

ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ НА РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Лизгаро В.Е., к.ю.н., доцент кафедры экологического и аграрного права, Белорусский государственный университет, юридический факультет
Михалкевич И.С., студентка юридического факультета Белорусского государственного университета

Республика Беларусь является субъектом международных экологических правоотношений, участвует в решении экологических проблем, выработке основ политики в рассматриваемой сфере посредством членства в международных организациях и участия в многочисленных международных соглашениях. Последние составляют основу межгосударственных отношений в различных сферах, связанных с охраной окружающей среды, и направлены на содействие сотрудничеству на глобальном и региональном уровнях. Одной из таких областей признано *сохранение биологического разнообразия*, на что было обращено внимание в резолюции 42/186 Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1987 г. (п. 3), принявшей документ под названием «Экологическая перспектива на период до 2000 года и далее». В нем среди различных мер предусматривалось создание международной сети охраняемых районов, охватывающей около 10 процентов земельных площадей мира, для охраны генетических ресурсов растений и животных и воспрепятствования тенденции сокращения видов (п. 78).

Аналогичные подходы предусмотрены Конвенцией о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г., которой введено в оборот понятие «сохранение in-situ» как «сохранение экосистем и естественных мест обитания, а также поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественной среде...» (ст. 2). Документ также предусматривает создание системы охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия; разработку руководящих принципов отбора, создания и рационального использования таких районов; содействие защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях и др. (пункты a, b, d ст. 8). При этом стороны Конвенции берут на себя обязательство «разрабатывать или осуществлять необходимые законодательные нормы и/или другие регулирующие положения для охраны находящихся в опасности видов и популяций» (пункт k ст. 8), что соответствует положениям Рио-де-Жанейрской Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г., согласно которой «государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды (принцип 11)» и изложенной в данном документе стратегии устойчивого развития (принцип 4). В современном понимании это получило отражение в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», где были сформулированы 17 Целей устойчивого развития (ЦУР). Одно из ведущих мест занимает цель 15 «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».

В рамках выполнения согласованных на международном уровне мер в Республике Беларусь 26 ноября 1992 г. принимается Закон «Об охране окружающей среды» № 1982-ХІІ, который впервые закрепил нормы об особо охраняемых объектах природы и выделил их категории. Данный нормативный правовой акт в редакции от 17 июля 2002 г. № 126-З (с изменениями и дополнениями) называет ООПТ в качестве одного из объектов отношений в области охраны окружающей среды наряду с компонентами природной среды, природными территориями, подлежащими специальной охране, биосферными

резерватами и другими природными объектами (ст. 5); закрепляет принцип учета режима ООПТ как самостоятельный принцип охраны окружающей среды (ст. 4); определяет основы управления в рассматриваемой сфере (ст.ст. 8-1; 10). При этом в белорусском законодательстве установлена возможность выделения кроме ООПТ и иных видов природоохранных территорий, например, биосферных резерватов, которые к ООПТ не относятся, но имеют особый правовой режим, или территорий, подлежащих специальной охране. Закон Республики Беларусь от 20 октября 1994 г. № 3335-ХІІ «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» (в настоящее время утратил силу) впервые объединил территории, ранее называемые в науке «заповедными» (с выделением абсолютного, относительного и смешанного режимов [1; с. 467]), термином «особо охраняемые природные территории», закрепив в национальном законодательстве такие категории, как заповедник, национальный парк, заказник и территории, занятые памятниками природы.

Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI в ч. 1 ст. 9 не называет ООПТ в качестве объекта охраны окружающей среды, однако в ч. 2 данной статьи определяет, что «отдельные объекты подлежат особой охране в соответствии с законодательством Республики Казахстан в области особо охраняемых природных территорий». При этом анализируемый нормативный правовой акт содержит отдельные требования, касающиеся ООПТ, в части утверждения более строгих экологических нормативов качества, чем те, которые установлены для всей территории Республики Казахстан (ч. 11 ст. 36); установления экологических требований при использовании земель ООПТ (ст. 233); экологических требований к пунктам хранения и (или) захоронения радиоактивных отходов (ст. 373) и др.

Основным нормативным правовым актом Республики Беларусь, в котором в настоящее время закреплена правовая режим ООПТ, является Закон от 15 ноября 2018 г. № 150-З «Об особо охраняемых природных территориях». В Республике Казахстан принят аналогичный документ – Закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 года № 175-ІІІ, а в Российской Федерации – Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Дефиниции ООПТ и их классификация в вышеуказанных актах несколько отличаются. Например, в законодательстве Республики Казахстан определение ООПТ содержит признак пространственной структуры, что представляется правильным, также в отличие от белорусского законодательства, закреплено большее количество категорий ООПТ (природные заповедники и заповедные зоны, национальные природные, зоологические и дендрологические парки, а также ботанические сады). Организационно-правовые формы ООПТ являются аналогичными: с созданием и без создания юридического лица. В целом законы имеют схожую содержательную структуру, что обусловлено общими подходами, которые базируются на стратегии устойчивого развития.

Помимо категориальной классификации, закрепленной на внутригосударственном уровне в национальном законодательстве государств, выделяются и ООПТ, включенные во всемирную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО, списки объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО, водно-болотных угодий международного значения, Изумрудную сеть или иные списки (перечни) ценных природных комплексов и объектов международного значения в соответствии с международными договорами. Например, с целью выявления, охраны, сохранения, популяризации и передачи будущим поколениям культурного и природного наследия 16 ноября 1972 г. Генеральной конференцией ЮНЕСКО была принята Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, которая закрепила понятие «природное наследие». К таким ценностям путем включения в список Всемирного наследия ЮНЕСКО отнесены Коргалжынский и Наурузумский государственные природные заповедники (Республика Казахстан); озеро «Байкал», «Девственные леса Коми», вулканы Камчатки (Российская Федерация); национальный парк «Беловежская пуща» (Республика Беларусь) и другие объекты различных государств.

Это потребовало внесения изменений в национальное законодательство, например, в Республике Беларусь в 2008 году ООПТ, отнесенным к вышеуказанным видам, был придан международный статус через закрепление соответствующей нормы в Законе «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 33).

В 1971 году была учреждена международная программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера», главная задача которой – создание научной основы для укрепления связей между людьми и окружающей их средой и содействия устойчивому развитию. Данная программа на сегодняшний день объединяет 714 биосферных заповедников в 75 странах мира в единую международную сеть биосферных заповедников и этот список постоянно пополняется. В ходе заседания в октябре 2020 года Координационный совет включил в сеть еще 25 новых объектов, в том числе два казахстанских – Алматинский и Западно-Алтайский биосферные заповедники, а также российский заповедник «Кологривский лес» [2]. В соответствии с Севильской стратегией для биосферных резерватов 1995 г., каждый биосферный резерват должен сочетать в себе три взаимосвязанные функции – сохранение, развитие и создание материальной базы – посредством соответствующего зонирования своей территории, которая включает: один или несколько основных районов, формально отведенных для целей долгосрочного сохранения; прилегающие буферные зоны; внешнюю переходную зону [3]. Таким образом, биосферные резерваты сочетают в себе биологическое и культурное разнообразие, отдельно подчеркивая роль традиционных и местных знаний в управлении экосистемами [4]. Березинский биосферный заповедник, расположенный на территории Республики Беларусь, получил свой статус в рамках рассматриваемой программы в 1979 году. При этом в законодательстве Республики Беларусь отсутствует норма, определяющая особенности правового режима биосферных заповедников. Например, в ст.10 Федерального Закона Российской Федерации «Об особо охраняемых природных территориях» закреплено, что статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную сеть биосферных резерватов, также определены особенности их правового режима, установлено, что конкретный режим особой охраны территорий биосферного полигона устанавливается положением о государственном природном биосферном заповеднике, утверждаемым государственными органами, в ведении которых находится соответствующая ООПТ. При этом, как отмечалось выше, Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в 2010 году ввел определение «биосферного резервата» и закрепил некоторые особенности режима таких природоохранных территорий. Так, в границах биосферного резервата выделяются основная, буферная и переходная зоны. В состав данных зон включаются отдельные ООПТ и (или) природные территории, подлежащие специальной охране (их части), которые обеспечивают сохранение естественных экологических систем, биологического и ландшафтного разнообразия. Таким образом, с учетом зонирования при создании биосферных резерватов в качестве их ядра могут использоваться не только территории заповедников, но и иных ООПТ и даже территорий, подлежащих специальной охране. Например, кроме Березинского биосферного заповедника в Республике Беларусь также Национальный парк «Беловежская пуща», заказник республиканского значения «Прибужское Полесье» имеют статус биосферных резерватов ЮНЕСКО [5]. Из всего вышеизложенного понятно, что заповедник и биосферный резерват как самостоятельные виды природоохранных территорий имеют различные правовые режимы, на что нами обращалось внимание ранее [6, с. 485], и требует соответствующего закрепления в законодательстве.

Довольно широкое распространение получило двустороннее сотрудничество между соседними государствами, имеющими общие природные объекты или территории, посредством заключения и дальнейшей реализации соглашений в области ООПТ. В Республике Беларусь, особо охраняемой природной территории, граничащей с природоохранной территорией, находящейся на территории соседнего государства, по критерию расположения может быть придан статус трансграничной ООПТ. Например, в

2011 году на основе Соглашения между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Польша и Правительством Украины образован трансграничный биосферный резерват «Западное Полесье» [7]. В этот же период было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о создании трансграничного резервата «Алтай», проект которого был одобрен распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 2438-р. В соответствии с п. 2 ст. 1 данного Соглашения «мероприятия в области охраны природных комплексов и объектов, проведения научных исследований и осуществления экологического мониторинга состояния природной среды на территории трансграничного резервата «Алтай» осуществляются в соответствии с настоящим Соглашением и законодательством государств Сторон» [8].

Следует отметить, что Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация являются членами таких межгосударственных образований, как Содружество Независимых Государств (СНГ), Евразийский экономический союз (ЕАЭС), что также оказывает определенное влияние на развитие как всего национального экологического законодательства, так и законодательства об особо охраняемых природных территориях. Основу природоохранной политики СНГ составило Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды от 8 февраля 1992 г. (утратило силу), в развитие которого в 2013 г. принято Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств-участников СНГ, установившее общие подходы к сотрудничеству государств в рассматриваемой сфере [9]. В качестве направлений взаимодействия названы: развитие сети заповедников, заказников, национальных парков и других особо охраняемых природных территорий и природных комплексов, принятие мер к минимизации хозяйственной и иной деятельности в прилегающих к ним зонах (ст. 3); разработка общих подходов и осуществление согласованных мероприятий по восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, имеющих общие для государств-участников Соглашения ареалы (ст. 4). Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16 октября 1999 г. № 14-6 принят модельный закон «Об особо охраняемых природных территориях», который был направлен в парламенты государств-участников СНГ и использовался при разработке национального законодательства [10].

Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 8 мая 2015 г.) не содержит в качестве самостоятельной цели учреждения данного межгосударственного объединения проведение согласованной экологической политики [11], однако, ранее в рамках евразийской интеграции такие вопросы поднимались. В качестве примеров можно привести создание Совета в области охраны окружающей среды при Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества (организация, предшествовавшая ЕАЭС), первое заседание которого было проведено в апреле 2012 года в г. Астане (Республика Казахстан), а также принятие постановления Межпарламентской Ассамблеи государств-членов ЕврАзЭС от 15 мая 2011 № 12-11, которым утвержден Типовой проект законодательного акта «Об особо охраняемых природных территориях государств-членов ЕврАзЭС» [12]. Согласно преамбуле данный документ содержал основные направления государственной политики в области ООПТ в соответствии с общепризнанными международными принципами и нормами. На современном этапе целесообразность сотрудничества в сфере охраны окружающей среды в рамках ЕАЭС активно обосновывается в науке [13; 14].

Таким образом, можно согласиться с мнением об очевидных перспективах дальнейшего международного сотрудничества и еще большего укрепления «...системы организационно-правовых мер, принимаемых мировым сообществом и его членами по улучшению состояния окружающей среды» [15] и с уверенностью утверждать, что международно-правовое регулирование в сфере ООПТ оказывает непосредственное влияние на развитие национального законодательства в данной области.

Список литературы:

- 1 Петров, В.В. Экологическое право России: учебник для вузов / В.В. Петров. – М.: БЕК, 1995. – 557 с.
- 2 Программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера» // <https://news.un.org/ru/story/2021/03/1399572>
- 3 Севильская стратегия для биосферных резерватов. – М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2000. – 30 с. // https://wwf.ru/upload/iblock/233/seville_strategy.pdf
- 4 Стратегия программы «Человек и биосфера» (МАБ) на 2015–2025 годы. – ЮНЕСКО. – 2018 // <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002474/247418r.pdf>
- 5 Национальная стратегия развития системы особо охраняемых природных территорий до 1 января 2030 г., утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июля 2014 г. № 649 // https://etalonline.by/document/?regnum=c21400649&q_id=4539302
- 6 Лизгаро, В. Е. Природоохранные территории Республики Беларусь: правовое понятие и режим / В. Е. Лизгаро // Современные проблемы теории экологического права : монография / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Анисимова. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 512 с.
- 7 Соглашение о создании трансграничного биосферного резервата «Западное Полесье» от 28 октября 2011 г., утверждено Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2012 г. № 715 // https://etalonline.by/document/?regnum=c21200715&q_id=4539306
- 8 Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2010 г., № 2438-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о создании трансграничного резервата «Алтай» // <https://base.garant.ru/2570378/>
- 9 Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств - участников Содружества Независимых Государств от 31 мая 2013 г. // https://etalonline.by/document/?regnum=n01300018&q_id=4539325
- 10 Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16 октября 1999 г. № 14-6 «О модельном законе «Об особо охраняемых природных территориях» // <https://docs.cntd.ru/document/901818129>
- 11 Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 8 мая 2015 г.), Астана // <https://base.garant.ru/70670880/>
- 12 Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-членов ЕвразЭС от 15 мая 2011 № 12-11 «Типовой проект законодательного акта «Об особо охраняемых природных территориях государств-членов ЕвразЭС» // <http://zakonby.net/postanovlenie/41355-quottipovoy-proekt-zakonodatelnogo-akta-quotob-osobo-ohranyaemyh-prirodnih-territoriyah-gosudarstv-chlenov-evrazesquot-prinyato-15052011.html>
- 13 Захарин, А.Н. Правовые проблемы формирования единого эколого-безопасного пространства стран-участниц ЕАЭС / А.Н. Захарин, Р.В. Нутрихин. — Гуманитарные и юридические исследования, 2021. – С. 145-151.
- 14 Макарова, Т.И. Право окружающей среды Евразийского экономического союза: проблемы формирования. Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права / Т.И. Макарова. — Минск: БГУ, 2018. – С. 55-58.
- 15 Сафин, З.Ф. Международное сотрудничество в области рационального природопользования как средство обеспечения устойчивого развития / З.Ф. Сафин, Е.В. Лунева // Государство и право в XXI веке : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 95-летию юридического факультета Белорусского государственного университета, 26–27 ноября 2020 года, г. Минск / БГУ, Юридический фак.; [редкол.: Т. Н. Михалёва (гл. ред.) и др.]. – Минск : БГУ, 2021. – С. 1068-1072.