
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

УДК 349.6

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО ПОНЯТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

А. А. ЖЛОБА¹⁾

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

Анализируется становление и развитие концепции национальных парков в международном и отечественном праве. Обосновывается важность согласованности подходов к определению и статусу национальных парков, их места в системе охраняемых территорий. Делается вывод о целесообразности уточнения отечественного легального понятия «национальный парк» на основе общих и специальных признаков данной категории особо охраняемых природных территорий и формулируется авторское определение искомого понятия, учитывающее требования, предъявляемые международным сообществом к данной форме особой охраны природной среды (категория II МСОП).

Ключевые слова: национальный парк; особо охраняемая природная территория; заповедное дело; охрана окружающей среды; Международный союз охраны природы.

Образец цитирования:

Жлоба АА. Становление и развитие правового понятия национальных парков. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2021;1:88–96.

For citation:

Zhloba AA. Formation and development of the national parks legal concept. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2021;1:88–96. Russian.

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

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE NATIONAL PARKS LEGAL CONCEPT

A. A. ZHLOBA^a

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

The article is devoted to the formation and development of the international and Belarusian legal concept of national parks. The importance of harmonising approaches to the definition and status of national parks, their role in the system of protected areas is substantiated. The conclusion is drawn on the advisability of clarifying the Belarusian legal concept of the national park on the basis of general and special features of this category. The author formulates definition of the given term taking into account the requirements of the international community for this form of especial environmental protection (IUCN category II).

Keywords: national park; especially protected natural area; natural areas conservation; environmental protection; International Union for Conservation of Nature.

Введение

В сложившихся социально-экономических и экологических условиях, которые характеризуются необходимостью как эксплуатации природных ресурсов, так и целостной охраны окружающей среды для обеспечения условий жизни настоящего и будущих поколений, национальные парки являются эффективной формой территориальной охраны природы. Учитывая значение охраняемых природных территорий для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, на международном уровне была разработана модель национального парка, последняя ревизия которой произошла в 2008 г. Белорусская правовая концепция национальных парков имеет непродолжительную историю разви-

тия, которая к тому же сопровождается достаточно частыми изменениями и дополнениями, особенно после принятия нового Закона Республики Беларусь от 15 ноября 2018 г. № 150-З «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон «Об особо охраняемых природных территориях»). В связи с этим на основе историко-юридического и сравнительно-правового методов возможно углубить понимание сущности и роли национальных парков в современной правовой модели охраны природной среды, а также сформулировать концептуальные предложения по совершенствованию правового режима охраны национальных парков в Республике Беларусь.

Международно-правовая модель национальных парков

Впервые концепция национального парка в понимании, близком к современному, была сформулирована при создании в США Йеллоустонского национального парка 1 марта 1872 г., когда конгрессом был принят соответствующий закон. Под охрану государства были взяты не только полезные ископаемые, растительный и животный мир парка, но и «дикивинки и чудеса природы» [1, с. 71]. В соответствии с законом 1872 г. исключалось заселение, продажа или промышленное освоение территории национального парка, природные и исторические ландшафты сохранялись в естественном состоянии, а управление им осуществлялось таким образом, чтобы сохранить все ресурсы неизменными для настоящего и будущих поколений [1, с. 71].

Данная идея была воспринята другими странами, и очень скоро национальные парки стали возникать в Канаде, Мексике и Австралии. Последними к этому движению подключились страны Азии и Южной Америки. К концу XIX в. в мире было не более 20 на-

циональных парков. В первые два десятилетия XX в. в США и Канаде были организованы по 10 национальных парков, в Австралии – 8, в Швеции – 7, в Новой Зеландии и Испании – по 2. К середине XX в. их было уже около 100, в 1970-х гг. – 330 [2, с. 5]. В настоящее время во всем мире насчитывается 5830 национальных парков по международной классификации¹.

В 1872 г. первый национальный парк был определен как «площадка для удовольствия и вдохновения» [1, с. 71]. Очевидно, что такая дефиниция была ненаучной и юридически не четкой, что, учитывая повсеместное распространение данной формы охраны природы, вызвало необходимость совершенствования понятия «национальный парк». Первое официальное его определение было дано в Конвенции по охране флоры и фауны Африки, подписанной в Лондоне 8 ноября 1933 г. В ст. 2 данного документа говорилось: «Национальный парк – это район, а) поставленный под государственный

¹Database on protected areas and other effective area-based conservation measures [Electronic resource]. URL: https://www.protectedplanet.net/en/search-areas?filters%5Biucn_category%5D%5B%5D=II (date of access: 03.01.2021).

контроль, границы которого не могут быть изменены, или любая часть которого не может быть отторгнута иначе, как по решению компетентных законодательных властей; б) выделенный для размножения, защиты и сохранения диких животных и дикой растительности и для охраны объектов, представляющих эстетический, геологический, доисторический, археологический, исторический или любой другой научный интерес на благо, пользу и для отдыха широких слоев населения; в) в пределах которого запрещается охота, отстрел или отлов животных и уничтожение или коллекционирование флоры, за исключением подобных действий, производимых с разрешением или под руководством, или под контролем администрации парка» [3, с. 102].

Вашингтонская конференция 1940 г. подтвердила и расширила список признаков, которые определяют территорию как национальный парк. В их число вошли следующие:

- государственная собственность на земли национальных парков;
- осуществление государством контроля охраны и использования парков;
- неизменность границ данной территории;
- сохранение природы как основная задача национального парка;
- обязательное наличие уникальных пейзажей, флоры и фауны;
- запрещение целенаправленного отрицательного воздействия на природные объекты парка;
- возможность доступа к нему широких слоев населения [3, с. 112–114].

Однако различия в понимании сущности национальных парков и поставленных перед ними задач, слабая юридическая проработка статуса в законодательстве отдельных стран, а также популистское стремление реализовать распространенную в обществе идею привели к созданию охраняемых территорий, не отвечавших предъявляемым к национальным паркам требованиям. Во многих странах в качестве таковых стали объявлять территории, недостаточно примечательные в природном отношении. В качестве примера можно назвать 17 национальных парков Японии, которые затем не получили международного признания [4, с. 32]. В связи с увеличением числа национальных парков в государствах – членах ООН и существенными расходами в трактовке термина «национальный парк» в 1959 г. было принято решение 27-й сессии Экономического и социального совета ООН № 713 об учреждении специального списка по национальным паркам (сейчас – список ООН по охраняемым территориям), одобренное резолюцией Генеральной Ассамблеи в декабре 1962 г. [5, с. 2]. Тем не менее в дальнейшем все же допускались различные трактовки понятия «национальный парк».

Чтобы предотвратить использование популярности имеющихся парков и последствия таких действий (девальвация идеи их создания), представители международной природоохранной общности – члены созданного в 1948 г. Международного союза охраны природы и природных ресурсов (далее – МСОП) – обратились в ООН с просьбой урегулировать создавшееся положение [4, с. 32].

В 1969 г. МСОП была дана рекомендация всем правительствам сохранить статус национальных парков только у территорий, отвечающих определенным критериям. Основным из них стала сравнительно большая территория. В числе других отметим следующие:

- одна или несколько экосистем не изменены существенно хозяйственной деятельностью человека, виды растений и животных, их место обитания, геоморфологические участки представляют собой научный, просветительный или рекреационный интерес, на данной территории находится природный ландшафт исключительной красоты;
- центральная государственная власть принимает меры для скорейшего предотвращения или исключения эксплуатации природных ресурсов на всей территории и эффективно реализует меры по сохранению экологических, геоморфологических и эстетических свойств, которые привели к созданию парка;
- посетителям при определенных условиях разрешен доступ на территорию в образовательных, просветительных, культурных и рекреационных целях.

Таким образом, в 1969 г. МСОП расширил толкование термина, прибавив в качестве важных признаков национального парка размер (относительно большая территория), нетронутость природы и допуск посетителей для отдыха и образования. Особенно важным было стремление привести в соответствие наименование и содержание понятия «национальный парк» в различных странах мира и отделить его от других категорий охраняемых территорий, таких как заповедники (резерваты строгой охраны), природные резерваты регионального и местного значения, заказники (специальные и частичные резерваты), рекреационные парки. Кроме того, появилась возможность определить место национальных парков в системе охраняемых территорий разных стран, провести их учет, дать оценку роли парков в сохранении природы, упорядочить названия и классификацию. Вторая конференция по национальным паркам, состоявшаяся в Йеллоустоне в 1972 г., одобрила новую систему [6, с. 10].

В 1974 г. в соответствии с новыми требованиями на международный учет было принято 375 национальных парков из 500, имевшихся в то время в мире [1, с. 77].

В 1982 г. третий Всемирный конгресс по охране природы, состоявшийся на острове Бали, выработал так называемый балийский план действий, срок выполнения которого был определен до начала 1990-х гг. Этот план предусматривал развитие национальных, в том числе морских, парков, повышение уровня управления ими, привлечение внимания к экологическим ценностям, развитие связей между различными национальными парками, их сотрудниками и представителями научных организаций, развитие международного сотрудничества, проведение инвентаризации национальных парков, совершенствование профессиональной подготовки сотрудников, особенно для национальных парков развивающихся стран.

В связи с развитием форм территориальной охраны природы дальнейшее совершенствование модели национального парка проходило в рамках синтеза указанных форм в единое понятие охраняемой территории, выделения различных категорий и определения места парков в системе данных территорий. В 1971 г. в списке национальных парков и равнозначных резерватов упоминаются и иные охраняемые территории. В 1978 г. МСОП подготовил более полную систему категорий и в качестве критерия классификации признал значимость территории для охраны природы. В соответствии с названным критерием выделялись три группы территорий: первичного значения, вторичного значения и учреждаемые в соответствии с международными обязательствами (биосферные резерваты и территории мирового наследия). Национальный парк относился к первой группе. В 1994 г. данная классификация была пересмотрена. Отличительной ее чертой стало уменьшение количества категорий с 10 до 6 и использование нового подхода к их выделению, основанного на целях управления. В соответствии с классификацией национальным парком (категорией II) признавался природный участок суши и (или) морской акватории, предназначенный для защиты экологической целостности одной или более экосистем для нынешнего и будущих поколений, исключения эксплуатации и деятельности, противоречащей предназначению участка, и обеспечения духовных, научных, просветительных, рекреационных и туристических возможностей, совместимых с интересами сохранения окружающей среды и культуры [7].

В 2008 г. МСОП пересмотрел определение понятия «национальный парк». В настоящее время под ним понимается большая ненарушенная или мало нарушенная территория, предназначенная для защиты крупных экологических процессов наряду с совокупностью характерных для данной территории видов диких растений и животных и экосистем

и обеспечивающая возможности для посещения с духовными, исследовательскими, образовательными, рекреационными целями, совместимыми с экологической и культурной средой².

МСОП выделил основную и дополнительные цели создания национальных парков. Основной является сохранение биологического разнообразия с лежащими в его основе экологическими структурами и процессами, а также продвижение образования и рекреация. К дополнительным целям можно отнести управление территорией для сохранения в максимально естественном состоянии репрезентативных образцов географических регионов, биотических сообществ, генетических ресурсов и ненарушенных природных процессов; поддержку жизнеспособных и экологически функциональных популяций и сообществ местных видов с плотностью, достаточной для сохранения целостности и устойчивости экосистемы в долгосрочной перспективе; содействие, в частности, сохранению разнообразных видов, региональных экологических процессов и путей миграции; обеспечение посещений для духовных, образовательных, культурных и рекреационных целей на уровне, который не вызовет значительной биологической или экологической деградации природных ресурсов; учет потребностей коренных народов и местных сообществ, в том числе в использовании природных ресурсов в объеме, не противоречащем основной цели управления территорией; содействие развитию местной экономики посредством туризма.

Согласно МСОП отличительными чертами национального парка следует считать следующие:

- расположение на большой территории;
- функционирование экосистем, подлежащих защите;
- нахождение в пределах территории репрезентативных участков основных крупных природных регионов, природных объектов и ландшафтов, где местные виды животных и растений, их место обитания и геологическое разнообразие имеют духовное, образовательное, научное, рекреационное или туристическое значение;
- достаточная площадь для поддержания экологических процессов и функций, обеспечивающих долговременное существование местных видов животных и растений, а также природных сообществ при минимальных управленческих воздействиях;
- обязательное естественное происхождение природных объектов и комплексов, образующих национальный парк, или наличие возможности для восстановления с высокой степенью «естественности» структуры и функций биологического разнообразия при минимальных рисках успешной инвазии неместных видов.

²Protected areas. Category II: national park [Electronic resource]. URL: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories/category-ii-national-park> (date of access: 03.01.2021).

Учитывая указанные отличительные черты национальных парков, можно определить их место в системе охраняемых природных территорий согласно классификации МСОП. Так, в отличие от категорий Ia и Ib на территории национальных парков, за исключением заповедных зон, возможны массовые посещения и развитие туристической инфраструктуры. В отличие от категорий III и IV в них охраняются не

отдельные местообитания или природные объекты, а вся экосистема, занимающая, как правило, обширную территорию. Территории категории V включают обычно окультуренные ландшафты, в то время как в национальных парках защите подлежат естественные экологические системы. В отличие от категории VI в национальных парках допускается лишь ограниченное использование природных ресурсов.

Развитие отечественного правового понятия «национальный парк»

Заповедное дело в Беларуси зародилось и развивалось в период нахождения страны в составе СССР, что необходимо учитывать при рассмотрении вопроса становления и развития отечественного законодательства в этой области.

В СССР национальные парки появились только в 1970-х гг. Но после обращения к истории становится очевидно, что вопрос о создании особо охраняемых природных территорий, подобных американским национальным паркам, ставился уже в первые годы существования советского государства. Так, в предложенной еще в 1917 г. В. П. Семеновым-Тянь-Шанским схеме под названием «О типичных местностях, в которых необходимо организовать заповедники по типу американских национальных парков» были рекомендованы 46 подобных объектов, представлявших самые разные природные зоны и ландшафты страны [8, с. 10]. В те годы в среде советских ученых слова «национальный парк» и «заповедник» в основном употреблялись как равнозначные. Первая попытка создать национальные парки связана с Декретом Совета народных комиссаров от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков», которым предлагалось «более значительные по площади участки, замечательные своими памятниками», объявлять заповедниками и национальными парками. В 1929 г. на первом Всероссийском съезде по охране природы был поставлен вопрос о необходимости создания специальной сети охраняемых территорий по примеру американских национальных парков. Так, профессор Д. Н. Кашкаров отмечал, что необходимо создать специальную сеть охраняемых территорий – национальных парков, предназначенных для развития организованного туризма и сбережения уникальных уголков природы [9].

Уже тогда была видима необходимость сохранения ценных участков природы для научного исследования и организации мест отдыха. Однако распространение получил другой подход. В те времена в результате эксплуатации охотничьих ресурсов были доведены до грани полного исчезновения многие виды ценных животных. Вырубка огромных лесных массивов без последующих лесовосстановительных работ привела к деградации насаждений и иным негативным последствиям. В связи с этим

была поставлена задача сохранить природные комплексы и объекты. Рекреационная задача не стояла остро. По этим причинам приоритет был отдан организации заповедников, национальные парки в тот период так и не были образованы [10, с. 14].

Данный вопрос снова был поднят в 1960-е гг. в связи с тем, что заповедники стали выполнять не свойственные им рекреационные функции [6, с. 14]. К практической организации национальных парков в СССР раньше всех приступили в Прибалтике, где в 1971–1974 гг. были созданы несколько национальных парков. В связи с этим возникла необходимость разработки юридического статуса, обозначения целей, задач, критериев их размещения, что и отразилось в типовом положении о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках, в соответствии с которым национальным паркам в стране присвоили название государственных национальных природных парков. Определение, даваемое в типовом положении о государственных природных национальных парках, указывало на общие и специфические черты территорий этой категории, присущие в той или иной степени другим формам особой охраны. В п. 1 устанавливалось, что «государственные природные национальные парки образуются для сохранения природных комплексов, имеющих особую экологическую, историческую и эстетическую ценность в силу благоприятного сочетания естественных и культурных ландшафтов, и использования их в рекреационных, просветительных, научных и культурных целях» [10, с. 80–81].

Данное положение, с одной стороны, частично сняло проблему понимания сущности национального парка, его задач, а с другой, – поставило новую проблему, касающуюся самого термина.

До этого основными в дискуссиях по национальным паркам являлись вопросы о сочетании природоохранной и рекреационной функций. Соответственно определились основные подходы. Одни ученые считали, что национальные парки среди иных форм особой охраны стоят ближе к заповедникам, но со строго регулируемым туризмом (В. В. Крицкий, Ю. П. Язан) [10, с. 5–12, 13–19]. Другие обосновывали идею о том, что национальные парки являются рекреационными учреждениями, или

разновидностью рекреационных лесов, предназначенных для организованного туризма (А. И. Тарасов) [11]. Недостатком указанных позиций является их односторонность, абсолютизация одной задачи в ущерб другой. Анализ Типового положения о государственных природных национальных парках, утвержденного постановлением Госплана СССР и Госкомитета СССР по науке и технике от 27 апреля 1981 г. № 77/106, показал, что в самом определении понятия «национальный парк» первоначально упоминается задача по сохранению природных комплексов, а затем уже рекреационная функция.

В 1980-е гг. в научной литературе специалисты выделяли национальные, природные и иные парки. По вопросу их соотношения было высказано несколько точек зрения. В частности, А. М. Краснитский, А. А. Транин, В. П. Чинова указывали, что это разные понятия, отличающиеся друг от друга по целям создания, требованиям к выбору территории, функциональному делению и даже площади [1; 12; 13]. Природный парк, в отличие от национального, предназначается исключительно для рекреационных целей, но с выполнением всех необходимых природоохранных мероприятий. Под него, как правило, отводятся не столько ценные в природном отношении, сколько своеобразные и живописные ландшафты. В таком парке нет зонирования, разрешено свободное перемещение отдыхающих, не проводятся научные исследования. Другие ученые полагали, что понятия «национальный парк» и «природный парк» являются равнозначными. Так, В. В. Петров в работе «Правовая охрана природы в СССР» указывал, что «национальные природные парки – это оптимальная форма, сочетающая...» [14, с. 274]. Необходимо признать, что неудачное название национальных парков создало в их организации и деятельности путаницу и вызвало много трудностей, снова возникли споры о том, относить их к классу рекреационных или природоохранных систем [15, с. 32]. В. П. Чинова предложила компромиссное решение: национальные парки считать частью природоохранной системы, а природные – рекреационной [14, с. 12].

В Беларуси первый национальный парк был создан в 1991 г. В соответствии с постановлением Совета Министров БССР от 16 сентября «О реорганизации Государственного заповедно-охотничьего хозяйства “Беловежская пушча”» указанное хозяйство было преобразовано в национальный парк «Беловежская пушча» (подчинялся Правительству БССР).

Беловежская пушча – старейшая охраняемая территория в Европе. Как старый девственный лес, она упоминается еще в Ипатьевской летописи 983 г. В киевских летописях указывается, что территория нынешней пушчи населялась племенем ятвягов, которые занимались охотой и рыбной ловлей. Как охраняемая природная территория, Беловежская пушча

известна еще с конца XIV – начала XV в., когда князь Ягайло объявил ее заповедной, оставив право охоты за собой и своим братом Витовтом. С течением времени менялись границы пушчи, способы хозяйствования и ее хозяева (периодически Беловежская пушча то объявлялась абсолютно заповедной, то интенсивно эксплуатировалась), но во все века так или иначе она оставалась охраняемым лесным массивом [16, с. 166–167].

В настоящее время национальный парк «Беловежская пушча» имеет наибольшую площадь (150 083 га), это один из самых титулованных парков не только в Европе, но и во всем мире. В 1992 г. решением ЮНЕСКО государственный национальный парк «Беловежская пушча» включен в список Всемирного наследия человечества (наряду с озером Байкал, дождевыми лесами Амазонки, водопадом Виктория, Дальневосточной долиной гейзеров и многими другими уникальными объектами). В 1993 г. он был награжден дипломом Совета Европы за успехи в деле охраны природы, после чего попал под опеку этой влиятельной международной организации на 5 лет.

Позже в Республике Беларусь появились еще три национальных парка. В 1995 г. постановлением Совета Министров Республики Беларусь для сохранения природного комплекса Браславской группы озер и генетического фонда растительности и животного мира был создан национальный парк «Браславские озера». В 1996 г. в национальный парк был преобразован Припятский заповедник. В 1999 г. Указом Президента Республики Беларусь был создан национальный парк «Нарочанский».

Важным событием в деле охраны природы в период независимости явилось принятие 26 ноября 1992 г. Закона Республики Беларусь 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды». Документ впервые ввел в законодательство термин «особо охраняемые природные территории и объекты». В соответствии с законом к особо охраняемым объектам природы относились государственные заповедники, национальные парки, заказники, памятники природы, а также животных и растения, которые внесены в Красную книгу Республики Беларусь. Особой охране также подлежали курортные и водоохранные зоны, зоны отдыха и санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, прибрежные полосы, леса зеленых зон городов и других населенных пунктов, а также иные территории. Это была первая попытка создания особо охраняемых природных территорий разного ранга и назначения.

Интерес представляет тот факт, что в 1993 г. исполнительный комитет Минского городского Совета народных депутатов, местный орган власти, в своем решении от 24 июня 1993 г. № 344 дал определение понятия «национальный парк»: это большая территория с исключительными природными

условиями, находящаяся вдалеке от населенных пунктов, используемая для научных исследований и туризма.

Таким образом, существовала довольно острая необходимость в документе, который установил бы правовые основы создания, функционирования и охраны особо охраняемых природных территорий и объектов, в том числе национальных парков. Таким документом стал Закон Республики Беларусь от 20 октября 1994 г. № 3335-XII «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» (далее – Закон «Об особо охраняемых природных территориях и объектах»), в соответствии с которым под особо охраняемыми природными территориями и объектами понимались территории заповедников, национальных парков, заказников, памятников природы и сами памятники природы. Закон определял право собственности на эти территории и объекты, предусматривал условия и порядок их использования, устанавливал порядок создания и ликвидации. Но многие актуальные проблемы не нашли в нем отражения. Прежде всего в документе не было статей об управлении заповедным делом в целом на государственном уровне и ведомственном управлении особо охраняемыми природными территориями и объектами.

Очень важной явилась норма, предусматривающая возможность резервирования территорий, планируемых для включения в состав особо охраняемых, хотя в ней и не был четко описан правовой механизм проведения операций по резервированию.

В Законе «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» не давалось полного определения понятия «национальный парк». В ст. 20 указывалось, что «национальные парки являются комплексными природоохранно-хозяйственными и научно-исследовательскими учреждениями», и перечислялись их задачи, в числе которых выделялись следующие: сохранение эталонных и уникальных природных комплексов и объектов природы, организация экологического просвещения и воспитания населения, проведение научных исследований, разработка и укоренение научных методов охраны природы и природопользования, сохранение культурного наследия (объектов этнографии, археологии, истории, палеонтологии и др.), организация рекреационной деятельности, ведение комплексного хозяйства на основе традиционных методов и передовых достижений природопользования. Вместе с тем в документе не раскрывался механизм осуществления такой задачи, как организация рекреационной деятельности. Норма ч. 3 ст. 24 Закона «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» устанавливала, что любые сделки, связанные с землей и другими природными ресурсами, а также недвижимостью, находящейся в ведении национальных парков, направленные

на смену их пользователей, запрещаются. Однако в силу тяжелого в тот период экономического положения Республики Беларусь, недостаточного бюджетного финансирования особо охраняемых природных территорий не понятно, каким образом и за счет каких средств национальные парки должны были решать указанную задачу. В новой редакции рассматриваемого закона (2000) данная норма отсутствовала, что позволяло теоретически привлечь к развитию туристической инфраструктуры частных лиц и организации, но в то же время не было разрешающей это нормы, которая конкретизировала бы, каким образом и в каких формах данные лица и организации могли бы действовать. По-иному к решению данного вопроса подошли в Российской Федерации. В п. 1 ст. 17 Закона Российской Федерации от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливается, что земельные участки, которые находятся в федеральной собственности и расположены в границах соответствующих функциональных зон национальных парков, могут предоставляться для осуществления рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной, гражданам и юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством.

Весьма важным представляется то, что новая редакция Закона «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» закрепляла понятие «национальный парк», которым являлась территория, объявленная с целью сохранения в естественном состоянии природных комплексов и объектов, восстановления нарушенных природных комплексов и объектов, имеющих особую экологическую, историко-культурную и эстетическую ценность, и устойчивого их использования в природоохранных, научных, просветительных, оздоровительных и рекреационных целях. Из данного определения вытекает, что создание национального парка преследует две основные цели:

- сохранение природных комплексов и объектов, восстановление нарушенных природных комплексов и объектов;
- устойчивое их использование.

Кроме того, определение указывает на критерий, которому должен соответствовать национальный парк, – ценностный, т. е. для придания территории статуса национального парка необходимо, чтобы на ней присутствовали природные комплексы и объекты, как минимум имеющие особую экологическую, историко-культурную и эстетическую ценность.

Данные признаки национальных парков сохранились в Законе «Об особо охраняемых природных территориях». Согласно ст. 1 этого закона под национальным парком следует понимать часть территории Республики Беларусь с ценными природными комплексами и (или) объектами, в отношении

которой установлен особый режим охраны и использования, объявленный в целях сохранения, восстановления (воспроизводства) ценных природных комплексов и объектов, их рационального (устойчивого) использования в процессе природоохранной, научной, образовательной, туристической и рекреационной деятельности.

Вместе с тем анализ содержания приведенного термина свидетельствует о необходимости его уточнения. Представляется, что определение понятия «национальный парк» должно включать в себя, с одной стороны, признаки, позволяющие отнести данную природную территорию к особо охраняемой, а с другой, – признаки, набор которых присущ только этой категории охраняемых территорий и отличает ее от иных, а также соответствовать международно-правовой модели национальных парков.

Общие для всех категорий признаки содержатся в понятии «особо охраняемые природные территории». В соответствии с Законом «Об особо охраняемых природных территориях» под ними понимается часть территории Республики Беларусь с ценными природными комплексами и (или) объектами, в отношении которой установлен особый режим охраны и использования.

На основе анализа определения понятия «особо охраняемые природные территории» можно выделить следующие их признаки:

- природные (часть территории Республики Беларусь, на которой обязательно наличие природных комплексов и объектов);
- ценностные (природные комплексы и объекты должны иметь определенную ценность, например уникальность, эталонность);
- юридические (установление особого режима охраны и использования территории).

К отличительным чертам национальных парков относятся их создание не только для сохранения особо ценных природных комплексов и объектов, но и для устойчивого использования последних в хозяйственной деятельности, ограничиваемой природоохранными задачами; установление территориально дифференцированного режима охраны и использования, основанного на функциональном зонировании территории национального парка. Так, рекреация в национальных парках выступает одним из видов устойчивого использования их природных ресурсов. Однако наличия указанных признаков недостаточно для признания той или иной территории национальным парком, поскольку данное признание должно исходить от компетентного государственного органа и быть выражено в принятии им решения об объявлении территории национальным парком, а также положения о конкретном национальном парке.

На основании изложенных выше признаков рассматриваемой категории особо охраняемых природных территорий можно сформулировать следующее определение национального парка, учитывающее требования, предъявляемые международным сообществом к данной форме особой охраны природной среды (категория II МСОП): национальный парк – это территория с особо ценными (уникальными или типичными) природными комплексами и объектами, объявленная в установленном законом порядке полномочным государственным органом с созданием на постоянной основе юридического лица – государственного природоохранного учреждения – и частично изъятая из хозяйственного оборота в природоохранных и рекреационных, а также иных целях, не противоречащих устанавливаемому территориально дифференцированному режиму охраны и использования.

Заключение

Международная правовая концепция национального парка развивалась на протяжении почти 90 лет и в настоящее время представляет собой оптимальную модель, к которой следует стремиться всем странам. Она призвана гармонизировать подходы к определению, статусу и месту национальных парков в системе охраняемых территорий.

Отечественное законодательство о заповедной охране в Беларуси, состоявшее в период своего становления из отдельных норм, предусматривало возможность создания как заповедников, так и национальных парков по образцу североамериканских. Тем не менее первый национальный парк в Беларуси был создан только в 1991 г. В связи с этим потребовалось разработать отечественную концепцию национального парка с учетом международно-правовой модели данной категории особо охраняемых природных территорий. Такая концеп-

ция в современном виде впервые была сформулирована в Законе «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» с некоторыми изменениями и дополнениями, внесенными в 2018 г. Вместе с тем анализ содержания данной модели свидетельствует о необходимости уточнить понятие «национальный парк». Принимая во внимание признаки рассматриваемой категории особо охраняемых природных территорий, можно сформулировать исковую дефиницию, учитывающую требования, предъявляемые международным сообществом к данной форме особой охраны природной среды (категория II МСОП), следующим образом: национальный парк – это территория с особо ценными (уникальными или типичными) природными комплексами и объектами, объявленная в установленном законом порядке полномочным государственным органом с созданием на постоянной основе юридического

лица – государственного природоохранного учреждения – и частично изъятая из хозяйственного оборота в природоохранных и рекреационных, а также

иных целях, не противоречащих устанавливаемому территориально дифференцированному режиму охраны и использования.

Библиографические ссылки

1. Транин АА. *Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы*. Москва: Наука; 1991. 294 с.
2. Забелина НМ. *Национальный парк*. Москва: Мысль; 1987. 170 с.
3. Чичварин ВА, составитель. *Международные соглашения по охране природы*. Москва: Юридическая литература; 1966. 420 с.
4. Бобров РВ. *Все о национальных парках*. Москва: Молодая гвардия; 1987. 221 с.
5. Chape S, compiler. *United Nations list of protected areas, 2003*. Cambridge: IUCN; 2003. 44 p.
6. Стойко СМ, редактор. *Природные национальные парки Украины*. Львов: Вища школа; 1988. 118 с.
7. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. *Guidelines for protected areas management categories*. Gland: IUCN; 1994. 117 p.
8. Максаковский НВ. *Развитие сети национальных парков в России*. Москва: Издательство Центра охраны дикой природы; 2002. 36 с.
9. Реймерс НФ, Штильмарк ФР. *Особо охраняемые природные территории*. Москва: Мысль; 1978. 295 с.
10. Язан ЮП, редактор. *Организация национальных парков СССР*. Вильнюс: Минтис; 1982. 86 с.
11. Тарасов АИ. *Рекреационное лесопользование*. Москва: Агропромиздат; 1986. 176 с.
12. Краснитский АМ. *Проблемы заповедного дела*. Москва: Лесная промышленность; 1983. 190 с.
13. Чижова ВП. Национальный или природный. *Охота и охотничье хозяйство*. 1988;4:11–13.
14. Петров ВВ. Правовая охрана природы в СССР. Москва: [б. и.]; 1984. 347 с.
15. Лизгаро ВЕ. Совершенствование законодательства о заповедной охране Республики Беларусь. *Вести Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук*. 1999;1:28–34.
16. Жуков В, Савицкий Б. Нам понятна твоя вековая печаль... *Беларуская думка*. 1997;3:166–172.

References

1. Tranin AA. *Natsional'nye parki v SSSR: problemy i perspektivy* [National parks in the USSR: problems and prospects]. Moscow: Nauka; 1991. 294 p. Russian.
2. Zabelina NM. *Natsional'nyi park* [National park]. Moscow: Mysl'; 1987. 170 p. Russian.
3. Chichvarin VA, compiler. *Mezhdunarodnye soglasheniya po okhrane prirody* [International agreements on nature conservation]. Moscow: Yuridicheskaya literatura; 1966. 420 p. Russian.
4. Bobrov RV. *Vse o natsional'nykh parkakh* [All about national parks]. Moscow: Molodaya gvardiya; 1987. 221 p. Russian.
5. Chape S, compiler. *United Nations list of protected areas, 2003*. Cambridge: IUCN; 2003. 44 p.
6. Stoiko SM, editor. *Prirodnye natsional'nye parki Ukrainy* [Natural national parks of Ukraine]. Lviv: Vishcha shkola; 1988. 118 p. Russian.
7. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. *Guidelines for protected areas management categories*. Gland: IUCN; 1994. 117 p.
8. Maksakovskii NV. *Razvitie seti natsional'nykh parkov v Rossii* [Development of a network of national parks in Russia]. Moscow: Publishing house of the Centre for Wildlife Conservation; 2002. 36 p. Russian.
9. Reimers NF, Shtil'mark FR. *Osobo okhranyaemye prirodnye territorii* [Specially protected natural territories]. Moscow: Mysl'; 1978. 295 p. Russian.
10. Yazan YuP, editor. *Organizatsiya natsional'nykh parkov SSSR* [Organisation of national parks of the USSR]. Vilnius: Minthis; 1982. 86 p. Russian.
11. Tarasov AI. *Rekreatsionnoe lesopol'zovanie* [Recreational forestry]. Moscow: Agropromizdat; 1986. 176 p. Russian.
12. Krasnitskii AM. *Problemy zapovednogo dela* [Problems of nature reserve management]. Moscow: Lesnaya promyshlennost'; 1983. 190 p. Russian.
13. Chizhova VP. [National or natural]. *Okhota i okhotnich'e khozyaistvo*. 1988;4:11–13. Russian.
14. Petrov VV. *Pravovaya okhrana prirody v SSSR* [Legal protection of nature in the USSR]. Moscow: [s. n.]; 1984. 347 p. Russian.
15. Lizgaro VE. [Improvement of the legislation on protected protection of the Republic of Belarus]. *Vesti Natsional'noi akademii nauk Belarusi. Seriya gumanitarnykh nauk*. 1999;1:28–34. Russian.
16. Zhukov V, Savitskii B. We understand your age-old sadness... *Belaruskaja dumka*. 1997;3:166–172. Russian.

Статья поступила в редакцию 01.02.2021.
Received by editorial board 01.02.2021.