное право является самостоятельными отраслями права и входят в состав комплексной, интегрированной отрасли права – экологическое право. Отношения по использованию природных ресурсов будут регулироваться внутри отдельной отрасли – земельного, водного и т.д., но с позиций общих целей экологического права¹⁰.

То, что экологическое право является интегрированной отраслью, еще можно понять: оно интегрирует самостоятельные отрасли права. Но что означает «комплексная», понять невозможно. Видимо, это синоним понятия «интегрированная» или просто красивое и непонятное слово. И как могут самостоятельные отрасли входить еще в одну отрасль, пусть даже комплексную и интегрированную?

Комплексный характер отрасли права окружающей среды определен тем, что общественные экологические отношения регулируются как собственными нормами, так и нормами, содержащимися в других отраслях российского права, включая гражданское, конституционное, административное, уголовное, финансовое. Процесс отражения экологических требований в этих отраслях права получил название экологизации соответственно гражданского права, уголовного права и т.д.

Из этого можно понять, что комплексность здесь понимается как включение в свой состав других отраслей права и регулирование экологических отношений нормами иных отраслей права, не входящих в состав

2008. С.800–830; В.П. Мозолин. О системе российского права // Государство и право. 2003. № 5; Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 7.

⁴ Вестник Московского университета. Серия Право. 1987. №5. С. 33–57; Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: Изд. БЕК, 1995. С. VIII, 1–2.

⁵ См.: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для вузов. – М.: Юрист, 1998. С. 76; Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. С.39; Экологическое право: Учебник/ О.Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф; под ред. О.Л. Дубовик; пер. с нем. Изд. 2е. – М.: Эксмо, 2007. С. 18; Культелев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. Общая часть. Учебное пособие. – Алматы: Изд. RPRESS, 2011. С. 65.

⁶ Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан: Учебное пособие. – Алматы: Изд. центр ОФППИ «Интерлигал», 2004. С. 39.

⁷ Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник для вузов. – М.: Новый Юрист, 1998. С. 87–88.

⁸ См.: Колбасов О.С. Экология: политика и право. – М., 1976; Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие/ Под ред. В.В. Петрова. – М.: 1976. С. 55–58; Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – Киев, 1989. С. 70.

⁹ Экологическое право: Учебник для вузов/Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Высшее образование, 2006. С. 32–33.

¹⁰ Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. – Алматы, 1995.

экологического права. Не правда ли, весьма туманное понимание термина «комплексная отрасль»?

В.В. Петров утверждает, что нормы экологического права представляют собой основу для экологизации других отраслей права, то есть внесения в нормы, регулирующие административные (например) отношения, экологических требований по охране окружающей среды. Что мы имеем в итоге? Комплексные экологические отношения (непонятно, почему комплексные); отраслевые экологические отношения – видимо, только природоохранные из норм природоресурсовых отраслей; и изобретенный термин «экологизация» отношений. Видимо, административные отношения, оставаясь административными, становятся еще и экологическими?

С.А. Боголюбов: Экологизацию можно рассматривать как проявление природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, как проникновение глобальной задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, как регулируемые, так и не регулируемые до сих пор правом. Экологические императивы используются в содержании правовых норм, обогащая их природоохранным фактором.

В настоящее время происходит усиление природоохранной составляющей всех отраслей российского права, направленное на гармонизацию отношений общества и окружающей среды вне отраслевой принадлежности правовых институтов, норм и требований. Экологизация отраслей российского и международного права – обусловленный глобальной ситуацией, объективный феномен начала XXI века, угрожающего потеплением климата, опустыниванием одних территорий и затоплением других, приводящими к продовольственному коллапсу. От существования и развития экологизации управления, права и законодательства, всей жизни зависит будущее как планеты, так и отдельных стран и поселений.

Утрированно можно ставить вопрос и об экологизации земельного, горного, водного, лесного, фаунистического подотраслей. Усиление природоохранной составляющей в природоресурсном праве будет, наряду с включением его в экологическое право, условно означать внедрение охраны природы как целого, как окружающей человека природной среды, так и охрану отдельных природных ресурсов и объектов.

Экологизация происходит не без конфликтов, поскольку экономический интерес и эксплуатация природных ресурсов превалируют в сознании многих граждан; экологизированное законодательство призвано уравновешивать современные экономические и экологические приоритеты¹¹.

¹¹ Шамсутдинов Э.Р. Экологизация законодательства – важнейшая часть экологической функции современного государ-

М.К. Сулейменов: Попытки разграничить земельное и экологическое право предпринимались неоднократно, но четкого критерия не просматривается. Нет ответа на очень простой вопрос: раздел «Охрана земель» в ЗК – это земельное право или экологическое?

Поступающим в юридические вузы объясняют, что земельное право и экологическое право – самостоятельные отрасли российского права¹². Получается, что земельное право регулирует охрану окружающей среды, занимаясь при этом регулированием использования земли в хозяйственных целях. Экологическое право регулирует использование природных ресурсов (в том числе, и в первую очередь, земли), занимаясь при этом охраной окружающей среды.

С развитием горного, лесного и водного права они обособились от земельного права и земельное право стало пониматься как самостоятельная отрасль права, регулирующая земельные отношения, то есть общественные отношения по использованию и охране земли (аналогично для других смежных отраслей – недр, вод и лесов)¹³.

Получается, что одна и та же норма может быть и земельно-правовой, и гражданско-правовой, и эколого-правовой; или земельные отношения могут регулироваться нормами земельного, гражданского и экологического права; или какая-то часть (например, специальная) этих отношений регулируется земельным правом (по охране земель), а другая (например, общие положения) – экологическим правом. Факт допущения того, что земельное право может быть комплексной отраслью права, только начинает признаваться в земельно-правовой литературе (например, Ж.Х. Косанов).

Высказывалась идея о том, что общность земельного, горного, водного и лесного права выделяет их в системе права в группу родственных отраслей. Н.Б. Мухитдинов называет эту группу семьей отраслей аграрно-правового цикла. Еще в 1972 г. он высказывал мысли о возможности формирования самостоятельной отрасли природоохранного права, позднее поддержи-

ства. – Материалы межд. Научно-практ. конф. 9–10 апреля 2009 г. Ч.5. Уфа: Уфимский юр. институт МВД России. 2009. С.210–215.

¹² Основы государства и права: Учебное пособие для поступающих в вузы./Под ред. академика О.Е. Кутафина. – 7-е изд. – М.: Юристъ, 2000 (авторы глав – Быстров Г.Е., Гусев Р.К.).

¹³ См.: Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Предмет и система советского земельного права. – Алма-Ата. Изд. Наука КазССР, 1981. С. 39–49; Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан (Общая часть): Учебное пособие. – Алматы: Данекер, 2001. С. 12–18; Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А. Земельное право России и Казахстана: проблемы развития, процессуальные формы реализации: Монография. М.: Юристъ, 2006. С. 13–37.

вал появление такой отрасли как природоресурсовое право, задачей которого является комплексно регулировать наиболее общие и важные вопросы охраны и использования природных богатств. Причем горное, лесное, водное и земельное право соотносятся с природоресурсовым правом как равноправные, самостоятельные элементы единой системы права.¹⁴

Важнейшим источником экологического права С.Б. Байсалов и Н.Б. Мухитдинов называют ГК РК,¹⁵ однако не объяснив, каким образом гражданско-правовые нормы, оставаясь таковыми, стали еще и экологическими. Данная концепция представляет интерес как попытка объяснить очевидные вещи, не нарушая целостности экологического права. В каждой отрасли права гражданско-правовой характер отношений имеет свою специфику; мы все время подчеркиваем необходимость ее учета, поскольку гражданско-правовые нормы остаются таковыми, где бы они ни находились и где бы они ни применялись.

Если нормы получают как бы двойную прописку: в системе и гражданского, и экологического права, то это возможно в случае, если мы признаем концепцию «удвоения структуры права» и наличие комплексных отраслей права. Тогда гражданско-правовые нормы находятся в основной структуре права и экологическо-правовые нормы – в структуре экологического права как комплексном образовании.¹⁶

С.А. Боголюбов: ГК РФ играет и должен продолжать играть важнейшую роль в обеспечении стабильности имущественных сторон природоресурсных отношений, защите их добросовестных участников, в обеспечении реализации вещных прав на землю и иные природные объекты; эти проблемы в XXI веке из области теории, из *de lege ferenda*, переходят в практическую плоскость. В интересах большинства россиян экологический правопорядок должен усиливаться, а императивность норм, регулирующих устой-

чивость и предсказуемость имущественного оборота, осуществляемого в соответствии с принципами законности, нравственности и справедливости, должна повышаться.

Четкое формулирование пределов действия гражданского права (ст. 129, 209 ГК РФ) остается основополагающим и в связи с признанием равноправных частной, государственной и муниципальной форм собственности. Многочисленные сообщения о незаконном захвате водоохраных зон, водоемов, особо охраняемых природных территорий, лесных и земельных участков в РФ свидетельствуют не столько о пробелах правового регулирования, сколько о недостатках государственного надзора, муниципального, общественного, производственного контроля за природопользованием, о необходимости повышения неотвратимости ответственности за экологические правонарушения.

М.К. Сулейменов: При определении места экологического права в системе права необходимо исходить из того, что экологическое право, если его рассматривать как отрасль права, может быть только комплексной отраслью права, тогда снимаются нелепости при определении соотношения экологического права с основными отраслями права. Нормы конституционного, административного, гражданского, уголовного права, во вторичной структуре объединяясь в сфере экологической деятельности, составляют экологическое право, оставаясь при этом нормами конституционного, административного, гражданского, уголовного права.

С.А. Боголюбов: В объемном труде Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации «Концепции развития российского законодательства» отрасли законодательства делятся на базовые (конституционная, административная, финансовая, гражданская, уголовная, трудовая), комплексные (природоресурсная, экологическая, аграрная, земельная, миграционная, информационная, семейная, ситуационная и т.д.) и процессуальные (конституционное судопроизводство, гражданское процессуальное, административно-процессуальная, уголовно-процессуальная и др.).¹⁷

В монографии отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП «Институты экологического права» предусматриваются разделы «Институты природоохранного права» (экономическое регулирование, управление, нормирование, мониторинг, контроль юридическая ответственность в области охраны окружающей среды, экологическая экспертиза и др. – с. 83–260), «Институты природоресурсного права» (правовая охрана земель,

¹⁴ См.: Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами, С. 73–74; О месте природоохранительного и природоресурсного права в системе советского права. С. 259–267.

¹⁵ См.: Байсалов С.Б., Мухитдинов Н.Б. Основы экологического права, – Основы государства и права. Т. 2 – Алматы: Жеті Жарғы, 1999. С. 230–247, 364; см. также Байдельдинов Д.Л. Взгляд на соотношение экологического и гражданского права. В кн.: Правовое обеспечение экономических реформ: комментарий действующего законодательства Республики Казахстан. Сб. научных статей. Алматы: Казак университеті. 2001. С. 78–82.

¹⁶ Сулейменов М.К. Актуальные проблемы частного права в Республике Казахстан – В кн.: Актуальные проблемы частного права. Материалы международной научно-практической конференции (в рамках ежегодных цивилистических чтений). – Алматы, 23–24 мая 2002 г./ Отв. ред. М.К. Сулейменов. – Алматы: Каз ГЮУ, 2003. С. 17–18.

¹⁷ Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я.Хабриевой и Ю.А.Тихомирова М.: ЭКСМО, 2010. 736 с.

недр, водного фонда, лесов и нелесной растительности, животного мира – с. 261–364).¹⁸

В отдельный раздел выделены формирующиеся институты экологического права – правовая охрана озера Байкал, Арктики, зоны экологического неблагополучия, информационное обеспечение экологических отношений, правовые основы экологической культуры (с.365–452). По поводу них дискуссии и сомнения продолжают: некоторые из них приближаются к автономии; другие – только намечаются, означают скорее желаемое, чем действительное приближение к полноценному институту права.

М.К. Сулейменов: Важная проблема, которую трудно решить – это соотношение понятий «экологическое право», «природоресурсовое право», «природоохранное право», «земельное право», «горное», «лесное», «водное» право. Эти образования, признаем мы их отраслями или нет, являются комплексными образованиями (отраслями, подотраслями, институтами), построенными во вторичной структуре права.

При решении этой проблемы необходимо исходить из положений Экологического кодекса Республики Казахстан, принятого 9 января 2007 г. В соответствии со ст. 3 Кодекс регулирует отношения в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, в пределах территории Республики Казахстан.

Таким образом, ЭК РК регулирует отношения и в сфере природопользования, и в сфере охраны окружающей среды. Однако если охрана окружающей среды почти целиком сосредоточена в ЭК (а также в Законе от 6 июля 2006 г. «Об особо охраняемых природных территориях»), то природопользованию посвящено всего три статьи Кодекса (ст.ст. 10–12).

В соответствии со ст. 10 Кодекса природопользованием являются использование природных ресурсов и (или) воздействие на окружающую среду в повседневной жизни человека, в хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц. Природопользование подразделяется на общее и специальное.

Общее природопользование является постоянным и осуществляется бесплатно для удовлетворения жизненно необходимых потребностей населения и без предоставления природных ресурсов в пользование. Специальное природопользование – деятельность физического и (или) юридического лица, осуществляющего на платной основе пользование природными ресурсами и (или) эмиссии в окружающую среду в порядке,

установленном Экологическим кодексом и иными законами Республики Казахстан.

К видам природопользования относятся: землепользование; водопользование; лесопользование; недропользование; пользование животным миром; пользование растительным миром; эмиссии в окружающую среду; иные виды природопользования, устанавливаемые законами РК.

К природным ресурсам относятся природные объекты, имеющие потребительскую ценность: земля, недра, воды, растительный и животный мир ст. 1. Экологического кодекса). Особенности возникновения права специального природопользования по видам природопользования определяются законами РК (ст. 10 Кодекса).

Из таких законов надо назвать прежде всего Земельный кодекс РК от 20 июня 2003 г., Водный кодекс РК от 9 июля 2003г., Лесной кодекс РК от 8 июля 2003 г., Закон РК «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010г., Закон РК от 9 июля 2004 г. «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира».

С.А. Боголюбов: Обсужденные почти тридцать лет назад проблемы соотношения отраслей и институтов права, связанных с окружающей средой, снова реанимируются ввиду утвержденной Минобрнауки России номенклатурой научных специальностей «земельное, природоресурсное, экологическое право» (именно в таком порядке!), функционированием кафедр экологического и земельного права.

Что касается экологического кодекса, то в России время от времени инициируется его создание, к которому не раз приступали. Призрак его шагает по евразийскому пространству и постепенно овладевает массами, что обуславливает желательность обсуждать его контуры и некоторые проблемы. В ряде государств Южной Америки действуют природоохранные законы под названием «экологический кодекс», идея экологического кодекса регулярно обсуждается в Совете Европы; в ФРГ и некоторых иных европейских государствах ведется подготовка экологических кодексов, а во Франции сборник нормативных правовых актов в области экологии получает название экологического кодекса. В Беларуси и Украине были приняты государственные решения о его подготовке; в Киевском государственном университете прошла международная научно-практическая конференция «Экологический кодекс: мифы и реальность»¹⁹.

¹⁸ Институты экологического права. М.: ЭКСМО, 2010. 480 с. (рук. авт. колл. С.А.Боголюбов).

¹⁹ См.: Голиченков, А. К. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта// Экологическое право России. Сб. Материалов научно-практ. конференций 1995–2004. В 3 томах. М.: ТИССО, 2004. Т.1. С.628–636; Боголюбов С.А. Современные проблемы экологического кодекса // Сб. Материалов научно-практ. Конференции. М.

Общественное мнение России видит немало положительного в новом законе, проявляет к нему неподдельный интерес, возлагает на него большие надежды. В связи с этим можно задать несколько вопросов и формулировать ряд соображений – какие главные цели и задачи ставятся перед экологическим кодексом? Чем он должен отличаться от других, предыдущих крупных природоохранных федеральных актов? Какое место он будет занимать в правовой системе и в системе законодательства? Каковы новые методы и предмет его регулирования?

Принятие нового крупного закона должно становиться не ординарным явлением, а событием в жизни страны, призвано не разочаровать ожидания граждан, возлагающих (так уж сложилось вследствие менталитета) на законы повышенные ожидания. Особенно это актуально для экологического права – сравнительно молодого по сравнению с другими отраслями права и наименее эффективного в силу конкуренции с экономикой и ряда других объективных и субъективных причин.

Ввиду укоренившихся столетиями традиций россияне уповают обычно на очередного героя и его приказы сверху, оформляемые в виде законов. Проблема фетишизации законов в глазах населения и пренебрежения их исполнением заслуживает анализа, преодоления коррупции и иных негативных явлений. Принятые за последние десятилетия тысячи федеральных законов (что представляется избыточным) против 90, действовавших в РСФСР (что недостаточно) порой изображают движение вперед, не продвигая общество к правовому государству, которое не определяется количеством имеющихся законов. Для членов законодательных и работников исполнительных органов порой легче написать и провести новый закон, чем изучить прежний, проинвентаризировать уровень соблюдения его предписаний²⁰.

По-видимому, кодекс должен отличаться от простого закона не только формой и названием, но и качественно иным содержанием, тем более, что в России и кодексы, и иные законы имеют равную юридическую силу в соответствии с позициями Конституционного Суда РФ. Опора лишь на текст нового закона приводит в случае его неисполнения к его дискредитации и дальнейшей пассивности, апатии граждан.

Российский законодатель, эколого-правовая наука отвергли законопроекты об экологической культуре и

экологическом образовании, об экологической безопасности и об экологическом контроле ввиду отсутствия в них новых механизмов установления и обеспечения соответствующих правоотношений, полномочий, прав и обязанностей субъектов этих правоотношений по сравнению с уже существующими. Исключительно для провозглашения целей, программ, утверждения доктрин законы не должны писаться, они должны создаваться для регулирования общественных отношений.

Приступая к составлению экологического кодекса, нам надо определяться с тем, как поступить с традиционными природоресурсными кодексами и законами РФ. Если их собрать под крышу нового кодекса под названием «экологический», то получится громоздкий закон, впитывающий тысячи статей природоресурсного законодательства, который превзойдет по объему все части ГК. Пользоваться таким кодексом будет достаточно затруднительно, а дополнять придется ежемесячно. Если попытаться выбирать из природоресурсных законов чисто природоохранные нормы, то их трудно порой отделить от остальных, а отделенные от норм, регулирующих природопользование, они станут во многом схоластическими, идеалистическими. Оставшиеся в природоресурсных законах нормы без природоохранной составляющей потеряют свой экологический колорит.

Примером неразрешимых проблем отделения охраны окружающей среды от природопользования могли служить проводившиеся в недавнем прошлом отдельно государственные экологические экспертизы по поводу охраны окружающей среды и по поводу природопользования в разных федеральных службах – Ростехнадзоре и Росприроднадзоре. Многие заказчики предпочитали представлять материалы на экспертизу в оба органа, чтобы не быть впоследствии заблокированными со стороны конкурентов.

Конкретное обсуждение проблем подготовки экологического кодекса обуславливает составление концепции и обоснование качественно нового закона. Назревшее правотворчество в области охраны окружающей среды и природопользования можно осуществлять последовательно, экспериментируя, апробируя на практике, или рывком, решительно, в продолжение последующего длительного времени исправляя неизбежные при этом просчеты. Если составлять обоснование качественно нового закона в виде экологического кодекса, то надо учесть состояние развития природоохранного законодательства в нашей стране, инвентаризировать уровень применения его предписаний, творчески использовать положительный и отрицательный зарубежный опыт²¹.

МГУ. Форгрейфер, 2009; Дубовик О.Л. Экологический кодекс ФРГ// Юрист. 2004. № 11. С.88.

²⁰ См. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: ЭКСМО, 2010. С. 95–126; Кыдырханова Г.К. Вопросы экологии в правосознании и правовой политике (теория и исторические аспекты). Дисс.... канд. юр. наук. Алматы, 2005 – 169 с.

²¹ См.: Боголюбов С.А. Экологический кодекс – конституция для природы? //Природоресурсное, аграрное, экологическое

М.К. Сулейменов: Экологическое право включает в себя и природоресурсовое, и природоохранное право. В природоресурсовое право входят земельное, водное, лесное, горное (недренное) право; сюда можно отнести фаунистическое и флористическое право, хотя дотягивают ли они до отрасли права? Природоресурсовое и правоохранное право перекрещиваются между собой, так как, например, нормы об охране земель, вод, лесов, недр входят одновременно и в природоресурсовое, и в природоохранное право.

Получается такая пирамида отраслей права: наверху экологическое право, его частями являются природоресурсовое и природоохранное право, которое перекрещиваются между собой. В природоресурсовое право входят земельное и прочие отрасли права. Возникает противоречивая картина: земельное право как отрасль права входит в природоресурсовое право как отрасль права, а оно в свою очередь, – в экологическое право как отрасль права. Выходов из этой ситуации три:

- а) признать экологическое право не отраслью права, а сферой деятельности, в которой функционируют комплексные отрасли экологического цикла: природоресурсовое и природоохранное. Земельное, горное, водное, лесное право являются подотраслями природоресурсового права. Но этот вариант с принятием Экологического кодекса отпал, так как кодекс завершил построение экологического права как комплексной отрасли права.
- б) признать экологическое право отраслью права. Тогда, по канонам системы права, природоресурсовое право и природоохранное право должны быть подотраслями экологического права, а земельное, горное, водное и лесное право – институтами природоресурсового права. С точки зрения системы права этот вариант является предпочтительным, однако признание земельного или горного права даже не подотраслью, а институтом природоресурсового права не соответствует месту, которое они занимают в экономике.
- в) видимо, в построении структуры экологического права необходимо исходить из того очевидного факта, что земельное, горное, водное, лесное право являются сложившимися, с давними традиция-

ми, отраслями права и сводить их роль до уровня института права не будет совсем правильно.

Надо исходить из того, что система права строится законодателем, но при этом должно учитываться реально сложившееся построение норм, институтов и отраслей в системе права конкретного государства. Выход из этой ситуации видится в закреплении в системе права понятия интегрированной отрасли как элемента структуры права. Причем интегрированная отрасль права может быть сконструирована только во вторичной структуре права.

При таком подходе следует исходить из того, что земельное, горное, водное, лесное право являются отраслями права. То, что выше этого – это семья отраслей или интегрированная отрасль. В нашем случае экологическое право, природоресурсовое право и природоохранное право относятся к интегрированной отрасли права: экологическое право как интегрированная отрасль, а природоресурсовое право и природоохранное право как подотрасли интегрированной отрасли. Тогда земельное, горное, водное, лесное право будут обычными отраслями права.

С.А. Боголюбов: Такой вывод представляется обоснованным и не может не встречать понимания как в среде теоретиков права, так и специалистов в области гражданского, экологического и иных отраслей права. Чл.-корр. РАН О.С. Колбасов видел в экологическом праве надотрасль, суперотрасль, которая ввиду обостряющегося дефицита природных ресурсов станет наряду и наравне с гражданским правом основным способом регулирования общественных отношений на планете Земля, поскольку потребности в чистой, благоприятной окружающей природной среде сравниваются с потребностями в удовлетворении материальных благ. Он полагал, что экологическому праву принадлежит огромное будущее, которое расколет все правовые требования и нормы на имущественные и природоохранные, где вторым будет принадлежать главенствующая роль ввиду перенаселения Земли, истощенности и вынужденной передачи всех природных ресурсов в общее пользование, приоритетности всеобщей охраны природы, природных ресурсов перед их потреблением и разделом между собственниками²².

право: теория, практика. Ижевск: УдГУ, 2008; Научно-практические конференции и круглые столы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2004–2008 гг.). М.: ЭКСМО. 2009. С. 83–100, 19–161; Хаджиев А.Х., Квашин А.А., Муканова Е.Е., Сулейменова С.Ж. и др. // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов. Материалы междунаучно-практ. конф. Астана, 2005 – Библиотека земельного права. Вып. 7.

²² Колбасов О.С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000 № 5/6; – Экологическое право. – 2001.

Библиографический список:

1. Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А. Земельное право России и Казахстана: проблемы развития, процессуальные формы реализации. Монография. М.: Юристъ, 2006.
2. Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан: Учебное пособие. – Алматы: Изд.центр ОФППИ «Интерлигал», 2004.
3. Байсалов С.Б., Мухитдинов Н.Б. Основы экологического права, – Основы государства и права. Т. 2 – Алматы: Жеті Жарғы, 1999.
4. Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: ЭКСМО, 2010.
5. Боголюбов С.А. Современные проблемы экологического кодекса// Сб. Материалов научно-практ. конференций. М. МГУ. Форгрейфер, 2009.
6. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для вузов. – М.: Юристъ, 1998.
7. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М. 2008.
8. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник для вузов. – М.: Новый Юрист, 1998. С. 87–88.
9. Институты экологического права (рук. авт. колл. С.А.Боголюбов). М.: ЭКСМО, 2010.
10. Колбасов О.С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000 № 5/6; Экологическое право. – 2001. – № 3.
11. Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я.Хабриевой и Ю.А.Тихомирова М.: ЭКСМО, 2010.
12. Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. Общая часть. Учебное пособие. – Алматы: Изд. RPRESS, 2011.
13. Мозолин В.П. О системе российского права // Государство и право. 2003. № 5.
14. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. – М.: Изд. БЕК, 1995.
15. Сулейменов М.К. Право как система: Монография. Алматы, 2011.
16. Хаджиев А.Х., Квашин А.А., Муканова Е.Е., Сулейменова С.Ж. и др. // Проблемы развития и унификации экологического и аграрного законодательства Казахстана и стран СНГ в контексте интеграционных процессов. Материалы межд. научно-практ. конф. Астана, 2005 – Библиотека земельного права. Вып.7
17. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – Киев, 1989.
18. Экологическое право: Учебник для вузов/Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Юрайт. 2014.
19. Экологическое право: Учебник/ О.Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф; под ред. О.Л. Дубовик; пер. с нем. Изд. 2е. – М.: Эксмо, 2007.
20. Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2.

References (transliteration):

1. Abdraimov B.ZH., Bogolyubov S.A. Zemel'noe pravo Rossii i Kazakhstana: problemy razvitiya, protsessual'nye formy realizatsii. Monografiya. M.: YUrist', 2006.
2. Bajdel'dinov D.L., Bekisheva S.D. Ekologicheskoe pravo Respubliki Kazakhstan: Uchebnoe posobie. – Almaty: Izd. tsentr OFPPI «Interligal», 2004.
3. Bajsalov S.B., Mukhitdinov N.B. Osnovy ekologicheskogo prava, – Osnovy gosudarstva i prava. T. 2 – Almaty: Zheti Zhargy, 1999.
4. Bogolyubov S.A. Pravotvorchestvo v sfere ekologii. M.: EHKSMO, 2010.
5. Bogolyubov S.A. Sovremennye problemy ekologicheskogo kodeksa// Sb. Materialov nauchno-prakt. konferentsij. M. MGU. Forgrejfer, 2009.
6. Brinchuk M.M. Ekologicheskoe pravo (pravo okruzhayushhej sredy): Uchebnik dlya vuzov. – M.: YUrist', 1998.
7. Golichenkov A.K. Ekologicheskoe pravo Rossii: slovar' yuridicheskikh terminov. M. 2008.
8. Erofeev B.V. Ekologicheskoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. – M.: Novyj YUrist, 1998. S. 87–88.
9. Instituty ekologicheskogo prava (ruk. avt. koll. S.A.Bogolyubov).M.: EKSMO, 2010.
10. Kolbasov O.S. Zaveszhanie ekologam // Zhurnal rossijskogo prava. 2000 № 5/6; Ekologicheskoe pravo. – 2001. – № 3.
11. Kontseptsii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva. Pod red. T.YA.Khabrievoy i YU.A.Tikhomirova M.: EHKSMO, 2010.
12. Kul'teleev S.T. Ekologicheskoe pravo Respubliki Kazakhstan. Obshhaya chast'. Uchebnoe posobie. – Almaty: Izd. RPRESS, 2011.

13. Mozolin V.P. O sisteme rossijskogo prava // Gosudarstvo i pravo. 2003. № 5.
14. Petrov V.V. Ekologicheskoe pravo Rossii: Uchebnik dlya vuzov. – M.: Izd. BEK, 1995.
15. Sulejmenov M.K. Pravo kak sistema: Monografiya. Almaty , 2011.
16. Khadzhiev A.KH., Kvashin A.A., Mukanova E.E., Sulejmenova S.ZH. i dr. // Problemy razvitiya i unifikatsii ehkologicheskogo i agrarnogo zakonodatel'stva Kazakhstana i stran SNG v kontekste integratsionnykh protsessov. Materialy mezhd. nauchno-prakt. konf. Astana, 2005 – Biblioteka zemel'nogo prava. Vyp.7.
17. Shemshuchenko YU.S. Pravovye problemy ekologii. – Kiev, 1989.
18. Ekologicheskoe pravo: Uchebnik dlya vuzov/ Pod red. S.A. Bogolyubova. – M.: YUrajt. 2014.
19. Ekologicheskoe pravo: Uchebnik/ O.L. Dubovik, L. Kremer, G. Lyubbe-Vol'ff; pod red. O.L. Dubovik; per. s nem. Izd. 2e. – M.: EHksmo, 2007.
20. Yakovlev V.F., Talapina EH.V. Rol' publicnogo i chastnogo prava v regulirovanii ehkonomiki // Zhurnal rossijskogo prava. 2012. № 2.