

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 340.115.7

А. П. АНИСИМОВ

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ, КАЗАХСТАНА И БЕЛАРУСИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Одной из современных тенденций является взаимопроникновение в национальные правовые системы наиболее удачных правовых норм и институтов, действующих в других странах. Изучение такого сравнительного аспекта позволяет лучше понять достоинства и недостатки национального законодательства, сформулировать конструктивные предложения для законодателя, а также определить возможные пути двустороннего сотрудничества по правовым вопросам, которые в национальном законодательстве двух или более стран понимаются сходным образом. Наиболее тесная взаимосвязь у российского законодательства прослеживается со странами СНГ, поскольку много лет наши страны входили в состав СССР, и заложенные еще в тот период нашей совместной истории подходы к правовому регулированию самых различных видов общественных отношений сохраняются до сих пор. В результате проведенного сравнительного анализа эколого-правовых институтов главных экологических законов трех стран, делается вывод о том, что значительное число эколого-правовых институтов полностью или частично совпадают. Ряд белорусских и казахстанских эколого-правовых институтов представляет интерес для совершенствования российского экологического законодательства (например, в части эконо-

мического регулирования охраны окружающей среды, мер по снижению выбросов парниковых газов, мер в области развития ООПТ и т.д.). Основная причина таких совпадений или отличий видится в том, что изначально проект Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. готовился на основе положений европейских экологических законов второй половины 80-х годов прошлого века. Концепция этого Закона РСФСР 1991 г. легла в основу как действующего Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 декабря 2002 г., так и Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». В Казахстане при подготовке проекта Экологического кодекса во второй половине 2000-х годов за основу были взяты действовавшие в тот момент в европейских странах экологические законы, которые с конца 80-х годов сильно изменились. Поэтому и концепция ЭК РК сильно отличается от концепций российского и белорусского главных экологических законов, не столько в части наименования основных эколого-правовых институтов, сколько с точки зрения их содержания.

Ключевые слова: Экологический кодекс, экологическое право, сравнительное правоведение, экологические требования, экологический мониторинг.

Alexey Anisimov

ENVIRONMENTAL LEGISLATION OF RUSSIA, KAZAKHSTAN AND BELARUS: COMPARATIVE LEGAL ASPECT

One of the current trends is the interpenetration of the most successful legal norms and institutions operating in other countries and their introduction into national legal systems. The study of this comparative aspect allows us to better understand the advantages and disadvantages of national legislation, formulate constructive proposals for the legislator, and identify possible ways of bilateral cooperation on legal issues that are understood in the national legislation of two or more countries in a similar way. The closest relationship between Russian legislation can be traced with the CIS countries, since for many years, our countries were part of the USSR, and the approaches to legal regulation of various types of public relations laid down in that period of our joint history are still preserved. Because of the comparative analysis of the environmental and legal institutions of the main environmental laws of the three countries, it is

concluded that a significant number of environmental and legal institutions fully or partially coincide. A number of Belarusian and Kazakh environmental legal institutions are of interest for improving Russian environmental legislation (for example, in terms of economic regulation of environmental protection, measures to reduce greenhouse gas emissions, measures for the development of protected areas, etc.). The main reason for such coincidences or differences is seen in the fact that initially the draft law of the RSFSR "On environmental protection" of December 19, 1991 was prepared on the basis of the provisions of European environmental laws of the second half of the 1980. The concept of this Law of the RSFSR 1991 is the basis of both the current Federal law "On environmental protection" of December 10, 2002, and the Law of the Republic of Belarus "On environmental protection". In Kazakhstan, when preparing the

draft Environmental code in the second half of the 2000s, it was based on the environmental laws in force in European countries at that time, which have changed significantly since the late 80s. Therefore, the concept of the EC of the Republic of Kazakhstan is very different from the concepts of the Russian and Belarusian main environmental laws,

В эпоху глобализации возрастает значение международного сотрудничества, поскольку, например, проблему глобального изменения климата или загрязнения Мирового океана ни одна страна мира не сможет решить в одиночку.

Не менее значимой тенденцией является взаимопроникновение в национальные правовые системы наиболее удачных правовых норм и институтов, действующих в других странах. Изучение такого сравнительного аспекта позволяет лучше понять достоинства и недостатки национального законодательства, сформулировать конструктивные предложения для законодателя, а также определить возможные пути двустороннего сотрудничества по правовым вопросам, которые в национальном законодательстве двух или более стран понимаются сходным образом. Наиболее тесная взаимосвязь у российского законодательства прослеживается со странами СНГ, поскольку много лет наши страны входили в состав СССР, и заложенные еще в тот период нашей совместной истории подходы к правовому регулированию самых различных видов общественных отношений сохраняются до сих пор. Однако проведение сравнительного исследования в рамках любой отрасли права нескольких стран требует уточнения его методологии. Сравнительный метод – это «способ познания действительности посредством сравнения, определения неизвестного путем сравнения с известным, уяснения качеств явления путем сопоставления с другими качествами данного явления или с такими же качествами других явлений и т.д.» [6, с. 22].

Представляется, что сравнительное правоведение – это частно-научный метод (способ) ведения юридических исследований, предполагающий проведение сравнения как отдельных правовых норм (институтов, отраслей), так и в целом правовых систем нескольких стран (на современном этапе или в истории).

В первом случае такое исследование ведется в целях решения конкретных проблем определенной страны, например, совершенствования законодательного регулирования определенной группы общественных отношений (избирательных, муниципальных, экологических, договорных и т.д.). Во втором случае исследуются более глобальные тенденции, связанные с развитием современных правовых семей, их взаимным влиянием и т.д. В настоящей статье основное внимание будет уделено только первому, более локальному, аспекту проблемы.

Итак, в рамках первой модели основным методом сравнительного правоведения «является сравнение, его объектом – законы двух и более

not so much in terms of the name of the main environmental legal institutions, but in terms of their content.

Key words: environmental code, environmental law, comparative law, environmental requirements, environmental monitoring.

государств или регионов, их юридические источники в целом, а также любые сопоставимые друг с другом государственно-правовые явления...» [3, с. 10]. Как справедливо отмечалось в научной литературе, «правовое сравнение представляет собой самостоятельный вид правового исследования, направленного на получение нового знания об объекте сравнительного правоведения. Основная цель реализации теоретико-методологического потенциала сравнительного правоведения состоит в получении путем правового сравнения и адаптации к национальным условиям новых знаний об известном национальной среде правовом объекте» [1, с. 10].

Из этого следует, что цель современной эколого-правовой компаративистики – дать ответ на вопросы о том, какие правовые процессы происходят в разных странах мира, как в них развиваются основные эколого-правовые институты, а, главным образом, как отображается изменяющееся состояние окружающей среды в тех или иных национальных правовых системах.

В качестве объекта такого сравнения представляется интересным выделить содержание основных эколого-правовых институтов трех главных экологических законов – Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Беларусь. Соответствующие эколого-правовые институты в данных странах могут совпадать полностью, частично, или не совпадать вообще. При этом основное внимание далее будет уделяться не столько сравнению между собой законов Республики Казахстан и Беларусь, сколько их сравнению с основными институтами российского Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. (далее Закон РФ). Необходимо заметить, что в Казахстане произведена кодификация и действует Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. (далее ЭК РК). В Республике Беларусь, как и в России, действует множество экологических законов, главным из которых является Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. В условиях, когда все чаще поднимается вопрос о разработке проекта Экологического кодекса РФ [2], вопрос о существующем опыте кодификации экологического законодательства в Республике Казахстан представляет особый теоретический и практический интерес. При этом следует заметить, что полноценное сравнение вообще всех эколого-правовых институтов трех стран требует проведения большого монографического исследования. Поэтому в настоящей статье объектом сравнения выступают лишь некоторые из них, представляющие наибольший интерес для

российского законодателя, с дополнительным вниманием на проблемы юридической техники, имеющие место в нормативных формулировках этих законов. Итак, попробуем сравнить данные эколого-правовые институты.

I. Полностью совпадают.

1) наименование и общие принципы осуществления «традиционных» мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, существующих уже не одно десятилетие, в целом совпадают в России, Казахстане и Беларуси. При этом если в сравнении с Казахстаном мы видим ряд существенных отличий в реализации некоторых таких общих мер государственного управления (например, в части экономического регулирования), то с Республикой Беларусь у РФ намного больше общего, как по форме, так и по содержанию. В частности, в РФ и Республике Беларусь во многом совпадают институты нормирования, мониторинга, требования к отдельным видам экологически опасной деятельности, регулирование вопросов экологического контроля, экологического воспитания и образования. Также, как и в России, в Республике Беларусь ведется Красная книга, основанная на аналогичных принципах и имеющая те же цели и задачи.

2) практически полностью совпадает перечень экологических прав и обязанностей в Российской Федерации, Беларуси и Казахстане. Во всех трех странах граждане имеют право на экологическую информацию, возмещение вреда, митинги, шествия и демонстрации и т.д. При этом в Казахстане и Беларуси четко закреплено право граждан участвовать в принятии экологических решений, чего нет в ст.11 Закона РФ, однако данное право закреплено в других российских законах (например, Градостроительный кодекс РФ предусматривает участие граждан в обсуждении градостроительной документации, затрагивающей, в том числе, и экологические права граждан). Не дословно, но по смыслу в России и Казахстане совпадает и перечень экологических обязанностей. В Республике Беларусь перечень экологических обязанностей шире, чем в России и Казахстане. Вместе с тем, сами эти обязанности не являются чем-то принципиально новым (например, выполнять требования в области обращения с отходами). В России данные обязанности просто сформулированы в других федеральных законах.

3) в ЭК РК выделяется три вида юридической ответственности за экологические правонарушения: имущественная, административная и уголовная. При этом примечательно, что законодатель России и РК использует термин «имущественная», а не «гражданско-правовая» ответственность. В Законе РФ еще упоминается дисциплинарная ответственность, хотя, по мнению ряда ученых [5, с.108], она не носит самостоятельного характера в сфере охраны природы.

II. Частично совпадают.

1) в терминологии ЭК РК мы встречаем много категорий, используемых в международном праве, что обусловлено взятыми на себя Казах-

станом международными обязательствами (например, термины, связанные с уменьшением количества парниковых газов, уменьшением производства озоноразрушающих веществ и т.д.). В целом в РФ и РК совпадает терминологическое понимание проблем обращения с отходами, экологического мониторинга, особо охраняемых природных территорий, государственного экологического контроля (надзора) или экологического нормирования. Ряд терминов, которые используются в России и не имеют в Законе РФ четкого определения (например, сточные воды), раскрываются в ЭК РК. Некоторые термины в ЭК РК сформулированы более точно, чем в РФ. Например, в РФ «природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства». В ЭК РК «природные объекты – естественные объекты, имеющие границы, объем и режим существования». Таким образом, в ЭК РК дано более четкое с правовой точки зрения определение. То же самое можно сказать и про другое базовое определение – «окружающая среда». В ЭК РК под ней понимается «совокупность природных и искусственных объектов, включая атмосферный воздух, озоновый слой Земли, поверхностные и подземные воды, земли, недра, растительный и животный мир, а также климат в их взаимодействии». В России «окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов». Таким образом, в ЭК РК в понятие окружающей среды, кроме природных объектов, входит еще и климат, что в свете Парижского соглашения по климату 2015 г. более чем обосновано. Ряд терминов ЭК РК может быть использован для дополнения российского законодательства, например, «экологически опасный вид хозяйственной и иной деятельности», «экологические (зеленые) инвестиции», «экологическое образование», «экологический менеджмент» и другие. В тоже время ряд терминов лучше представлен в России, например, определения отдельных видов экологических нормативов, раскрытие категорий «объект природного наследия» или «оценка воздействия на окружающую среду».

При сравнении терминологического ряда России и Республики Беларусь также можно обнаружить случаи совпадающей и несовпадающей терминологии. Например, в России не используются термины биотоп, биосферный резерват, национальная экологическая сеть и т.д. В тоже время, большая часть терминологии у нас практически полностью совпадает (компоненты природной среды, мониторинг, качество окружающей среды и т.д.). При этом у РФ и РБ таких терминологических совпадений больше, чем у России и Республики Казахстан.

2) принципы экологического права совпадают в ЭК РК и Законе РФ лишь частично, например, в части принципа платности или ответственности за нарушение требований экологического зако-

нодательства. Ряд принципов ЭК РК в Законе РФ отсутствует (например, принцип приоритетности использования отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов). Соответственно, многих принципов Закона РФ нет в ЭК РК (например, принципа организации и развития системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры), и самих принципов в РФ больше.

Если сравнивать принципы экологического законодательства Российской Федерации и Беларуси, то большая их часть дословно совпадает. Другая часть несколько отличается по формулировке, совпадая по смыслу. Из числа интересных для РФ принципов белорусского экологического законодательства следует выделить принцип недопущения совмещения функций государственного регулирования, управления и контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и функций природопользования.

3) в Казахстане развивается институт экологической маркировки, который пока еще слабо развит в России. Согласно ст.32 ЭК РК, объектом экологической маркировки является продукция, при производстве которой оказывается наименьшее вредное или благоприятное воздействие на окружающую среду, здоровье населения и биологические ресурсы. Задачами экологической маркировки являются: защита потребителей от приобретения (использования) продукции, которая опасна для окружающей среды; предотвращение загрязнения окружающей среды при производстве, использовании и ликвидации всех видов продукции; обеспечение экологической безопасности оборудования, технологических процессов и т.д. Экологическая маркировка предусмотрена в Российской Федерации только ст.7 Федерального закона от 03.08.2018 № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и развития пока не получила. В Республике Беларусь главный природоохранный закон экологическую маркировку не упоминает.

4) в Казахстане предусмотрено три вида экологических экспертиз: государственная, общественная и экологическая экспертиза проектов. В России к числу экологических относятся только первые две. Экологическая экспертиза проектов самостоятельного значения не имеет, и проводится в составе государственной экспертизы проектной документации (ст.49 ГрК РФ). В Казахстане также экологическая экспертиза проектов является частью комплексной вневедомственной экспертизы проектов строительства, однако при этом считается самостоятельным видом экологических экспертиз. Перечень объектов государственной экологической экспертизы в Казахстане несколько шире, чем в РФ (например, экспертизу проводят по проектам нормативных правовых актов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду или по проектам обоснований при создании особо охраняемых природных территорий).

5) отдельная глава 10 ЭК РК посвящена механизмам экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования. В числе таких механизмов выделяются планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды; плата за эмиссии в окружающую среду; плата за пользование отдельными видами природных ресурсов; экономическое стимулирование охраны окружающей среды; рыночные механизмы управления эмиссиями в окружающую среду; рыночные механизмы сокращения выбросов и поглощения парниковых газов; экологическое страхование; расширенные обязательства производителей (импортеров); экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде. При сравнении этих элементов экономического регулирования с российскими, закрепленными в главе 4 Закона РФ, нетрудно обнаружить, что в России выделяется всего три элемента: плата за негативное воздействие на окружающую среду; государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, и экологическое страхование (при том, что последнее не получило пока в России сколько-нибудь значительного развития). Прямо не упоминается, но ежегодно осуществляется финансирование природоохранных мероприятий из средств бюджетов всех уровней Российской Федерации. В России экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде (глава 11 ЭК РК) не рассматривается как часть экономического регулирования, а осуществляется в рамках института возмещения экологического вреда. В Республике Беларусь также выделяется большее число элементов экономического механизма охраны окружающей среды, чем в России.

В частности, в РБ среди них следует выделить разработку государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь в части рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; финансирование программ и мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; создание фондов охраны природы; установление платежей за природопользование; проведение экономической оценки природных объектов; проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; экологическое страхование и ряд других.

Для финансирования государственных программ рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, региональных комплексов мероприятий и иных целей в области охраны окружающей среды, в Республике Беларусь созданы республиканский и местные фонды охраны природы, которые являются государственными целевыми бюджетными фондами. Аналогичные фонды существовали и в России в 90-гг., но были закрыты [4, с. 90-93].

6) в Казахстане, как и в России, осуществляется контроль за состоянием окружающей среды.

Однако если в России базовой категорией является «государственный экологический надзор», в состав которого входят земельный надзор, надзор в области обращения с отходами и т.д., то в Республике Казахстан базовой категорией является «государственный контроль в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов». В ЭК РК различаются следующие виды государственного контроля: экологический контроль; контроль за использованием и охраной земель; контроль в области использования и охраны водного фонда и т.д. Такой подход представляется более логичным, чем в России, поскольку, например, надзор за использованием водных объектов – это, скорее природоресурсный надзор, имеющий, хотя и родственные, но несколько иные цели, чем собственно экологический надзор. Поэтому создание в Экологическом кодексе Казахстана родовой категории, куда входят и экологический, и горный или лесной надзор, обосновано.

Примечательно, что вопросам государственного экологического контроля посвящено две главы ЭК РК (в том числе отдельная глава 13 раскрывает вопрос об его формах). При этом отдельная статья ЭК РК регламентирует порядок проведения профилактического контроля без посещения субъекта (объекта) контроля (если природопользователи внедрили автоматизированную систему мониторинга эмиссий). Еще одна глава посвящена производственному экологическому контролю и одна глава – общественному контролю. В России все эти вопросы урегулированы отдельными статьями или не урегулированы вовсе.

7) в Республике Казахстан и России полностью совпадает понимание целей и задач экологического мониторинга, однако отличается понимание его подсистем. В ЭК РК четко выделяется три таких подсистемы: мониторинг состояния окружающей среды; мониторинг природных ресурсов; специальные виды мониторинга. Некоторых видов мониторинга состояния окружающей среды в Российской Федерации нет, например, мониторинга атмосферных осадков или мониторинга трансграничных загрязнений. Другие виды совпадают (мониторинг состояния земель или атмосферного воздуха, радиационный мониторинг и т.д.).

При этом в ЭК РК в отдельную подсистему выделяется мониторинг особо охраняемых природных территорий, чего нет в России. Весьма интересны виды специального мониторинга, аналогов которым в Российской Федерации также нет (мониторинг климата и озонового слоя, парниковых газов и т.д.).

8) следует выделить ряд общих и отличных подходов в РФ и ЭК РК к выделению экологических требований к хозяйственной и иной деятельности, представляющей опасность для состояния окружающей среды. В РФ выделяют такие требования в сельском хозяйстве, энергетике, на транспорте и т.д. (аналогичный подход используется и в Беларуси), а в Казахстане – общие требования

к хозяйственной и иной деятельности; экологические требования при использовании природных ресурсов; экологические требования на особо охраняемых природных территориях; экологические требования к хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря; экологические требования к использованию радиоактивных материалов, атомной энергии и обеспечению радиационной безопасности; экологические требования при производстве и использовании потенциально опасных химических и биологических веществ, генетически модифицированных продуктов и организмов; экологические требования при обращении с отходами производства и потребления; экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности. Таким образом, в части отходов или военной деятельности подходы двух стран полностью совпадают, однако, например, специальных экологических требований по использованию природных ресурсов в Законе РФ «Об охране окружающей среды» нет – они перечислены в природоресурсных законах.

9) в ЭК РК включена отдельная глава об экологических требованиях при обращении с отходами производства и потребления (в РФ этому вопросу посвящен отдельный закон). В ЭК РК регулируются вопросы собственности на отходы производства и потребления, а также вводится категория «бесхозные отходы». В России ст.4 Закона «Об отходах производства и потребления» просто отсылает к гражданскому законодательству, не уточняя никаких особенностей права собственности на отходы с точки зрения экологического законодательства. Категория «бесхозные отходы» в России недостаточно проработана, хотя наиболее опасные из них и подлежат учету и ликвидации в рамках процедур, предусмотренных для ликвидации накопленного экологического вреда. В ЭК РК специальная глава посвящена расширенным обязательствам производителей (импортеров). Согласно данной главе, физические и юридические лица, осуществляющие производство на территории Казахстана и (или) ввоз на его территорию продукции (товаров) согласно специальному перечню, на которые распространяются расширенные обязательства производителей (импортеров), обязаны обеспечивать сбор, транспортировку, переработку, обезвреживание, использование и утилизацию отходов, образующихся после утраты потребительских свойств продукции (товаров), на которую (которые) распространяются расширенные обязательства производителей (импортеров), и ее (их) упаковки. Довольно похожие нормы предусмотрены и Законом РФ «Об отходах производства и потребления».

10) в ЭК РК предусмотрена специальная глава 45 «Государственное регулирование деятельности в сфере выбросов парниковых газов и озоноразрушающих веществ». В состав этой главы входит, например, ст.310, устанавливающая основные принципы охраны климата и озонового слоя Земли. В ст.54 Закона РФ также упоминают

ся меры по охране озонового слоя, однако климат не предусмотрен в России как самостоятельный объект правовой охраны.

11) в отличие от Российской Федерации, в Республике Беларусь в специальных статьях закрепляются экологические полномочия Президента Беларуси, Совета Министров, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, местных советов депутатов, их исполнительных и распорядительных органов. В России использован другой прием юридической техники: сформулированы экологические полномочия федерального, регионального и местного уровней без уточнения, какой конкретно орган власти их осуществляет. Соответственно, в Законе РФ никак не урегулированы полномочия главного природоохранного федерального органа исполнительной власти. Данные полномочия определены постановлением правительства РФ. Казахстанский и белорусский законодатель пошли другим путем, установив такие полномочия в ст. 17 ЭК РК (отдельно в ст. 18 ЭК РК упомянуты другие специально уполномоченные органы власти), а также в ст. 10 Закона Беларуси «Об охране окружающей среды».

12) в Казахстане предусмотрено обязательное проведение общественных слушаний по ряду важных экологических вопросов, например, если проект предусматривает размещение объектов в водоохраных зонах (зонах санитарной охраны источников водоснабжения) или если планируется размещение объектов на землях государственного лесного фонда. В Республике Беларусь аналогичный институт называется «общественные обсуждения проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической экологической оценке». В Российской Федерации общественные слушания проводятся в отношении ряда видов градостроительной документации, а экологическим законодательством предусматриваются только в части ОВОС и проводимых общественной палатой слушаний при создании лесопаркового зеленого пояса вокруг городского населенного пункта. Перечень оснований для общественных слушаний в ст. 57-2 ЭК РК, а также ст. 15-2 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» намного шире.

13) специальная глава 21 ЭК РК посвящена экологической информации (включая вопросы доступа к ней, сроки и порядок ее предоставления и т.д.). В России также закреплено право граждан на экологическую информацию, однако соответствующие нормы находятся в разных законах и подзаконных актах. Аналогичным образом, ряд статей Закона Республики Беларусь посвящен составу, источникам и видам экологической информации, формам ее предоставления и распространения, доступу и ограничениям к ее получению, чего нет в России.

14) в России оценка воздействия на окружающую среду носит формальный характер, регулируется устаревшим приказом Госкомэкологии

2000 г., и никак не регламентируется в Законе РФ 2002 г. В ст. 36-43 ЭК РК подробно урегулированы стадии ОВОС, порядок ее применения, виды воздействий, подлежащих учету в ходе ОВОС (прямые, косвенные, кумулятивные), проводится классификация объектов ОВОС (I-IV категории) и т.д. В России всего этого пока нет.

III. Полностью не совпадают.

1) отдельная глава 9 ЭК РК посвящена экологическому аудиту. Экологический аудит проводится путем анализа отчетности аудируемых субъектов о воздействии на окружающую среду, причем выбросы парниковых газов не являются в Республике Казахстан предметом анализа при проведении экологического аудита. Различают обязательный аудит и инициативный аудит. В России по этому поводу мы видим полноценный пробел в экологическом праве. В Республике Беларусь экологическому аудиту посвящена ст. 97 Закона РБ.

2) в ЭК РК уделяется много внимания деятельности по снижению уровня парниковых газов, внедрению международных стандартов, описанию полномочий природоохранных органов в этой сфере и т.д. Так, в Казахстане осуществляется государственная система оценки выбросов и поглощения парниковых газов (глава 20-1 ЭК РК), ведется государственный кадастр источников выбросов и поглощений парниковых газов, государственный реестр углеродных единиц. Специальная глава 9-1 ЭК РК посвящена вопросам государственного регулирования в сфере выбросов и поглощений парниковых газов. Данная глава нацелена на выполнение Республикой Казахстан взятых на себя международных обязательств. В частности, запрещается эксплуатация установок без получения квот на выбросы парниковых газов оператором установки, выбросы которой превышают эквивалент двадцати тысяч тонн двуокиси углерода в год, в следующих регулируемых сферах деятельности: нефтегазовой, электроэнергетической, горнодобывающей, металлургической, химической, обрабатывающей в части производства строительных материалов: цемента, извести, гипса и кирпича. В Национальном плане распределения квот на выбросы парниковых газов Республики Казахстан устанавливаются общий объем квот на их выбросы по регулируемым сферам деятельности и перечень установок с распределенными для них объемами квот на выбросы парниковых газов. По тексту закона мы также встречаем и иные нормы, посвященные вопросам ограничения выбросов парниковых газов. Россия, как и Казахстан, также взяла на себя ряд обязательств по уменьшению выбросов парниковых газов, подписав Киотский протокол, а затем и Парижское соглашение по климату 2015 г. Работа по исполнению их требований ведется давно, принимаются подзаконные акты, однако Закон РФ специальных статей, посвященных данному вопросу, не содержит. Такие нормы есть в ст. 57 Закона Республики Беларусь, однако данные нормы носят довольно декларативный характер.

3) несмотря на то, что и ЭК РК, и Федеральный закон «Об охране окружающей среды» по-

строены по «узкой модели», и посвящены только охране окружающей среды, а не природопользованию, в России эта характеристика закона представлена намного более четко. В ЭК РК мы встречаем отдельные нормы о природопользовании (ст. 10-12), а также о порядке ведения природоресурсных кадастров, чего нет в Законе РФ. В ЭК РК государственные кадастры природных ресурсов представляют собой систематизированный свод информации о количественных и качественных показателях природных ресурсов. Объектами Единой системы кадастров являются составные части окружающей среды: земля, вода, лес, почва, недра, растительный и животный мир в их взаимодействии.

Государственные кадастры природных ресурсов упоминаются и в ст. 72 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (при этом среди них упоминается «климатический кадастр», не имеющий в России аналога).

4) в отличие от Закона РФ, в ЭК РК специальная глава посвящена правовому режиму зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия. ЭК РК четко регламентирует порядок и последствия их создания.

Не менее четко регулирует эти вопросы и законодатель Республики Беларусь. В РБ выделяются зоны экологического риска, зоны экологического кризиса и зоны экологического бедствия. Выстраивание дифференцированной системы экологически неблагоприятных территорий можно отнести к числу удачных новелл законодателя, в том числе с позиций юридической техники.

5) в ст. 281 ЭК РК предусмотрены меры по охране окружающей среды от вредного и неконтролируемого биологического воздействия. Согласно данной статье, в ходе операций по производству и использованию потенциально опасных биологических веществ, в том числе генетически модифицированных организмов и продуктов, должно обеспечиваться, в частности, использование генетически модифицированных продуктов только в рамках перечня, разрешенного к использованию государственными органами в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Продукция ГМО в Республике Казахстан подлежит специальной маркировке. В России продукция с использованием ГМО полностью запрещена. Подход законодателя в ЭК РК представляется намного более взвешенным и продуманным.

6) в Законе Беларуси упоминается категория «стратегическая экологическая оценка», не имеющая прямых аналогов в российском законодательстве. Она проводится для объектов, перечень которых устанавливается законодательством в области государственной экологической экспертизы, стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду.

7) в Республике Беларусь различают правовой режим ООПТ (ст. 62) и «природных территорий, подлежащих специальной охране» (ст. 63). К числу последних относятся курортные зоны; зоны

отдыха; парки, скверы и бульвары; водоохранные зоны и прибрежные полосы рек и водоемов; охранные зоны особо охраняемых природных территорий и ряд других. Все они отличаются по режиму охраны как от ООПТ, так и от обычных земель, в отношении которых не принимается дополнительных мер охраны. В России такие территории также имеются, однако все вместе они ни в одном законе не упоминаются, и их общие параметры дополнительной охраны не устанавливаются. Однако на этих территориях также запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности.

8) в Республике Беларусь используется правовая конструкция «национальная экологическая сеть», не имеющая аналогов в Российской Федерации и Республике Казахстан. Национальная экологическая сеть – система функционально взаимосвязанных особо охраняемых природных территорий и природных территорий, подлежащих специальной охране, предназначенных для сохранения естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия, а также обеспечения непрерывности среды обитания объектов животного мира.

Схема национальной экологической сети утверждается Президентом Республики Беларусь. Национальная экологическая сеть состоит из зон ядра, экологических коридоров и охранных зон. Например, в зоны ядра включаются отдельные ООПТ (их части) и (или) природные территории, подлежащие специальной охране (их части), обеспечивающие сохранение естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия в Беларуси.

Подводя итог проведенному сравнительному анализу эколого-правовых институтов главных экологических законов трех стран, можно заметить, что значительное число эколого-правовых институтов полностью или частично совпадают. Ряд таких белорусских и казахстанских институтов представляет интерес для совершенствования российского экологического законодательства (например, в части экономического регулирования охраны окружающей среды, мер по снижению выбросов парниковых газов, мер в области развития ООПТ и т.д.).

При этом основной характеристикой ЭК РК можно считать очень высокий уровень юридической техники, продуманность и взаимосвязанность всех глав закона. Из всех проанализированных положений законов трех стран наиболее полным и подробным является ЭК РК, далее идет российский закон об охране окружающей среды, и наименее подробным является белорусский закон.

В чем же причина таких совпадений или отличий? Представляется, что изначально проект Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. готовился на основе положений европейских экологических законов второй половины 80-х годов прошлого века. Концепция этого Закона РСФСР 1991 г. легла в основу как действующего Федерального закона «Об

охране окружающей среды» от 10 декабря 2002 г., так и Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». В Республике Казахстан при подготовке проекта Экологического кодекса во второй половине 2000-х годов за основу были взяты действовавшие в тот момент в европейских странах экологические законы, которые с конца 80-х годов сильно изменились. Поэтому и концепция ЭК РК сильно отличается от концепций российского и белорусского главных экологиче-

ских законов, не столько в части наименования основных эколого-правовых институтов, сколько с точки зрения их содержания. Положения ЭК РК и Закона РБ могут быть использованы при подготовке проекта Экологического кодекса РФ в той части, в какой они соответствуют целям и задачам развития экологического законодательства РФ, национальным правовым традициям и стандартам юридической техники, сложившимся в Российской Федерации.

Литература

1. Егоров А. В. Теоретико-методологические основания сравнительного правоведения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. 44 с.
2. Куджева Е. К. К вопросу о необходимости разработки и принятия Экологического кодекса России // *Аграрное и земельное право*. 2018. № 12. С. 10–14.
3. Лю Х. Я. Развитие экологического права Китая и России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 28 с.
4. Навасардова Э. С. Экологические фонды как источники финансирования экологически значимых мероприятий: историко-правовой анализ // *Юридические исследования*. 2013. № 1. С. 89–94.
5. Рыженков А. Я. Принципы экологического права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. 384 с.
6. Тилле А. А. Социалистическое сравнительное правоведение. М.: Юридическая литература, 1975. 207 с.

References

1. Egorov A. V. Teoretiko-metodologicheskie osnovaniya sravnitel'nogo pravo-vedeniya (*Theoretical and methodological foundations of comparative law*): abstract of thesis. Moscow, 2019. 44 p. (In Russian).
2. Kudzheva E. K. K voprosu o neobkhodimosti razrabotki i prinyatiya Ekologicheskogo kodeksa Rossii (*On the need to develop and adopt the Environmental code of Russia*) // *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 2018. No. 12. P.10–14. (In Russian).
3. Lyu Kh. Ya. Razvitie ekologicheskogo prava Kitaya i Rossii (*Development of environmental law in China and Russia*): abstract of thesis. Moscow., 2005. 28 p. (In Russian).
4. Navasardova E. S. Ekologicheskie fondy kak istochniki finansirovaniya ekologicheski znachimyykh meropriyati: istoriko-pravovoi analiz (*Environmental funds as sources of financing of ecologically significant events: historical and legal analysis*) // *Yuridicheskie issledovaniya*. 2013. No. 1. P. 89–94. (In Russian).
5. Ryzhenkov A. Ya. Printsipy ekologicheskogo prava: monografiya (*Principles of environmental law: monograph*). Moscow: Yurliteratura, 2018. 384 p. (In Russian).
6. Tille A. A. Sotsialisticheskoe sravnitel'noe pravovedenie (*Socialistic comparative law*). Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1975. 207 p. (In Russian).

Сведения об авторе

Анисимов Алексей Павлович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Волгоград) / anisimovap@mail.ru

Information about the author

Anisimov Alexey – Doctor of law, Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, Volgograd Institute of management-branch of the Russian presidential Academy of national economy and public administration (Volgograd) / anisimovap@mail.ru