

Коваленко Е. И.

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОХРАНЫ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ
ТЕРРИТОРИЙ: ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ¹**

*Южно-Уральский государственный университет (НИУ),
пр. Ленина, 76, 454080, г. Челябинск, Россия, kovalenkoei@susu.ru*

В сентябре 2015 г. Генеральная Ассамблея ООН, подчеркнув важность охраны окружающей среды, утвердила резолюцию устойчивого развития стран – членов ООН на период до 2030 г. Среди выделенных 17 основных целей под № 15 указана цель: защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия.

Одним из механизмов защиты экосистемы выступает установление особых правовых режимов для охраны природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, в том числе путем создания особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ).

На международном уровне ООПТ подпадают под регулирование Модельного закона «Об особо охраняемых природных территориях» (принят на четырнадцатом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ, постановление от 16.10.1999 № 14-6). В данном законе закреплены понятие ООПТ, категории и виды ООПТ, сфера государственного управления и государственного контроля в области организации и функционирования ООПТ и т. д. Структура Модельного закона «Об особо охраняемых природных территориях» совпадает со структурой Федерального закона Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также законов об ООПТ государств – членов СНГ (Закон Кыргызской Республики от 03.05.2011 № 18 «Об особо охраняемых природных территориях», Закон Республики Казахстан от 07.07.2006 № 175-III «Об особо охраняемых природных территориях»). Выгодно в данном ряду отличается Закон Республики Беларусь от 15.11.2018 № 150-З «Об особо охраняемых природных территориях», в котором более детализирован подход к вопросам создания ООПТ и определения их режима.

Имея общие черты, российское законодательство об ООПТ отличается от других стран – участников СНГ. Во-первых, это связано с федеративным устройством России. Согласно п. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы правового регулирования ООПТ отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Во-вторых, географические

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области (проект № 20-411-740012).

особенности территории России оказывают значительное влияние на количество и виды ООПТ. В-третьих, законодательство России направлено на регулирование так называемых «внутренних» ООПТ, т. е. территорий федерального, регионального и местного значения. В отличие от российского законодательства, Закон Республики Беларусь от 15.11.2018 № 150-З устанавливает возможность признания за ООПТ статуса территории республиканского, местного и международного значения (ст. 3).

Вне зависимости от страны «необходимо, чтобы каждый фактически знал то, что ему по праву “можно”, “должно” и “нельзя”, чтобы он как бы воочию осязал пределы своего правового “статуса” в уверенности, что они могут быть изменены по праву, но не против права и не в обход его» [1]. Среди вопросов, связанных с правовым регулированием ООПТ, полагаем, что самым важным выступает определение правового режима охраны ООПТ.

Важно, что сложный характер объекта природоохранных отношений, подпадающий под регулирование нескольких отраслей права, требует говорить не просто о правовом режиме, а об эколого-правовом режиме, т. е. совокупности закрепленных в законе мер по охране, в том числе запретов, дозволений, природоохранных требований и т. д. [2, с. 328].

В литературе отмечается, что установление эколого-правового режима отдельных территорий преследует несколько целей. В одних случаях данный режим направлен на сохранение (консервацию) в естественном виде уникальных и редких природных объектов, и для этого создаются особо охраняемые природные территории. В других случаях этот режим предполагает проведение специального комплекса мероприятий по восстановлению деградировавших экологических систем, а соответствующим территориям придается особый статус – зон экологического бедствия (к сожалению, они пока не созданы ввиду отсутствия четкой правовой базы) [3, с. 26].

Полагаем, что для эколого-правового режима характерен особый порядок правового регулирования, состоящий из сочетания разноотраслевых правовых инструментов, находящихся в системной связанности [4, с. 76]. По мнению Е. В. Луневой, в структуре правового режима правовые средства особым образом группируются, формируя его конструктивные части. Особо подчеркивается, что применительно к ООПТ следует выделять как публично-правовую, так и цивилистическую составляющую [4, с. 76].

Со своей стороны, эколого-правовой режим мы относим к специальному режиму: благодаря ему определяется совокупность запрещенных и разрешенных видов деятельности на охраняемой территории, следовательно, происходит ограничение субъективных прав граждан и юридических лиц; определяется субъект, отвечающий за соблюдение режима охраны, и порядок охраны; устанавливается система ответственности за нарушение режима охраны.

Для того чтобы на определенной территории установить эколого-правовой режим, необходимо разрешить ряд вопросов, которые можно разделить на два больших блока. Во-первых, необходимо определить

критерии территории, подлежащей охране, разрешить вопросы по установлению и изменению границ, прекращению функционирования ООПТ, а также по управлению этими территориями. Во-вторых, следует определить запрещенные и разрешенные виды деятельности.

На наш взгляд, вопросы, включенные во второй блок, составляют содержание режима особой охраны и использования ООПТ. Федеральный закон РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ применяет понятие «режим особой охраны», исключая «использование». Однако не только совокупность разрешенных и запрещенных видов хозяйственной и иной деятельности отличается в зависимости от вида ООПТ, но также отдельно в законе решается вопрос о посещении территорий (ст. 5.1), использовании земельных участков, природных ресурсов и иных объектов недвижимости (ст. 3.1), создание и функционирование охранных зон (п. 10–11 ст. 2). Таким образом, применение термина «режим особой охраны и использования» наилучшим образом отражает весь спектр возможной деятельности.

Примеры подобного регулирования содержатся в Законе Республики Беларусь от 15.11.2018 № 150-З. В нем установлено, что ООПТ – часть территории Республики Беларусь с ценными природными комплексами и (или) объектами, в отношении которой установлен особый режим охраны и использования. Этот же подход сохраняется и в структуре указанного закона в статьях 24, 26–29.

Особый режим охраны и использования территории представляет собой динамичную категорию, содержание которой зависит от целей создания ООПТ, а также окружающей обстановки (например, возникновение чрезвычайных ситуаций (пожар, наводнение) будет его изменять).

В связи с этим возможны различные классификации режима.

Во-первых, можно выделить особые режимы охраны и использования ООПТ в зависимости от ее вида (например, особый режим охраны и использования памятника природы, особый режим охраны и использования национального парка и т. д.).

Во-вторых, полагаем, что следует дополнительно выделять экстраординарные (чрезвычайные) режимы охраны и использования, связанные с введением дополнительных правовых ограничений из-за природных или техногенных факторов, либо, наоборот, совершение действий, выходящих за пределы установленного режима, в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и ее последствий. В частности, об этом говорится в п. 2 ст. 24, п. 5 ст. 28, п. 12 ст. 27 Закона Республики Беларусь от 15.11.2018 № 150-З.

В-третьих, внутри одного вида ООПТ можно наблюдать примеры функционального зонирования, так называемое установление территориально дифференцированных режимов (ст. 15, 21, 29 Федерального закона РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ). Так, п. 1 ст. 15 предусматривает, что в целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории с выделением заповедной зоны, особо охраняемой зоны, рекреационной зоны, зоны охраны объектов культурного

наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, зоны хозяйственного назначения, зоны традиционного экстенсивного природопользования. Закон Республики Беларусь от 15.11.2018 № 150-З также предполагает зонирование в границах национального парка на заповедную зону, зону регулируемого использования, рекреационную зону, хозяйственную зону и другие зоны (п. 3 ст. 24 и ст. 27).

Примечательно, что в российском законодательстве установление территориально дифференцированного режима охраны предусмотрено только в отношении национального парка. В то же время в белорусском законодательстве установление подобного режима возможно также в отношении заказника.

Таким образом, сравнение подходов российского и белорусского законодательства позволяет сделать вывод о том, что Закон Республики Беларусь об ООПТ выгодно отличается от Федерального закона РФ об ООПТ в части установления видов режимов охраны и использования особо охраняемых природных территорий и детализации содержания указанного режима. Полагаем, что законодательство России в части ООПТ нуждается в значительном системном реформировании.

Список использованных источников

1. Ильин, И. А. Теория права и государства / И. А. Ильин ; под ред. В. А. Томсинова. – 2-е изд., дополненное. – М. : Зерцало, 2008. – СПС «Гарант».
2. Дискуссионные проблемы теории экологического права : монография / под общ. ред. А. П. Анисимова. – М. : Юрлитформ, 2020. – 544 с.
3. Анисимов, А. П. Экологическое право России : учебник и практикум для вузов / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков. – М. : Юрайт, 2020. – 422 с.
4. Лунева, Е. В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях / Е. В. Лунева. – М. : Статут, 2018. – 159 с.

Красуцкий Г. В.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РАССРОЧКИ ВНЕСЕНИЯ ПЛАТЫ ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ В ЧАСТНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, ekolog_310@mail.ru*

Общим правилом при предоставлении в частную собственность земельных участков, находящихся в государственной собственности, является взимание платы за них. При этом в целях реализации конституционного положения о гарантировании государством права собственности и содействии в ее приобретении, законодателем закреплено право местных исполнительных комитетов на предоставление рассрочки внесения платы за такие земельные участки. Вместе с тем практика