

МОДЕЛЬНОЕ ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Н. А. Шингель

Белорусский государственный университет, г. Минск

Природа не признает национальных границ, поэтому в природоресурсных правоотношениях, возникающих в связи с использованием и охраной природных богатств, интеграционные процессы обусловлены объективными факторами. К ним в первую очередь относится взаимосвязь всех природных явлений и элементов, формирующих окружающую среду, частью которой выступают природные ресурсы, а во-вторых, исторически обусловленными подходами к правовому регулированию указанных отношений на постсоветском пространстве. В течение достаточно долгого исторического периода в государствах-участниках Содружества Независимых Государств существовала централизованная система правового регулирования отношений в сфере использования природных ресурсов, поэтому в природоресурсном законодательстве этих стран и после распада СССР сохраняются черты правовой общности, если говорить о структуре и содержании соответствующих нормативных правовых актов.

Природоресурсное законодательство в государствах-участниках СНГ развивалось на общей концептуальной основе, позаимствовавшей разработанную еще в советском праве систему природоресурсного законодательства. Эта система основана на отраслевом подходе к правовому регулированию природоресурсных отношений и опирается на научно обоснованное разграничение предметной сферы тех правовых отраслей, которые регулируют природоресурсные отношения. Благодаря выработанным в науке рекомендациям по закреплению обязательных требований к использованию и охране природных ресурсов (совокупность этих требований находит выражение в установлении правового

режима отдельных природных ресурсов), в настоящее время сложился единообразный механизм правового воздействия на данную сферу общественных отношений. Он предусматривает системное регулирование отдельных видов природоресурсных отношений и формирование на этой основе самостоятельных отраслей природоресурсного законодательства: земельного, горного, водного, лесного, законодательства о растительном мире, о животном мире. Каждая из перечисленных отраслей развивается во всех странах СНГ с учетом национальных особенностей правовых систем этих стран и их социально-экономического состояния.

На более высоком уровне правотворчества опыт правового регулирования природоресурсных отношений воплощается в разработке модельного законодательства СНГ в области использования и охраны природных ресурсов, которое служит согласованным образцом для правотворческой деятельности национальных законодательных органов. Рекомендательный характер модельного природоресурсного законодательства делает его гибким инструментом внедрения в правовые системы этих государств тех требований, которые соответствуют особенностям их внутреннего развития.

В сфере природопользования модельное законодательство выполняет те же задачи, что и в других областях правотворчества: осуществление согласованной законодательной деятельности этих государств по вопросам, представляющим общий интерес. В то же время в отношении модельного законодательства сохраняется значительная неопределенность с точки зрения его места в системе правовых требований, предъявляемых к рациональному использованию и охране природных ресурсов. Модельные акты, хотя и не являются нормативными правовыми актами Республики Беларусь, как их понимает Закон Республики Беларусь № 361-З от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», однако могут содержать перспективные для дальнейшего совершенствования природоресурсного законодательства положения. Принятие или непринятие этих положений отдается на усмотрение законодательных органов, в связи с чем роль модельного законодательства, на наш взгляд, оказывается недостаточно важной.

Модельное законодательство, в том числе в области природопользования, в определенной степени пересекается со сферой действия международных договоров, место и юридическая сила которых в правовой системе определяется соответствующим законодательством. Так, в соответствии с Законом Республики Беларусь № 421-З от 23 июля 2008 г. «О международных договорах Республики Беларусь» международный договор вступает в силу для Республики Беларусь после выражения согласия Республики Беларусь на обязательность для нее этого международного договора в порядке и сроки, предусмотренные международным договором или иным образом согласованные между договаривающимися сторонами. Многообразие интеграционных связей Республики Беларусь со странами постсоветского пространства привело к тому, что в рамках этих интеграционных образований складываются свои международные нормы, например, международные договоры в рамках Евразийского экономического союза, заключаемые между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза, предусмотренные Договором о Евразийском экономическом союзе, подписанном в г. Астане 29 мая 2014 г.

На примере развития межгосударственного сотрудничества Республики Беларусь с другими странами СНГ мы видим, что наиболее важные вопросы экономического развития постепенно регулируются многоуровневыми межгосударственными соглашениями, в состав которых модельное законодательство не включается, поскольку оно не имеет своего юридически признанного «статуса» среди других правовых норм.

Вместе с тем наличие модельного законодательства повышает степень интеграционного взаимодействия государств, так как обеспечивает последовательность развития нормативной правовой базы отношений, связанных с использованием и охраной при-

родных объектов. В природоресурсной сфере накоплен довольно большой опыт модельного законодательства, который в целом совпадает с основными направлениями национального законодательства в данной сфере.

Среди основных актов модельного законодательства, непосредственно касающихся природоресурсных отношений, можно назвать, во-первых, модельный Экологический кодекс (Общая часть), принятый 16 ноября 2006 г. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств № 27-8, который закрепляет перечень компонентов природной среды, подлежащих правовому регулированию, а также основные понятия, характеризующие природопользование. Аналогичные понятия содержатся в национальном законодательстве многих стран СНГ, в том числе в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» в редакции от 17 июля 2002 г., в Федеральном законе Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ и др.

Экологический кодекс выполняет роль системообразующего модельного акта общего характера, обеспечивающего взаимосвязь требований об охране окружающей среды и требований о рациональном использовании и охране природных ресурсов. Одновременно с этим кодификация эколого-правовых норм в модельном законодательстве является стимулирующим фактором дальнейшего совершенствования национального законодательства в этой области, особенно в тех государствах, где вопрос о принятии Экологического кодекса не решен окончательно (к ним относится и Республика Беларусь).

Если рассматривать модельное природоресурсное законодательство как образец для текущего законодательства, то эту функцию выполняют, по нашему мнению, преимущественно специальные акты: кодексы и законы. В сфере природопользования в рамках СНГ были приняты акты, регулирующие использование и охрану основных природных ресурсов, в том числе: модельный Земельный кодекс от 4 декабря 2004 г. № 24-8; модельный Лесной кодекс от 15 ноября 2003 г. № 22-11; модельный Кодекс о недрах и недропользовании от 7 декабря 2002 г. № 20-8; модельный Водный кодекс от 16 ноября 2006 г. № 27-10; а также модельный Закон «О животном мире» от 8 июня 1997 г. № 9-14. Эти акты охватывают основные виды природоресурсных отношений, которые и в национальном законодательстве регулируются сложившимися отраслями природоресурсного законодательства, которые достаточно эффективно обеспечивают комплексное правовое регулирование соответствующих природных ресурсов.

Таким образом, модельное законодательство в целом имеет структуру, которая характерна для национальных правовых систем. Отсутствует лишь системное регулирование отношений по использованию растительного мира, но в этой области общественных отношений ряд важных вопросов урегулирован модельным Законом «О сохранении генетических ресурсов культурных растений и их рациональном использовании» от 3 декабря 2009 г. № 33-8, который устанавливает правовые основы государственной политики в области сохранения и рационального использования генетических ресурсов культурных растений, включая их диких родичей, для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, осуществления других видов деятельности.

В то же время нельзя рассматривать модельное законодательство как зеркальное отражение процессов, которые происходят в правовом регулировании природоресурсных отношений на национальном уровне, также как нельзя воспринимать модельные акты в качестве идеальных образцов для внедрения в национальное законодательство. Некоторые виды природоресурсных отношений получили более глубокую дифференциацию на уровне модельного законодательства. Так, кроме модельного Земельного кодекса был принят модельный Закон «Об охране почв» № 29-16 от 31 октября 2007 г.; в сфере водных правоотношений имеется модельный Закон «О рациональном использовании и охране трансграничных вод (водных объектов)» № 40-9 от 18 апреля 2014 г.

и др. Но по некоторым направлениям (например, в области использования растительного мира) модельное законодательство отстает от национального правотворчества.

Таким образом, мы наблюдаем взаимное обогащение и последовательное совершенствование национального и модельного природоресурсного законодательства, в том числе посредством постепенной дифференциации регулируемых общественных отношений. Содержание природоресурсных актов показывает наличие единообразного понимания сущности и основных способов регулирования природоресурсных отношений, а сама сфера модельного природоресурсного законодательства характеризуется следующими отличительными признаками: точным разграничением сферы действия отдельных природоресурсных отраслей законодательства между собой; постепенным развитием различных форм собственности на природные ресурсы и расширением частно-правовых начал в регулировании этих отношений; сохранением разрешительного механизма природопользования; усилением эколого-правовых требований к природопользованию.