

*Мурзабекова Ж.Т.*

**КЫРГЫЗСТАНДЫН ЭКОЛОГИЯЛЫК МЫЙЗАМДАРЫН  
КОДИФИКАЦИЯЛООНУН ТЕОРИЯЛЫК-УКУКТУК  
МАСЕЛЕЛЕРИ**

*Мурзабекова Ж.Т.*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ КОДИФИКАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСТАНА**

*J.T. Murzabekova*

**THEORETICAL-LEGAL ISSUES OF CODIFICATION OF ENVIRONMENTAL  
LEGISLATION OF KYRGYZSTAN**

УДК: 349.6:502.17 (575.2)

Бул илимий макалада Кыргыз Республикасынын экологиялык мыйзамдарын кодификациялоонун кээ бир теориялык-укуктук маселелери талданат. Экологиялык мыйзамдарды кодификациялоонун тишүнүгү жана манызы каралат. Каралып жаткан чөйрөдөгү укуктун ченеми тутумдоо түрү катары кодификациялоо зарылдыгы жөнүндөгү тыянак далилденет. Экологиялык кодексти түзүү – андагы боштуктарды жана карама-каршылыктарды четтетүү жана эскирген ченемдик укуктук актыларды жокко чыгаруу максатында материалдарды терен иштеп чыгуу зарылдыгы негизделет. Кыргыз Республикасынын экологиялык мыйзамдарын кодификациялоого байланыштуу кээ бир көйгөйлөр каралат.

**Негизги сөздөр:** тутумдоо, кодификациялоо, кодекс, экологиялык мыйзамдар, жаратылышты коргоо ченемдери, жаратылыш ресурстар ченемдери.

В статье анализируются некоторые теоретико-правовые вопросы кодификации экологического законодательства Кыргызской Республики. Рассматривается понятие и сущность кодификации экологического законодательства. Анализируются точки зрения различных ученых относительно кодификации экологического законодательства и содержания такого кодификационного акта. Рассматривается попытка принятия Экологического кодекса Кыргызстана в 2009 году и проект Экологического кодекса Кыргызской Республики 2017 года. Обосновывается вывод о необходимости кодификации как вида систематизации норм права в рассматриваемой сфере. Создание Экологического кодекса обосновывается необходимостью глубокой переработки материала с целью устранения в нем пробелов и противоречий, отмены устаревших нормативных правовых актов. Рассматриваются некоторые проблемы, связанные с кодификацией экологического законодательства Кыргызской Республики. Обосновывается вывод о том, что кодификация экологического законодательства должна проходить на основе преемственности законодательства, с учетом недостатков действующей системы правового регулирования, в них должны быть сокращены число отсылочных и порученческих норм, и самое главное – должен быть предусмотрен действенный механизм его реализации, иначе он станет очередным, хорошо написанным «бумажным правом».

**Ключевые слова:** систематизация, кодификация, кодекс, экологическое законодательство, природоохранные нормы, природоресурсные нормы.

*The article analyzes some theoretical and legal issues of codification of environmental legislation of the Kyrgyz Republic.*

*Discusses the concept and essence of the codification of ecological legislation. The article analyzes the views of various scientists on the codification of environmental legislation and the content of such a codification act. An attempt to adopt the environmental code of Kyrgyzstan in 2009 and the draft environmental code of the Kyrgyz Republic in 2017 are considered. The conclusion about the need for codification as a form of systematization of the law in the sphere under consideration is substantiated. The creation of the Environmental code is justified by the need for deep processing of the material in order to eliminate gaps and contradictions in it, the abolition of outdated regulations. Some problems related to the codification of the environmental legislation of the Kyrgyz Republic are considered. The conclusion is that the codification of environmental legislation should be based on the continuity of lawmaking, taking into account the shortcomings of the current system of legal regulation, they should be reduced the number of reference and assignment rules, and most importantly – an effective mechanism for its implementation should be provided, otherwise it will become another, well-written «paper law».*

**Key words:** systematization, codification, code, environmental legislation, environmental and resource standards.

В современный период развития экологического законодательства Кыргызской Республики (с 1991 г. по настоящий период) создана довольно обширная система законодательных и иных нормативных правовых актов. Тенденциями развития экологического законодательства Кыргызской Республики на современном этапе можно назвать: количественное увеличение числа нормативных правовых актов, проникновение частно-правовых начал в экологическое и природоресурсное право, экологизацию неэкологических отраслей законодательства.

В целом, можно сказать, что стадия формирования нового экологического законодательства завершена. В связи с этим закономерен вопрос о его совершенствовании.

Одной из форм упорядочения и одновременно содержательного развития законодательства является его кодификация. «Она представляет собой самую глубокую форму систематизации законодательства, будучи связанной с переработкой, изменением, усовершенствованием содержания правового регулирования» [1, с. 16]. В некоторых сферах правового регулирования кодификация проведена за данный период дважды. Так, первый Земельный кодекс суверенного Кыргызстана был принят в 1991, действующий – в

1999. Также кодифицированными актами представлены водное (2005) и лесное (1999) законодательство КР. В настоящий момент, в связи с подготовкой Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР проекта Экологического кодекса КР, вопросы кодификации экологического законодательства становятся вновь актуальными. Ввиду этого, данные вопросы должны быть осмыслены и нуждаются в системном теоретическом обосновании.

Относительно понятия кодификации мнения ученых практически тождественны. Так Л.А. Морозова под кодификацией определяет «систематизацию действующего законодательства, направленную на его коренную переработку путем подготовки и принятия нового кодификационного акта. Упорядочивая законодательство, кодификация в то же время имеет в виду принятие новых норм права, совершенствование законодательства по существу, комплексное развитие правовой системы, изменение правового регулирования общественных отношений определенного вида или конкретной сферы деятельности» [2, с. 231]. По мнению А.С. Пиголкина, под кодификацией законодательства следует понимать именно создание кодекса. Другие исследователи рассматривают кодификацию как «форму системообразующей деятельности» [3, с. 27]. Так, Н.И. Матузов, А.В. Малько под кодификацией понимают «форму систематизации путем объединения нормативных актов в единый, логически цельный акт с изменением их содержания» [4, с. 148].

По мнению И.А. Игнатевой, «кодификация экологического законодательства и создание Экологического кодекса – явления не тождественные» [1, с. 16]. Соответственно, не всегда, когда мы говорим о кодификации законодательства, имеется в виду создание именно кодекса. Из курса теории государства и права мы знаем, что «продукцией» кодификации являются: основы законодательства, кодексы, уставы, положения и др. На наш взгляд, кодификация экологического законодательства с принятием именно кодекса – самый сложный путь, предполагающий объединение, систематизацию, упорядочивание всего экологического законодательства. При этом отмечается, что «сами кодификационные акты далеко не всегда могут иметь всеобъемлющий характер и разрешать все вопросы правового регулирования соответствующей области общественных отношений» [1, с. 17].

В предлагаемый проект ЭК включены нормы и требования, регламентированные основными законами КР в сфере охраны окружающей среды, «такими как: «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «Об экологической экспертизе», «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике», а также новые положения с учетом правовых аспектов в рамках международных обязательств КР в области охраны окружающей среды» [5]. По утверждению разработчиков, «поскольку все вышеперечисленные

законы КР предусматривают в основном аналогичные нормы и требования по охране отдельных природных ресурсов, с целью структуризации и унификации природоохранного законодательства, в проекте Экологического кодекса КР эти нормы объединяются» [5].

На наш взгляд, предлагаемый кодифицированный акт, несмотря на многие положительные новшества, нельзя будет назвать полным в плане содержания правового регулирования, тогда как необходимо стремиться к тому, чтобы «в любом кодексе в той или иной мере заложено стремление к тому, чтобы сделать его исчерпывающим в своей области» [6, с. 168-169]. «Экологический кодекс должен максимально вобрать в себя нормы других законов и подзаконных актов, регулирующих охрану и рациональное использование окружающей среды» [7, с. 130], с тем, чтобы «разгрузить» экологическое законодательство.

Ожидания, связанные с принятием Экологического кодекса, связаны с тем, что его принятие позволит снять дублирование, разночтения, избавиться от отсылочных норм, поднять статус экологических требований и нормативов до уровня законодательных актов прямого действия, улучшить правоприменение. Немаловажным является предполагаемая ревизия и отмена формально действующих, но фактически устаревших нормативных правовых актов.

Принятие Экологического кодекса также позволит устранить имеющее место системное противоречие между ролью Закона КР «Об охране окружающей среды» как нормативного правового акта, который в наиболее общем виде определяет круг общественных отношений, регулируемых экологическим правом, и устанавливает общие принципы и механизмы охраны окружающей среды, и местом, которое он занимает в иерархии источников права согласно Закону КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», не позволяющим рассматривать его в качестве головного закона экологического законодательства.

Сегодня экологические проблемы актуальны для всех государств, граждан, население планеты в целом. Они имеют разную правовую природу, по разному отражаются на жизни, здоровье и благополучии людей, и решены они могут быть только совместными усилиями, всеми возможными правовыми средствами. По мнению Ф. Каримова, «проблемы правового регулирования охраны окружающей среды наилучшим образом могут быть решены путем кодификации экологического законодательства как юридически цельного и внутренне согласованного законодательного акта, который не только создает актуализированную совокупность существующих норм, но вводит ряд новых правовых институтов» [8].

«Сложность разработки кодифицированного нормативного правового акта эколого-правового содержания обусловлена комплексным характером экологического права, что, несомненно, должно отразиться на содержании Экологического кодекса» [9, с. 6]. В науке до сих пор не единого мнения относительно того, должен ли Экологический кодекс иметь преимущественно природоохранительное содержание

или должен также вобрать в себя нормы об использовании природных ресурсов [10, с. 39]. Спорным и неосуществимым видится позиция А.К. Голиченкова, который считает, что Экологический кодекс должен вобрать в себя как общие природоохранные законы, так и основные акты природоресурсного законодательства [11, с. 125], что изменит его статус с отраслевого на межотраслевой.

Другой проблемой, связанной с принятием ЭК могут быть вопросы соотношения природоохранных и природоресурсных норм (Земельного, Водного, Лесного кодексов КР) при регулировании схожих отношений, или вопросы приоритета природоохранных норм над природоресурсными.

Идея принятия кодифицированного нормативного правового акта в области экологических отношений не нова. Экологический кодекс принят в Казахстане (2007). В Российской Федерации, на Украине, в Таджикистане разработаны проекты Экологических кодексов этих государств. В 2005 году был разработан проект общей части модельного Экологического кодекса государств-участников СНГ [12, с. 69].

В Кыргызстане впервые о целесообразности кодификации законодательства об охране природы в 1988 г. в своей работе высказался А.К. Кадыров [13, с. 3]. В истории Кыргызстана попытка принятия Экологического кодекса была предпринята в 2009 г. Проект вносился группой депутатов Жогорку Кенеша КР во главе с Артыкбаевым О. В январе 2009 года Жогорку Кенеш КР принял Экологический кодекс КР, однако в феврале 2009 года он был отправлен на доработку Президентом КР. До 2017 г. этот вопрос не поднимался.

Проблемы неудовлетворительного состояния экологического законодательства давно поднимаются в науке экологического права. Одна из причин невосстребованности Экологического кодекса, на наш взгляд – отсутствие Концепции развития экологического законодательства и Концепции ЭК в частности. Концепция ЭК должна предусматривать обоснованную идею, цели, предмет правового регулирования, место и значение кодекса в системе законодательства, общую характеристику и оценку состояния правового регулирования, анализ действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов. Кроме того, должны быть указаны пробелы и противоречия, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации. В идеале, концепция также должна содержать анализ соответствующей правоприменительной практики.

Многие ученые, положительно оценивая идею кодификации, обосновывают ее необходимость дальнейшей экологизацией хозяйственной деятельности, усилением государственного влияния, направленного на обеспечение экологической безопасности, в том числе и законодательными мерами, которые должны придать экологической политике системный характер [14, с. 24]. О.Л. Дубовик полагает, что «кодификация экологического законодательства могла бы привести

к созданию комплексного акта, регулирующего отношения человека и общества с окружающей средой путем сведения в нем имеющихся законов и создания, доработки тех разделов, которые пока не урегулированы на законодательном уровне» [15, с. 100].

Напротив, А.К. Голиченков указывает, что «в настоящее время отсутствуют организационные, юридико-технические и ресурсные условия для подготовки кодекса» [9, с. 7], при этом он не отрицает возможность такого направления развития законодательства и необходимость разработки соответствующих научных концепций.

Необходимость разработки Экологического кодекса в Кыргызстане вызвана как социально-экономическими так и юридическими причинами. «Социально-экономические причины объясняются сложившейся в настоящее время острой эколого-экономической ситуацией. Она характеризуется действием таких факторов как: экологического кризиса как результата игнорирования требований экологической безопасности общества; образование пробелов экологического законодательства, необходимость полного, комплексного регулирования природоохранных отношений, сокращение отсылочных норм, приведение его в соответствие с международным законодательством» [16].

Подводя итоги, можно отметить, что кодификация законодательства – форма закономерного процесса развития и упорядочения законодательства. Кодификация законодательства может осуществляться посредством принятия кодекса, основ законодательства и других форм. Кодификация должна быть осознанной, эффективной, хорошо продуманной, обоснованным процессом, направленным на совершенствование экологического законодательства. Кодификация экологического законодательства необходима, однако, она должна проходить на основе преемственности законотворчества, с учетом недостатков действующей системы правового регулирования. В них должны быть сокращены число отсылочных и порученческих норм, необходимо сократить декларативную часть, снизить абстрактность текста, усилить детализацию законодательного материала, и самое главное – должен быть предусмотрен действенный механизм его реализации, иначе он станет очередным, хорошо написанным «бумажным правом».

#### Литература:

1. Игнатъева И.А. Кодификация экологического законодательства: современные проблемы и условия применения // Экологическое право, 2008. - №1.
2. Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник, 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Российское юридическое образование, 2010.
3. Игнатъева И.А. Кодификация экологического законодательства: вопросы теории и практики // Вестник Московского университета. - Серия 11. - Право. 2007. - №5.
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебник. - М.: Юристъ, 2004.
5. Справка-обоснование к проекту Экологического кодекса Кыргызской Республики. [Эл.источник]. Режим доступа: <http://www.gov.kg> (дата обращения: 17.05.2018).

6. Кабрияк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л.В. Головки. - М.: Статут, 2007.
7. Сагитов С.М. Кодификации российского экологического законодательства: современное положение и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. - 2016. - №4. - С. 130.
8. Каримов Ф. Веление времени. Экологический кодекс РТ. [Электронный источник]. Режим доступа: <http://narodnaya.tj> (дата обращения: 17.05.2018).
9. Макарова Т.И. Теоретико-правовые проблемы кодификации экологического законодательства Республики Беларусь / Т.И. Макарова, Е.В. Лаевская, В.Е. Лизгаро // Право и демократия: сб. науч. тр.; редколл.: В.Н. Бибило (отв. ред.). - Минск: БГУ, 2006.
10. Боголюбов С. А. Экологическое право: Учебник для вузов. - М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999.
11. Голиченков А.К. Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса Российской Федерации // Право и политика. 2000. - №10.
12. Модельный экологический кодекс для государств-участников СНГ: Проект Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. - СПб., 2005.
13. Кадыров А.К. Правовая охрана природы в Киргизской ССР. Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук. - М., 1988.
14. Шемшученко Ю.С. Экологический кодекс Украины в системе соответствующей отрасли законодательства // Состояние и перспективы развития аграрного права: Материалы Междунар. науч.-теорет. конф., посвященной 80-летию д.ю.н., проф.,акад. АгрН Украины В.З. Янчука. - Киев, 2005.
15. Дубовик О.Л. Экологическое право: учеб. - М.: ТК Велби. - Изд-во Проспект, 2005.
16. Murzabekova Zh.T.pdf К вопросу о принятии экологического кодекса Кыргызской Республики. [Электронный источник]. Режим доступа: <http://arch.kyrlibnet.kg> (дата обращения: 17.05.2018).

**Рецензент: к.ю.н., доцент Чикеева З.Ч.**