

Одним из наиболее активных сторонников кодификации российского экологического законодательства является А.К. Голиченков¹. Ученый верно полагает, что ЭК РФ должен быть актом не отраслевой, а межотраслевой кодификации. По его мнению, ЭК РФ должен состоять из трех частей: Общей, Особой и Специальной.

Однако в опубликованной в октябре 2007 года Концепции проекта Экологического кодекса Российской Федерации предполагается классическая двухчастная система: ЭК должен состоять из Общей и Особой частей².

С точки зрения авторов Концепции проекта ЭК РФ, основная цель его разработки заключается в кодификации законодательных и иных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды, переходе от пообъектного к комплексному правовому регулированию экологических отношений, заполнении пробелов, согласованном развитии и применении законодательства РФ об охране окружающей среды, природоресурсного законодательства и гражданского, административного и иного законодательства, гармонизации с нормами международного права в сфере охраны окружающей среды, установлении новых правовых институтов, отвечающих современным требованиям экономического развития общества, с введением в максимально возможной степени норм прямого действия. Таким образом, мы видим, что цель поставлена действительно всеобъемлющая, однако, именно по этой причине достичь ее на практике будет чрезвычайно трудно.

Естественно, при большом объеме исходного материала для кодификации требуется определение принципа его отбора. В Концепции в качестве такого принципа предлагается принцип принадлежности законодательных актов и отдельных правовых норм к экологическому праву. Критерием кодификации актов экологического законодательства и отдельных норм иных отраслей законодательства выбран критерий повышения эффективности правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и ее отдельных компонентов и комплексов, так и вопросы связанной с этим деятельности.

Предполагается, что ЭК РФ будет носить комплексный характер, и аккумулировать экологические нормы, имеющиеся в законодательстве об охране окружающей среды, природоресурсном, административном, гражданском, финансовом, а также международном праве или содержать необходимые отсылочные нормы.

¹ См.: Голиченков А.К. Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ // Право и политика. — 2000. — № 10. — С. 123—131; Он же. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России. — М., 2001. — Вып. 2. — С. 224—232.

² См.: www.wood.ru/lonewsid-18622.html

Предполагаемая кодификация в рамках ЭК, по мнению авторов Концепции, потребует признания утратившими силу федеральных законов: «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «Об экологической экспертизе». Однако в отношении Федеральных законов «Об особо охраняемых природных территориях», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О недрах», «О животном мире», «О гидрометеорологической службе», Лесного, Водного, Земельного кодексов Российской Федерации такая отмена не предусматривается.

ЭК РФ должен занять место системообразующего акта законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды. Акты федерального законодательства в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности, разрабатываемые и принимаемые в дальнейшем, должны включаться в ЭК или учитывать положения Экологического кодекса Российской Федерации. Акты федерального законодательства иных отраслей права, содержащие экологические нормы, разрабатываемые и принимаемые в дальнейшем, должны базироваться на правовых положениях ЭК РФ.

Анализ содержания Концепции проекта ЭК РФ приводит к выводу, что законодатель, хотя и говорит о всеобъемлющей кодификации экологического права, реально не ставит перед собой цели кодифицировать все экологическое законодательство, речь идет в основном о кодификации природоохранного законодательства. Что касается правового регулирования природопользования, то оно, по-видимому, так и должно остаться разбросанным по различным нормативным актам.

Завершая данную статью, отметим, что систематизация экологического законодательства необходима, однако она должна осуществляться не в форме кодификации (тем более, кодификации половинчатой), а в иных формах. Наиболее же оптимальной в данном случае нам представляется консолидация экологического законодательства.

Л.А. Лушина

Кодификация экологического законодательства: теория и практика

Осуществленное в последнее десятилетие реформирование важнейших сфер общественной жизни, повлекло кардинальное обновление российского законодательства, которое по своей содержатель-

ной характеристике стремится соответствовать смыслу и целям проводимых социально-экономических реформ, которые в полной мере относятся и регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Еще в 1999 году в Послании Президента РФ «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»¹ отмечалось: «Вступая в новую эпоху, мы должны расстаться со старым взглядом на природу как на свою мастерскую. Ее ресурсы не бесконечны. Нужны новые правила поведения человека на Земле: защищать природную среду — значит защищать саму жизнь на Земле. Ключевая роль в этой сфере принадлежит государству, которое через систему образования, средства массовой информации и законодательную базу обязано сформировать своеобразный кодекс «экологического поведения».

В период до 2000 года были приняты Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Таможенный, Трудовой, Уголовный, а так же ряд процессуальных кодексов, что сыграло значительную роль в обновлении и упорядочении российского законодательства.

Вместе с тем, следует признать, что реформа экологического и другого базового законодательства создала и целый ряд проблем, вызывающих значительные трудности с реализацией ее позитивных результатов, потенциала новой отечественной системы права. В значительной мере эти проблемы носят технический характер, они порождены нарушениями правил и принципов законодательной техники.²

Главная проблема законодательной техники в современной России объясняется отсутствием единой концепции о законодательстве. В юридической науке до сих пор не существует комплексной системы научных взглядов, охватывающей все аспекты, стадии и формы законодотворчества. Не разработана и методология систематизации уже имеющегося нормативного правового материала. Обозначенные проблемы затрудняют процесс совершенствования законодательства вообще и экологического законодательства в частности.

Длительное время одной из наиболее обсуждаемых тем в научной литературе остается тема систематизации российского законодательства.³

¹ См.: Российская газета. — 1999. — 31 марта.

² См.: Чухович Д.В. Некоторые теоретические проблемы процесса кодификации // Гражданин и право. — 2007. — № 11.

³ См., например: Поленина С. Свод законов РФ как форма систематизации нормативных актов / С. Поленина, Н. Колдаева // Российская юстиция. — 1996. — № 12.

Систематизация законодательства представляет собой комплекс мер, направленных на приведение нормативных правовых актов в структурную упорядоченность в соответствии с определенными критериями. Любая систематизация способствует тому, чтобы субъекты правоотношений могли точно и без проблем определить подлежащую реализации правовую норму.

Слово «систематизировать» в русском языке означает привести в систему, определенный порядок, расположение и связь части чего-нибудь (греч. *systema* означает «целое, состоящие из частей»).

В отечественной и зарубежной науке систематизация традиционно рассматривается как особая разновидность деятельности, направленная на упорядочение нормативных правовых актов.⁴

Так, А.С. Пиголкин пишет, что «деятельность по приведению нормативных актов в единую, упорядоченную систему обычно называется систематизацией законодательства».⁵

Подобной точки зрения придерживаются В.М. Баранов, В.В. Лазарев, С.В. Липень, С.В. Поленина, Т.Н. Рахманина и многие другие ученые-юристы.

Интересной представляется точка зрения В.Н. Карташова, по мнению которого предпочтительнее рассматривать систематизацию в качестве определенного типа юридической практики с соответствующими исходными понятиями, конструкциями, выводами и направлениями поиска. В.Н. Карташов пишет, что под правосистематизирующей практикой следует понимать деятельность по упорядочению юридических актов (нормативных, интерпретационных, правоприменительных, судебных и т. д.), взятую в единстве с накопленным правовым опытом.⁶

Традиционно в юридической науке выделяют такие виды систематизации, как инкорпорация, консолидация, кодификация.

Инкорпорация представляет собой внешнее упорядочение действующих нормативных правовых актов без переработки норм права.

В результате инкорпорации нормативные правовые акты помещаются в единые сборники в хронологическом или тематическом порядке, или в каком-либо другом порядке. Инкорпорация является са-

⁴ См.: Карташов В.Н. Правосистематизирующая технология (краткий очерк) // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы): Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова, В.Г. Градского, С.В. Колдана. — Н. Новгород, 2008. — С. 284.

⁵ Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. — СПб., 2003. — С. 30.

⁶ Подробнее о понятии, структурах, содержании и форме правосистематизирующей практики см.: Карташов В.Н. Теория правовой системы общества: Учебное пособие: В 2 т. — Ярославль, 2005. — Т. 1. — Гл. 16.

мым простым и примитивным видом систематизации нормативно-правовой материи, так как при ее осуществлении в содержание помещаемых в сборники актов какие-либо изменения не вносятся, а значит, и содержание правового регулирования по существу не меняется. Именно это свойство инкорпорации — сохранение неизменным содержание нормативного регулирования — отличает ее, как утверждает ряд авторов, от консолидации и кодификации¹.

В качестве примера официальной инкорпорации можно назвать «Собрание законодательства РФ», издаваемое в виде информационного бюллетеня. Примером неофициальной инкорпорации являются различные сборники нормативных актов, подготовленных научными учреждениями, ведомствами, отдельными учеными. В каждом из названных изданий имеются разделы, посвященные вопросам регулирования экологических правоотношений.

Также имеют место публикации в виде хронологических сборников, собраний и справочников по экологическому законодательству.

Консолидация, как еще одна форма систематизации законодательства, вызывает оживленные споры в научной литературе.

Так, Д.А. Керимов рассматривает консолидацию как разновидность инкорпорации². По мнению А.А. Ушакова, консолидация является «таким же самостоятельным видом систематизации, как инкорпорация и кодификация»³.

В.В. Сорокин считает, что «консолидация права представляет собой нечто среднее между кодификацией и инкорпорацией, когда несколько законов объединяются в один, а повторы и противоречия устраняются»⁴.

Безусловно, нормативно-правовые акты, которые подлежат объединению в процессе консолидации, должны регулировать одну группу общественных отношений, формировать один правовой институт и т. д. Например, А.С. Пиголкин пишет, «что в процессе консолидации в нескольких нормативных актах по одному и тому же вопросу объединяются в один укрупненный акт. Такой акт утверждается правотворческим органом в качестве нового, самостоятельного источника права, а прежние разрозненные акты признаются утратившими силу»⁵.

¹ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. — СПб., 2003. — С. 37.

² См.: Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. — М., 1962. — С. 30.

³ Ушаков А.А. О кодификации советского законодательства // Ученые записки Пермского университета. — 1995. — Т. XI. — Кн. 4. — Ч. 1. — С. 77.

⁴ Сорокин В.В. О систематизации переходного законодательства // Журнал российского права. — 2001. — № 7. — С. 61.

⁵ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. — СПб., 2003. — С. 41.

В качестве примера консолидирования разнообразных по юридической силе и субъектам принятия нормативно-правовых и нормативно-технических актов экологического права можно привести Сборник цен (сметных расценок) и норм времени на инвентаризацию земель населенных пунктов. Данный документ рекомендовался для изучения письмом Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 25 апреля 1993 года № 5-11/385.

Третьим видом систематизации является кодификация, которая имеет важное значение для законодательной техники. Идея кодификации заключается в создании наиболее простой для понимания и применения системы законодательства, направленной на преодоление хаоса источников права.

Целью кодификации является обеспечение верховенства права, правовой определенности, что в полной мере соответствует принципам правового государства, каковым является Россия в соответствии с Конституцией.

По мнению Д.В. Чухвичева, кодификация является, пожалуй, самым эффективным способом систематизации нормативно-правовых актов. Она представляет собой прекрасный способ «разгрузить» действующее законодательство, избавив его от огромного массива разрозненных нормативных правовых актов путем объединения их смысла в одном новом едином комплексном законодательном акте¹.

Действительно, множество проблем правового регулирования может решить кодификация законодательства. Еще Г.В. Шершеневич, исследуя позитивные последствия кодификации, писал: «Здесь речь идет не только о новой форме, но и о новом содержании: старые законы заменяются новыми, прежние пробелы восполняются, накопившиеся противоречия устраняются. Если даже значительная часть окажется заимствованной из исторически сложившегося законодательства, все же тканой Кодекс представит собой новый закон»².

Трудно не согласиться с мнением выдающегося русского правоведа. Проблема кодификации норм экологического права традиционна. Ее рассмотрению ученые — праведы уделяют постоянное внимание, начиная с 80-90 х годов двадцатого века³.

В настоящее время изучаются возможности экологического права с позиций его эффективности в силу: характера эколого-правовых норм (формы выражения, декларативность); механизма их реализа-

¹ См.: Чухвичев Д.В. Некоторые теоретические проблемы процесса кодификации // Гражданин и право. — 2007. — № 11. — С. 11.

² Шершеневич Г.В. Общая теория права. — М., 1911. — С. 422.

³ См., например: Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. — М., 1984. — С. 63—64; Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). — М., 1998. — С. 115.

ции (экономической, организационной, правовой); способов совершенствования (дополнения, изменения)¹.

На сегодняшний день экологическое законодательство нашей страны является одной из самых объемных и противоречивых отраслей права.

Отрасли экологического законодательства в широком понимании составляют более 45 законодательных актов, кроме этого в нем содержится множество отсылочных норм, где наблюдается явное несоответствие между различными правовыми актами и нормами. Нормативные акты, исходящие от Президента, Правительства, центральных органов исполнительной власти по объему на много превышают число законов принимаемых парламентом. В соответствии с Конституцией РФ, экологическое законодательство находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. За последние годы в регионах приняты уже сотни нормативно-правовых актов в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Необходимо отметить, что на современном этапе развития экологического законодательства России существует острая потребность систематизации, которая, по мнению А.С. Пиголкина представляет собой постоянную форму развития законодательства².

В результате проводимой систематизации вырабатываются новые положения для нового законодательного акта — кодифицированного в рамках отрасли, что является наиболее важным для экологической отрасли права.

Существует точка зрения, что для развития отрасли достаточно несколько относящихся к ней крупных законодательных актов³. Не исключая такой схемы для экологического законодательства, в тоже время нельзя согласиться с мнением, что возглавляющий законодательный массив, кодифицированный акт не в состоянии управлять системой соответствующих нормативных правовых актов⁴.

Поскольку, во-первых, в этих рассуждениях почему-то преувеличивается степень абстрактности такого центрального акта, нет оснований

видеть, например, экологический кодекс более абстрактным, чем Земельный кодекс, Водный кодекс или Лесной кодекс, если учесть, что он вберет в себя их творческие и практически переработанные правовые нормы. Более того, по мнению И.А. Игнатьевой в процессе стыковки всех правовых норм, регулирующих экологические отношения, устранения их недостатков, деклараций, качество, а значит и конкретность нового кодифицированного акта только повысится⁵.

Во-вторых, с принятием нового экологического кодекса отпадет необходимость сохранения ранее действующих законодательных актов, то есть произойдет сокращение их массива, что облегчит пользование и управление системой экологического законодательства.

В-третьих, для Экологического кодекса, как для всех иных законодательных актов останется возможность его обновления и совершенствования путем своевременного внесения изменений и дополнений.

Данные обстоятельства предопределили активную работу по созданию проекта Экологического кодекса, как для всех иных законодательных актов останется возможность его обновления и совершенствования путем своевременного внесения изменений и дополнений. Данные обстоятельства предопределили активную работу по созданию проекта Экологического кодекса, как для всех иных законодательных актов останется возможность его обновления и совершенствования путем своевременного внесения изменений и дополнений. Данные обстоятельства предопределили активную работу по созданию проекта Экологического кодекса, как для всех иных законодательных актов останется возможность его обновления и совершенствования путем своевременного внесения изменений и дополнений.

В соответствии с классификатором правовых актов, утвержденным Указом Президента РФ от 15 марта 2000 года № 511, экологический кодекс Российской Федерации будет отнесен к правовым актам под номером 110.000.000 «Природные ресурсы и охрана окружающей среды».

В качестве первого этапа работы по кодификации экологического законодательства можно считать проект концепции Экологического кодекса Российской Федерации, который был одобрен на заседании Комитета Государственной Думы по экологии 23 ноября 2005 года. По мнению авторов концепции, принятие Экологического кодекса позволит провести кодификацию около 550 нормативно-правовых актов, в том числе 45 законов, 5 кодексов и более 140 постановлений правительства.

В настоящее время разработан проект Экологического кодекса Российской Федерации, который планируется внести на рассмотрение в Государственную Думу до конца 2008 года.

Принятие Экологического кодекса Российской Федерации упорядочит правовое регулирование экологических правоотношений и су-

¹ См.: Боголюбов С.А. О возможностях экологического права // Журнал российского права. — 2000. — № 11. — С. 3—5.

² См.: Пиголкин А.С. Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. — М., 1998. — С. 56.

³ См.: Бринчук М.М. Проблемы развития системы Российского экологического законодательства / М.М. Бринчук, С.А. Боголюбов, О.Л. Дубовик, О.А. Супатаева // Государство и право. — 1995. — № 2. — С. 54.

⁴ См.: Поленина С.В. Система права и система законодательства в современных условиях // Известия вузов. Правоведение. — 1987. — № 5. — С. 33—34.

⁵ См.: Игнатьева И.А. Систематизация экологического законодательства: современные проблемы и практические подходы // Журнал российского права. — 2003. — № 12.

щественно повысит эффективность законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды.

Более того, введение в действие Экологического кодекса Российской Федерации позволит вывести реализацию экологической функции государства на качественно новый уровень.

Л.А. Орлова

К вопросу о кодификации норм игорного законодательства

Нормы игры представляют собой особый вид социальных стандартов, которые весьма тесно связаны с юридическими нормами. Правовое регулирование многообразной игровой деятельности — относительно самостоятельный юридический институт, содержание, структура, функции и роль которого до сих пор остаются малоисследованными. Развитие рыночных отношений стало причиной появления в России во многом неконтролируемого государством и структурами гражданского общества игорного бизнеса.

Игра проявляется во многих сферах жизнедеятельности человека. Это спорт, театр, лотереи, компьютерные игры, интеллектуальные игры, игровые автоматы, война, гадания, партийные игры, криминальные игры, любовные, телевизионные игры и многие другие разновидности игровой деятельности.

Страсть к азартной игре, желание получить легкие деньги были присущи человеку во все времена. Не изменилась эта тенденция и сегодня. В погону за наживой пускаются не только богатые, но и лица, обладающие весьма ограниченным достатком. В связи с этим ради защиты прав граждан ощущается острая потребность в более тщательном правовом регулировании данных отношений.

Кодификация — особая форма упорядочения, ибо в ходе ее на смену нескольким отдельным актам приходит один акт, упорядочивающий правовые нормы и процедуры в определенной сфере общественных отношений и унифицирующий методы правового регулирования. Кодификации могут и должны быть подвергнуты нормативно-правовые акты, содержащие нормы игры.

По мнению В.М. Баранова, «кодификация направлена на установление новых норм, имеющих целью удовлетворение новых потребностей общественной практики в правовом регулировании обществен-

ных отношений»¹. Нормы игры, вообще, и статьи игорного законодательства, в частности, без сомнения, относятся к разряду новых объектов юридической регламентации.

Характерным признаком кодификации является «создание крупного и сложного по своей структуре акта, являющегося головным в той или иной отрасли права или законодательства, отличающегося стабильным содержанием»².

Так, Т.Н. Рахманина выделяет следующие критерии формирования комплексного кодификационного акта:

— наличие достаточно крупной области социальной жизни, включающей разнородные общественные отношения;

— определенная целенаправленность правового регулирования данных отношений, связанная с новым решением какой-либо важной задачи (создание нового акта с целью сведения воедино нормативных предписаний по тому или иному важному вопросу, затрагивающему интересы граждан);

— необходимость одновременного, единого регулирования всей совокупности различных сторон данной области социальной жизни;

— потребность в более полном и четком урегулировании данной сферы общественных отношений³.

Данные критерии налицо в системе игорного законодательства. Как считает Т.Н. Рахманина, в кодификации «речь идет о таких группах общественных отношений, которые включают в себя разнородные по природе отношения, однако нуждаются в комплексном урегулировании в связи с необходимостью решения обозначенной для них задачи. Такая общая задача есть, например, у отношений, связанных с образованием, культурой, здравоохранением, жильем и т. п.»⁴. Данный перечень необходимо дополнить игорной деятельностью, которая занимает особое место в жизни каждого человека и охватывает большой круг общественных отношений.

Перед комплексной кодификацией норм игорного законодательства необходимо разработать долговременную программу совершенствования регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр и пари и других видов игровой деятельности. Эта программа должна послужить основой для разработки конкретных

¹ Баранов В.М. Систематизация и кодификация нормативно-правовых актов: Лекция. — Н. Новгород, 1998. — С. 64.

² Пиголькин А.С. Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголькина. — М., 1998. — С. 64.

³ См.: Рахманина Т.Н. Актуальные проблемы комплексной кодификации. Проблемы современного законодательства. — М., 1983. — С. 25.

⁴ Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. — М., 2005. — С. 71.