
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

УДК 349.6

РЕЖИМ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

А. А. ЖЛОБА¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Исследуются проблемы установления режима охраны и использования особо охраняемых природных территорий в Республике Беларусь. Определяется состав нормативных правовых актов, закрепляющих рассматриваемый режим. Выявляются проблемы, существующие в действующем законодательстве, и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: режим охраны и использования; национальный парк; особо охраняемая природная территория; природоохранная территория; охрана окружающей среды.

Образец цитирования:

Жлоба АА. Режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;2:51–56.
EDN: LJGOUF

For citation:

Zhloba AA. Regime of protection and use of especially protected natural areas. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;2:51–56. Russian.
EDN: LJGOUF

Автор:

Альберт Анатольевич Жлоба – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Author:

Albert A. Zhloba, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
albert.zhloba@gmail.com



REGIME OF PROTECTION AND USE OF ESPECIALLY PROTECTED NATURAL AREAS

A. A. ZHLOBA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The article is devoted to legal issues of establishing the regime of protection and use of especially protected natural areas in the Republic of Belarus. The author defines the composition of normative legal acts, enshrining the desired regime. Analysing the current legislation, the author identifies problems and proposes ways to solve them.

Keywords: regime of protection and use; national park; especially protected natural area; protected natural area; environmental protection.

Введение

Идея создания особо охраняемых природных территорий как самостоятельной формы охраны природной среды требует тщательной проработки механизма ее реализации. В связи с этим обстоятельством большое значение имеет определение поведения на особо охраняемых природных территориях в целях сохранения природных комплексов и объектов, поддержания их в должном состоянии и обеспечения решения иных задач. Законодательство Республики Беларусь закрепляет соответствующее поведение в правовых нормах, которые устанавливают режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Последний не следует путать с таким понятием, как «правовой режим», имеющим более широкое значение.

Термин «правовой режим», как отмечает Э. К. Утяшов, в различных отраслях правовой науки применяется в неодинаковых значениях [1, с. 254]. Наиболее показательным он используется в науке экологического права. Анализ научных подходов к определению понятий «правовой режим» [2–5] и «режим охраны и использования» [6] позволяет утверждать, что в отношении особо охраняемых природных территорий режим охраны и использования как совокупность запрещающих, ограничивающих и разрешающих правил поведения является одним из элементов правового режима данных территорий наряду со следующими составляющими:

- организационно-правовым обеспечением создания особо охраняемых природных территорий (резервирование территории для последующего объявления ее особо охраняемой, подготовка решения об объявлении конкретной территориальной формы особой охраны природной среды и ее принятие);
- институциональной системой управления на государственном, оперативном и локальном уровнях;
- правовыми механизмами охраны и обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий (планирование развития системы

особо охраняемых природных территорий, локальное планирование в области охраны и использования конкретной природной территории, нормирование, учет, мониторинг, оценка воздействия на окружающую среду, государственная экологическая экспертиза, стратегическая экологическая оценка, разрешительная деятельность и контроль в данной сфере, а также финансирование расходов по функционированию и охране особо охраняемых природных территорий);

- юридической ответственностью за нарушение правового режима природных территорий, подлежащих особой охране [7, с. 41].

Указанные выше правовые нормы, определяющие режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий, можно распределить по двум группам: правовые нормы обязывающего характера и правовые нормы дозволяющего характера.

Первая группа норм предполагает совершение определенных действий (требования активного поведения, или ограничения) либо воздержание от них (требования пассивного поведения, или запреты). Данные правила должны обеспечить охрану природных комплексов и объектов на особо охраняемых природных территориях и тем самым косвенно определить режим их использования.

Вторая группа норм допускает то или иное поведение, осуществление определенных действий на особо охраняемых природных территориях. Правила-дозволения характерны для режима использования особо охраняемых природных территорий и в целом условны, поскольку в соответствии с ними разрешается только та деятельность, которая не причиняет вред (не угрожает причинением вреда) природным объектам или не противоречит их целям и задачам. Следует отметить, что, если лицо приняло решение осуществлять допустимую деятельность на особо охраняемых природных территориях, дальнейшее его поведение определяется правилами-требованиями.

Основная часть

Режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий в настоящее время определяется различными нормативными правовыми актами. Так, согласно ст. 24 Закона Республики Беларусь от 15 ноября 2018 г. № 150-З «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон «Об особо охраняемых природных территориях») на них запрещается любая деятельность, которая оказывает либо может оказать вредное воздействие на ценные природные комплексы и объекты, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, либо противоречит целям и задачам их объявления или преобразования, в том числе проведение сплошных рубок главного пользования, разведка и разработка месторождений полезных ископаемых, сброс сточных вод в окружающую среду, мойка механических транспортных средств, возведение объектов жилой застройки, размещение летних лагерей для скота, создание новых садоводческих товариществ и дачных кооперативов, размещение отдельных палаток и палаточных городков, туристских стоянок, других оборудованных зон и мест отдыха, стоянок механических транспортных средств, разведение костров вне разрешенных мест.

Специфические правила поведения устанавливаются в ст. 26–29 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», посвященных режимам охраны и использования отдельных категорий анализируемых территорий (заповедников, национальных парков, заказников, памятников природы), и в положениях о конкретных природных территориях, подлежащих особой охране, или решениях об их создании (преобразовании). В названных положениях и решениях структурно устанавливаются требования (обычно запреты), распространяемые на всю территорию и на ее отдельные зоны (участки) при их наличии. Например, согласно п. 5 Положения о национальном парке «Припятский»¹ на территории парка дополнительно запрещаются сброс в водоемы неочищенных сточных вод, производство лесных культур с использованием интродуцированных пород деревьев и кустарников.

Режим охраны и использования анализируемой формы территориальной охраны природной среды закрепляется в Республике Беларусь не только в законодательстве об особо охраняемых природных территориях, но и законодательстве, регулирующем иные сферы, в первую очередь в природоохранных и природоресурсных нормативных правовых актах.

Особо охраняемые природные территории Республики Беларусь в значительной степени заняты лесами. Лесной кодекс Республики Беларусь относит леса в границах особо охраняемых природных террито-

рий к категории природоохранных лесов. В ст. 19 данного кодекса предусмотрено, что в указанных лесах запрещаются сплошные рубки главного пользования (рубки спелых и перестойных древостоев для заготовки древесины), а также действуют ограничения и запреты на осуществление лесопользования, установленные законодательством об особо охраняемых природных территориях. В Лесном кодексе Республики Беларусь отсутствуют специальные нормы, касающиеся постепенных и выборочных рубок главного пользования, рубок промежуточного пользования и прочих рубок, заготовки живицы, второстепенных лесных ресурсов, побочного и иных видов лесопользования в границах особо охраняемых природных территорий. Лесное законодательство, как правило, требует соблюдать режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий при осуществлении указанных выше видов лесопользования.

Кодекс Республики Беларусь о недрах устанавливает, что пользование недрами на особо охраняемых природных территориях производится в соответствии с правовым режимом этих территорий. На особо охраняемых природных территориях, природных территориях, подлежащих специальной охране, и территориях биосферных резерватов запрещается использовать подземные пространства для размещения объектов хранения углеводородов, объектов хранения и захоронения отходов.

Водный кодекс Республики Беларусь запрещает сброс сточных вод всех видов в поверхностные водные объекты, расположенные на особо охраняемых природных территориях, для возводимых или реконструируемых объектов, если иное не установлено законодательными актами.

Положениями ст. 23 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-З «О растительном мире» (далее – Закон «О растительном мире») предусмотрено, что деятельность юридических лиц и граждан, которая оказывает или может оказать воздействие на объекты растительного мира, произрастающие на особо охраняемых природных территориях, допускается только в случае, если она не противоречит режиму охраны и использования этих территорий. Охрана таких объектов растительного мира осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь об особо охраняемых природных территориях и о растительном мире.

Закон Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257-З «О животном мире» (далее – Закон «О животном мире») устанавливает, что на особо охраняемых природных территориях может осуществляться общее и специальное пользование объектами

¹О некоторых вопросах развития особо охраняемых природных территорий [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 февр. 2012 г., № 59 : с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

животного мира, регулирование распространения и численности диких животных, их изъятие в научных целях, а также деятельность, связанная с использованием объектами животного мира. При этом в заповедниках на специально выделенных участках, не включающих природные комплексы и объекты, для сохранения которых они создавались, может производиться общее пользование объектами животного мира, кроме охоты. На остальной территории заповедника, в заповедных зонах национальных парков и заказниках, в соответствии с режимом охраны и использования которых пользование объектами животного мира запрещено, могут осуществляться регулирование распространения и численности диких животных и изъятие диких животных в научных целях. Анализ Закона Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях» и законодательства о животном мире позволяет сделать вывод об отсутствии общего запрета на охоту и рыболовство в границах рассматриваемых территорий.

Законодательство об охране атмосферного воздуха требует соблюдения нормативов экологически безопасных концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с выбросами в атмосферный воздух загрязняющих веществ от стационарных и нестационарных источников выбросов, в границах особо охраняемых природных территорий, природных территорий, подлежащих специальной охране, а также биосферных резерватов² (ст. 16 Закона «О животном мире»).

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 18 декабря 2019 г. № 272-З «Об охране и использовании торфяников» все естественные болота подлежат особой и (или) специальной охране. В ст. 26 данного закона описано значительное число запретов и ограничений деятельности на естественных болотах.

На землях природоохранного, оздоровительно-рекреационного и историко-культурного назначения, водного и лесного фондов действует общий запрет на размещение объектов хранения, захоронения и обезвреживания отходов³. Не допускаются проведение мелиорации на территории заповедников и национальных парков⁴, размещение автозаправочных станций в границах особо охраняе-

мых природных территорий⁵, возведение объектов магистральных трубопроводов на территории заповедников, заповедных зон и зон регулируемого использования национальных парков, памятников природы, кроме случаев принятия конкретных решений Президентом Республики Беларусь⁶.

При осуществлении архитектурной, градостроительной и строительной деятельности режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий обеспечивается особым государственным регулированием этой деятельности, осуществляемым путем принятия технических нормативных правовых актов, введения специального порядка разработки, согласования и утверждения проектной документации, а также направления уведомлений о выполнении строительно-монтажных работ, принятия иных мер, предусмотренных законодательством⁷.

Таким образом, анализ законодательства Республики Беларусь подтвердил тезис о том, что содержание режима охраны и использования особо охраняемых природных территорий раскрывается не только в соответствующем законе и положениях (решениях) о каждой территории, но и в природоресурсном и ином законодательстве.

В связи с вышесказанным необходимо уяснить, как согласуются акты законодательства, устанавливающие режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Согласно п. 2 ст. 2 Закона «Об особо охраняемых природных территориях» отношения в области охраны и использования ценных природных комплексов и объектов, расположенных на рассматриваемых территориях, регулируются законодательством об охране и использовании земель, вод, животного мира, растительного мира, недр, использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, если иное не установлено законодательством об особо охраняемых природных территориях. Следовательно, данное законодательство требует приоритета перед природоресурсным законодательством в обозначенных выше сферах. Подобный приоритет признается прямо в п. 4 ст. 2 Водного кодекса Республики Беларусь и косвенно в п. 5 ст. 2 Лесного кодекса Республики Беларусь. Последний кодекс отсылает к законодательству в области охраны окружающей среды, составной частью

²ЭкоНИП 17.08.06-001-2022 «Охрана окружающей среды и природопользование. Атмосферный воздух (в том числе озоновый слой). Требования экологической безопасности в области охраны атмосферного воздуха» [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва природ. ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 29 дек. 2022 г., № 32-Т // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024. П. 5.

³Об обращении с отходами [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2007 г., № 271-3 : с изм. и доп. // Там же. Ст. 30.

⁴О мелиорации земель [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 25 июля 2008 г., № 423-3 : с изм. и доп. // Там же. Ст. 22.

⁵СН 3.02.14-2020 «Автозаправочные станции» [Электронный ресурс] : утв. постановлением М-ва архитектуры и стр-ва Респ. Беларусь, 30 нояб. 2020 г., № 96 // Там же. П. 4.1.2.

⁶О магистральном трубопроводном транспорте [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 9 янв. 2002 г., № 87-3 : с изм. и доп. // Там же. Ст. 15.

⁷Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г., № 300-3 : с изм. и доп. // Там же. Ст. 20 ; Кодекс Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2023 г., № 289-3 : с изм. и доп. // Там же. Ст. 27.

которого является законодательство об особо охраняемых природных территориях.

Закон «О животном мире» устанавливает приоритет законодательства об особо охраняемых природных территориях с оговоркой о том, что отношения, связанные с предоставлением прав на пользование объектами животного мира и осуществление деятельности, связанной с использованием объектами животного мира, регулируются в первую очередь законодательством об охране и использовании животного мира.

Некоторые законодательные акты не подтверждают преимущество законодательства об особо охраняемых природных территориях. Так, Кодекс Республики Беларусь о недрах закрепляет норму о том, что отношения, связанные с охраной и использованием минералогических, палеонтологических и иных уникальных геологических материалов, не урегулированные данным кодексом и иными актами законодательства об охране и использовании недр, регулируются законодательством об особо охраняемых природных территориях и законодательством о культуре, тем самым утверждается вторичность последних.

В Кодексе Республики Беларусь о земле и Законе «О растительном мире» вообще отсутствуют нормы о его соотношении с законодательством об особо охраняемых природных территориях. В первом случае согласно Закону Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» следует исходить из юридической силы и порядка разрешения коллизий нормативных правовых актов. Так, положения п. 5 ст. 23 данного закона свидетельствуют о том, что Кодекс Республики Беларусь о земле имеет большую юридическую силу по сравнению с Законом «Об особо охраняемых природных территориях». По норме ст. 70 вышеупомянутого закона в случае коллизии нормативных правовых актов земельного законодательства и законодательства об особо охраняемых природных территориях одинаковой юридической силы и непротиворечия их нормативному правовому акту большей юри-

дической силы действуют положения нормативного правового акта, принятого (изданного) позднее. Анализ норм Закона «О растительном мире» свидетельствует о косвенном приоритете использования законодательства об особо охраняемых природных территориях. Например, согласно ч. 6 ст. 56 данного закона обращение с объектами растительного мира, произрастающими на особо охраняемых природных территориях, осуществляется в соответствии с режимом охраны и использования этих территорий. Особенности обращения с данными объектами устанавливаются законодательством об особо охраняемых природных территориях и законодательством об охране и использовании растительного мира. В ч. 2 ст. 23 Закона «О растительном мире» определяется, что охрана объектов растительного мира, произрастающих на особо охраняемых природных территориях, осуществляется в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях и законодательством об охране и использовании растительного мира.

Следует отметить, что в ряде случаев правила соотношения с законодательством об особо охраняемых природных территориях предусматриваются законодательством в сферах, не поименованных в п. 2 ст. 2 Закона «Об особо охраняемых природных территориях». Данные случаи касаются отношений, связанных с охраной атмосферного воздуха, охраной и использованием торфяников в границах особо охраняемых природных территорий, а также отношений, возникающих при проведении мелиоративных мероприятий на упомянутых территориях. Они предусмотрены Законом Республики Беларусь от 17 июля 2023 г. № 295-З «Об охране атмосферного воздуха», Законом Республики Беларусь от 18 декабря 2019 г. № 272-З «Об охране и использовании торфяников», Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 423-З «О мелиорации земель» соответственно и закрепляют преимущество законодательства об особо охраняемых природных территориях в регулировании вышеперечисленных отношений.

Заключение

На основании вышеизложенного можно сделать некоторые выводы и сформулировать следующие предложения по совершенствованию законодательства, устанавливающего режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Данный режим определяется довольно сложным составом нормативных правовых актов: Законом «Об особо охраняемых природных территориях», положениями (решениями) о конкретной особо охраняемой природной территории, актами природоресурсного, природоохранного и иного законодательства. Чтобы обеспечить согласованность правовых норм и sobлюдности единообразный подход к установлению режима охраны и использования рассматриваемых

природных территорий с учетом значимости особо охраняемых природных территорий в поддержании условий существования человека, представляется целесообразным закрепить в головных нормативных правовых актах в области охраны и использования земель, недр, растительного и животного мира безусловное преимущество законодательства об особо охраняемых природных территориях в регулировании соответствующих отношений, возникающих на данных территориях, а также дополнить п. 2 ст. 2 Закона «Об особо охраняемых природных территориях» информацией о регулировании отношений в таких областях, как охрана атмосферного воздуха, охрана и использование торфяников и мелиорация земель.

Библиографические ссылки

1. Утяшов ЭК. Правовые режимы: понятие, признаки, структура, методы правового регулирования. *Право и политика*. 2014;2:252–259.
2. Матузов НИ, Малько АВ. Правовые режимы: вопросы теории и практики. *Правоведение*. 1996;1:17–18.
3. Трифонова ТА. Правовой режим охраны. *Вестник Восточно-Сибирского института МВД России*. 2011;1:54–64.
4. Лясковский ИИ. Правовой режим как элемент правового регулирования. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки*. 2016;13:138–146.
5. Лунева ЕВ. *Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях*. Москва: Статут; 2018. 159 с.
6. Коваленко ЕИ. Правовой статус и режим охраны и использования особо охраняемых природных территорий: постановка проблемы. *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право*. 2021;3:93–100. DOI: 10.14529/law210314.
7. Жлоба АА. Национальная экологическая сеть как объект правового регулирования. *Аграрное и земельное право*. 2023;3:40–42.

References

1. Utyashov EK. [Legal regimes: concept, signs, structure, methods of legal regulation]. *Pravo i politika*. 2014;2:252–259. Russian.
2. Matuzov NI, Malko AV. [Legal regimes: issues of theory and practice]. *Pravovedenie*. 1996;1:17–18. Russian.
3. Trifonova TA. [Legal regime of protection]. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii*. 2011;1:54–64. Russian.
4. Lyaskovsky II. Legal regime as element of legal regulation. *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D, Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*. 2016;13:138–146. Russian.
5. Luneva EV. *Pravovoi rezhim zemel'nykh uchastkov v osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh* [Legal regime of land parcels in specially protected natural areas]. Moscow: Statut; 2018. 159 p. Russian.
6. Kovalenko EI. [Legal status and regime for the protection and use of specially protected natural areas: problem statement]. *Bulletin of the South Ural State University. Series: Law*. 2021;3:93–100. Russian. DOI: 10.14529/law210314.
7. Zhloba AA. [National ecological network as an object of legal regulation]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 2023;3:40–42. Russian.

*Статья поступила в редколлегию 01.07.2024.
Received by editorial board 01.07.2024.*