



МЕСТО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ЕГО СТРУКТУРНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ В СИСТЕМЕ ПРАВА

С. А. БОГОЛЮБОВ,
зав. отделом аграрного, экологического
и природоресурсного законодательства
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н.,
профессор (г. Москва)

Природопользование регулируется нормами природоресурсного (земельного, водного, лесного и т.п.) права, охрана окружающей среды – природоохранного права, а вместе – это экологическое право, то есть интегрированная отрасль права (суперотрасль) в общей системе права. Экологизация других отраслей права означает распространение природоохранных, экологических требований на институты иных отраслей права.

Ключевые слова: гражданское право, природоресурсное право, земельное право, природоохранное право, экологическое право, интегрированная отрасль 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 пра-

© М. К. Сулейменов, С. А. Боголюбов, 2014

¹Ван Жунхуа. Развитие Китая и мировое сообщество / Ван Жунхуа // Новая и новейшая история. 2007. № 2. С. 126 - 131.



М. К. СУЛЕЙМЕНОВ,
директор научно-исследовательского института
частного права Каспийского общественного
университета, д.ю.н., профессор, академик
НАН РК (г. Алматы)

ва, 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 права.¹

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 терминологии.² 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-природа.³

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.

А. К. Сулейменов: Современное название «экологическое право» появилось в результате научной дискуссии, организованной в 1987г. журналом «Вестник Московского университета».⁴ Впоследствии дис-

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

²См. 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. Юридат. 1990; Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М. 2008.

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

⁴См.: 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.

куссии о названии и месте экологического права то затихали, то возобновлялись с новой силой.⁵

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 ресурсами.⁶

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 природоресурсное право сужает круг этих отношений до экономически значимых.⁷

Вопрос об экологическом праве как отрасли права, его становлении был поднят О. С. Колбасовым, который полагал, что охрана природы неотделима от ее рационального использования, а причинами возникновения экологического права являются завершение кодификации природоресурсных отраслей права, ликвидация отставания в развитии горного, фаунистического и воздушного права, планируемое издание закона об охране природы.⁸

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 среды.⁹

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, атмосферозовоздушное право является самостоятельными отраслями права и входят в состав ком-

⁵См.: Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для вузов. М.: Юристъ, 1998. С. 76; Красов 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.

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

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

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

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

плексной, 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 права.¹⁰

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 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 природоресурсных 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.

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



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 права (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 преобладают в сознании многих граждан; экологизированное законодательство призвано уравновешивать современные экономические и экологические приоритеты.¹¹

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 права.¹² 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 (на-

пример, 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 поддерживал 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 гражданско-правового, 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 устойчивость и предсказуемость имущественного оборота, осуществляемого в соответствии с принципами законности, нравственности и справедливости, должна повышаться.

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

¹⁵См.: 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.

¹⁶См.: 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.

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, муниципальной, 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, составляя 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-процессуальное, уголовно-процессуальное 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, 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 продолжаются: 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

¹¹Шамсутдинов Э. Р. Экологизация законодательства – важнейшая часть экологической функции современного государства // Материалы междунационального научно-практического семинара «Экологическое право: проблемы и перспективы». Уфа: Уфимский юридический институт МВД России, 2009. С. 210-215.

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

¹³См.: Еренов А.Е., Мухитдинов Н. Б., Ильяхенко 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): Учеб. 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.

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

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



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

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 сформулировать 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 указы сверху, оформляемые в виде законов. Проблемы фетишизации законов в глазах населения и пренебрежения их исполнением, преодоления коррупции и иных негативных явлений заслуживают анализа. Принятые за последние десятилетия тысячи федеральных законов (что представляется избыточным) против 90, действовавших в РСФСР (что недостаточно) порой изображают как 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

¹⁹См.: Голиченков, А. К. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России. Сб. Материалов научно-практ. конференций 1995-2004. В 3 т. М.: ТИССО, 2004. Т. 1. С. 628-636; Боголюбов С. А. Современные проблемы экологического кодекса // Сб. Материалов научно-практ. Конференции. М. МГУ. Форгрейфер, 2009; Дубовик О. Л. Экологический кодекс ФРГ // Юрист. 2004. № 11. С. 88.

прежний, проинвентаризировать уровень соблюдения его предписаний.²⁰

Повидимому, 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. Они не были одобрены 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 раздельно 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

²⁰См. 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.

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 опыт.²¹

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

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

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

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

строение 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, природоресурсное право и природоохранное право относятся к интегрированной отрасли права: экологическое право как интегрированная отрасль, а природоресурсное 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, исчерпанности и вынужденной передачи всех природных ресурсов в общее пользование, приоритетности всеобщей охраны природы, природных ресурсов перед их потреблением и разделом между собственниками.²²

М. К. Сулейменов, С. А. Боголюбов: Экологиялық құқықтың орны мен оның құқық жүйесіндегі құрылымдық элементтері.

Табиғатты пайдалану табиғи ресурстық құқығы нормаларымен, қоршаған ортаны қорғау – табиғатты қорғау нормаларымен реттеледі, ал бірге – бұл экологиялық құқық, яғни, жалпы құқық жүйесінде құқықтың интеграцияланған саласы (супер сала). Құқықтың басқа салаларын экологияландыру дегеніміз құқықтың басқа институттарына табиғатты қорғау сияқты экологиялық талаптарды қою дегенді білдіреді.

Түйінді сөздер: азаматтық құқық, табиғи ресурстық құқық, жер құқығы, табиғатты қорғау құқығы, экологиялық құқық, құқықтың интеграцияланған саласы.

M. Suleymenov, S. Bogolyubov: Place of environmental law and its structural elements in the legal system.

Wildlife management is regulated by the Natural Resource Law, Environmental protection - by the Environmental Law and they both are the Environmental law, i.e. an integrated branch of law (super branch) in the general system of law. Ecologization of the other branches of law means the extension of environmental, ecological requirements on institutions of other branches of law.

Keywords: civil law; Nature and resources law; Land Law; environmental law; integrated branch of law.

²²Колбасов О. С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000 № 5/6; Экологическое право. 2001. – № 3.