

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования
«Полоцкий государственный университет»

Региональный учебно-научно-практический Юридический центр

ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ В ПРАВЕ

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трёх томах
Том 2

Новополоцк
2017

УДК 34(082)
ББК 67я43

Рекомендован к изданию
советом юридического факультета
Полоцкого государственного университета (протокол № 7 от 04.09.2017 г.)

Редакционная коллегия:

И. В. Вегера, кандидат юридических наук, доцент (отв. редактор);
Д. В. Щербик, кандидат юридических наук, доцент;
В. А. Богоненко, кандидат юридических наук, доцент;
Е. Н. Ярмоц, кандидат юридических наук, доцент;
П. В. Соловьёв, магистр юридических наук

Рецензенты:

Г. А. Василевич, доктор юридических наук, профессор;
Т. И. Довнар, доктор юридических наук, профессор;
В. М. Хомич, доктор юридических наук, профессор

Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоц. гос. ун-та, Новополоцк, 6–7 окт. 2017 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. Юрид. центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : Полоцкий государственный университет, 2017. – Т. 2. – 288 с.

ISBN 978-985-531-570-5.

Предложены материалы, в которых обсуждаются проблемы юридической науки и практики с позиций преемственного и инновационного развития национальных правовых систем и международного права.

Адресован научной юридической общественности, практическим работникам, преподавателям, студентам юридических факультетов, слушателям переподготовки по специальности «Правоведение», а также всем, кто интересуется актуальными проблемами в праве.

УДК 34(082)
ББК 67я43

ISBN 978-985-531-570-5 (Т. 2)
ISBN 978-985-531-568-2

© Полоцкий государственный университет, 2017

Министерство образования Республики Беларусь
Учреждение образования
«Полоцкий государственный университет»

Региональный учебно-научно-практический Юридический центр

ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ В ПРАВЕ

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трёх томах
Том 2

Новополоцк
2017

УДК 34(082)
ББК 67я43

Рекомендован к изданию
советом юридического факультета
Полоцкого государственного университета (протокол № 7 от 04.09.2017 г.)

Редакционная коллегия:

И. В. Вегера, кандидат юридических наук, доцент (отв. редактор);
Д. В. Щербик, кандидат юридических наук, доцент;
В. А. Богоненко, кандидат юридических наук, доцент;
Е. Н. Ярмоц, кандидат юридических наук, доцент;
П. В. Соловьёв, магистр юридических наук

Рецензенты:

Г. А. Василевич, доктор юридических наук, профессор;
Т. И. Довнар, доктор юридических наук, профессор;
В. М. Хомич, доктор юридических наук, профессор

Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоц. гос. ун-та, Новополоцк, 6–7 окт. 2017 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. Юрид. центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : Полоцкий государственный университет, 2017. – Т. 2. – 288 с.

ISBN 978-985-531-570-5.

Предложены материалы, в которых обсуждаются проблемы юридической науки и практики с позиций преемственного и инновационного развития национальных правовых систем и международного права.

Адресован научной юридической общественности, практическим работникам, преподавателям, студентам юридических факультетов, слушателям переподготовки по специальности «Правоведение», а также всем, кто интересуется актуальными проблемами в праве.

УДК 34(082)
ББК 67я43

ISBN 978-985-531-570-5 (Т. 2)
ISBN 978-985-531-568-2

© Полоцкий государственный университет, 2017

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

УДК 349.6

ПРАВОВАЯ ОХРАНА УНИКАЛЬНЫХ ЭКОСИСТЕМ ОСТРОВОВ: ОПЫТ РОССИИ И США

А.П. Анисимов,

*профессор кафедры гражданского права Волгоградского института бизнеса,
доктор юридических наук, профессор*

В Российской Федерации категория «дикая природа» имеет широкое распространение на быденном уровне, однако в экологическом законодательстве практически не упоминается. Исключением из этого правила является охрана объектов дикой природы, попавших под действие международных соглашений. Например, предметом такого преступления, как контрабанда образцов дикой природы в научной литературе называются «животные и растения, их части и дериваты, которые незаконным путем (браконьерство) были изъяты из дикой природы (курсив мой – А.А.) с целью нелегального перемещения через таможенную границу для последующей продажи» [1, с.168]. Однако в этом случае возникает вопрос: животные как объект дикой природы с точки зрения международного и российского права существуют, но вот какой эколого-правовой статус имеют территории, где обитают такие животные? Для ответа на этот вопрос нам необходимо обратиться к анализу эколого-правовой доктрины и законодательства. В настоящий момент российское законодательство четко различает два вида территорий. Первые имеют обычный эколого-правовой статус (большая часть территории России). На них распространяются общие требования земельного, экологического и иного законодательства, регламентирующие их охрану. Вторые имеют особый эколого-правовой статус (и режим особой охраны), который может быть двух видов: для уникальных и ценных природных комплексов это статус особо охраняемых природных территорий (далее ООПТ); для деградированных экологических систем это статус зоны экологического бедствия (в настоящий момент он пока четко не определен в законодательстве РФ). Соответственно, большая часть ООПТ изъята или ограничена в гражданском обороте, и в отношении этих земель установлен режим ограничений и запретов хозяйственной, рекреационной и иной деятельности человека, которая может причинить вред охраняемым природным комплексам.

Между тем, кроме ООПТ отдельные особые меры охраны предусмотрены и для других ценных и уникальных природных территорий, которые не являются заповедниками, заказниками или иными видами ООПТ, однако правовой режим их территорий отличается от территорий с общим (обычным) режимом природопользования. Такие территории занимают промежуточное положение между обычными и особо охраняемыми природными территориями. Например, такой

статус предусмотрен для водно-болотных угодий, обладающих повышенной экологической уязвимостью, однако их ценность недостаточна для придания им всем статуса особо охраняемой природной территории. Специфика охраны таких «промежуточных» территорий в научной литературе достаточно хорошо исследована на примере степей, гор, Арктики, островов, исконной среды обитания и территорий традиционного природопользования и т.д.

Суть же проблемы заключается в том, что указанные территории нельзя признать ООПТ (хотя бы потому, что они занимают слишком большую площадь и не всегда подпадают под стандарты ООПТ), в то время как объективно требуется принятие мер по их дополнительной охране. Из этого следует, что в настоящий момент де-факто существует как сложно структурированная система территорий с законодательно закрепленным правовым режимом особой охраны (заповедники, национальные парки, заказники и т.д.), так и не менее сложная (хотя и не столь четко урегулированная законодательно) совокупность территорий с отдельными элементами особого режима охраны (защитные леса; Красная книга почв; водоохранные зоны; водно-болотные угодья и т.д.). Отличия между указанными правовыми режимами заключаются в различном наборе и содержании ограничений и запретов, которые адресованы как правообладателям соответствующих земельных участков (или их соседям), так и неопределенному кругу лиц. Представляется, что перечень таких территорий, занимающих промежуточное положение между территориями с общим и особым правовым режимом, должен быть дополнен еще одной правовой категорией, которую можно обозначить как «участки дикой природы». Аргументирую этот вывод.

Наиболее наглядно необходимость закрепления правового статуса «участка дикой природы» видна на примере островов реки Волга. Как отмечалось в научной литературе, островные экосистемы ввиду их специфичности являются наименее изученными природно-антропогенными образованиями. Они функционируют в режиме географической изоляции и являются природными резерватами генофонда растительного и животного мира. Острова и их мелководные зоны, покрытые зарослями водной растительности, играют важную роль в самоочищении водоема от загрязняющих веществ. В хозяйственном отношении острова - это высокопродуктивные природные комплексы, перспективные для потребительских и рекреационных нужд населения. При этом хозяйственное использование островов ограничено. Это обусловлено тем, что все незатопленные (сухопутные) участки акватории не поставлены на кадастровый учет и фактически не имеют правовой защиты. Возникающие по поводу их проблемы обусловлены, в первую очередь, их неопределенным правовым статусом, что наиболее наглядно видно на островах, где ведется дачное хозяйство. При этом научное обоснование роли островов в экосистеме рек и водохранилищ хорошо проработано, чего нельзя сказать о законодательной базе. При анализе нормативных актов, касающейся речных островных территорий, можно обнаружить широкий перечень проблем, требующих обсуждения и решения [2, с.34].

Итак, в настоящий момент далеко не все острова в бассейне реки Волга поставлены на кадастровый учет и юридически существуют, что не снимает с

повестки дня вопрос об установлении режима охраны уникальных островных экосистем. Представляется, что именно на них в первую очередь должен быть распространен режим охраны «участков дикой природы», давно существующий в практике США, где после нескольких десятилетий дискуссий, в 1964 году Конгресс принял Wilderness Act (Закон о дикой природе), создав Национальную систему сохранения дикой природы, и закрепив за Лесной службой 9,1 млн. акров федеральных земель, попавших под действие данного закона. Впоследствии специально уполномоченные органы провели инвентаризацию земель, и по решению Конгресса США еще 100 млн. акров земель были признаны «дикой природой». Закон о дикой природе указывал, что его целью является обеспечить для нынешних и будущих поколений американцев возможность пользоваться ресурсами дикой природы, сохраненными в их естественном состоянии. Согласно закону, участок федеральных неиспользуемых земель может быть обозначен как дикая природа, если это (1) естественный участок по внешнему виду (то есть он находится в естественном состоянии, и следов человеческой деятельности на нем практически незаметно); (2) он создает возможность для уединения и «примитивного» неограниченного отдыха; (3) его площадь больше 5000 акров, что должно позволить организовать на нем реальное управление для его сохранения в первоначальном виде; и (4) он имеет (может иметь) экологическую, геологическую, научную, образовательную, эстетическую или историческую ценность. На обозначенных в решениях Конгресса территориях дикой природы был установлен ряд запретов. Так, Закон запрещает там коммерческую деятельность (например, лесозаготовки), доступ к таким участкам автомобильного транспорта, строительство дорог и иных сооружений. Кроме того, на участках дикой природы запрещено использование моторных транспортных средств (включая моторные лодки), приземление самолетов и т.д. [3, с.487-497]

Из этого общего правила устанавливается и ряд исключений, связанных с действиями властей в чрезвычайных ситуациях, необходимости обеспечения здоровья и безопасности граждан, борьбе с болезнями и вредителями и т.д.

В юридической науке США весьма активно обсуждается вопрос и относительно перспектив существования «дикой природы». Речь идет о том, что делать с вызванными человеком глобальными изменениями в природе, такими, как изменение климата или потеря животными и растениями привычной среды обитания. Например, как охранять дикую природу Аляски, если в результате изменения климата поднимется уровень моря, а льды Аляски растают? [4, с. 613-614] Как охранять дикую природу островов, если вследствие изменений климата и подъема уровня мирового океана они скроются под водой? Как охранять дикие виды животных и растений, которые не смогут приспособиться к изменениям климата, сделавших привычные места обитания более жаркими?

Все эти вопросы предстоит решать и в России, если рассматриваемая правовая категория будет воспринята российским законодателем. Наиболее логичным представляется размещение категории «участки дикой природы» между территориями с обычным и особым эколого-правовым режимом. Одним из претендентов на такой статус могут стать острова бассейна реки Волга, многих из

которых сейчас все еще нет на публичной кадастровой карте. На сегодняшний день уникальные островные экосистемы приписаны к разным категориям земель, однако все они обладают набором уникальных черт, требующих повышенных мер охраны. Признать их все заповедниками или иными категориями ООПТ нет оснований и финансовой возможности. Поэтому речь в данном случае должна идти об установлении ряда запретов, включая причаливание маломерных судов, разжигание костров, осуществление охоты и рыболовства, разорение птичьих гнезд, сбор грибов и ягод, рубку леса, покос травы, а главное – запрет на их приватизацию, поскольку уже существует достаточно прецедентов по передаче (или таким попыткам) островов (или их частей) в частную собственность. В последнем случае речь не идет о крупных освоенных человеком островах (весь г. Санкт-Петербург – это совокупность островов), а только о тех, где сохранились естественные уникальные экосистемы, требующие дополнительной защиты. Принципиальные отличия предлагаемой новой правовой категории экологического права от «классических» ООПТ состоят в том, что существование всех категорий ООПТ поддерживается за счет бюджетных средств (федеральных, региональных, местных), предполагает систему запретов и ограничений хозяйственной, рекреационной и иной деятельности человека; в ряде ООПТ имеется специальный штат государственных инспекторов, осуществляющих охрану этой территории; во всех видах ООПТ проводятся научные исследования (например, ведение летописи природы в заповедниках).

В отличие от ООПТ, в границах участков дикой природы будет действовать только система запретов и ограничений. Надзор за соблюдением экологического законодательства должны будут осуществлять органы государственного экологического надзора субъектов РФ, что потребует расширения их штатной численности. Специальных научных исследований на участках дикой природы не будет проводиться ввиду отсутствия специального органа управления (не будет создано аналогии Дирекции заповедника или иной ООПТ).

Несомненно, движение к появлению предлагаемой категории экологического права будет не быстрым, поскольку и в США прошло почти 50 лет с начала дискуссий о статусе участков дикой природы, прежде чем эта не совсем обычная правовая конструкция получила поддержку большинства в Конгрессе США. Однако если российское общество заинтересовано в создании дополнительных гарантий охраны окружающей среды, эти дискуссии неизбежны.

Список использованных источников:

1. Прохоров В.Г. Контрабанда образцов дикой природы: способы совершения преступлений и специальное хранилище // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук 2009. № 6. С. 168-170.
2. Иванов Д.В. и др. О правовом статусе островов водохранилищ Российской Федерации // Экологическое право. 2007. № 3. С.33-37.
3. Voicu M. At a dead end: the need for Congressional direction in the roadless area management debate // Ecology Law Quarterly. 2010. Vol. 37. P.487-523.
4. Leshy J.D. Legal wilderness: its past and some speculations on its future // Environmental Law. 2014. Vol. 44. P. 548-621.

Научное издание

**ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ
В ПРАВЕ**

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трех томах

Том 2

Текст печатается в авторской редакции

Ответственный за выпуск *И. В. Вегера*

Техническое редактирование *Т.А. Дарьяновой*
Компьютерная верстка *П. В. Соловьёва*
Дизайн обложки *М. С. Мухоморовой*

Подписано в печать 20.09.2017. Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Ризография.
Усл. печ. л. 16,71. Уч.-изд. л. 18,64. Тираж 145 экз. Заказ 1075.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования «Полоцкий государственный университет».

Свидетельство о государственной регистрации
издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/305 от 22.04.2014.

ЛП № 02330/278 от 08.05.2014.

Ул. Блохина, 29, 211440, г. Новополоцк.

Научное издание

**ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ
В ПРАВЕ**

Материалы международной
научно-практической конференции,
посвященной 20-летию юридического факультета
и 50-летию Полоцкого государственного университета

(Новополоцк, 6–7 октября 2017 г.)

В трех томах

Том 2

Текст печатается в авторской редакции

Ответственный за выпуск *И. В. Вегера*

Техническое редактирование *Т.А. Дарьяновой*
Компьютерная верстка *П. В. Соловьёва*
Дизайн обложки *М. С. Мухоморовой*

Подписано в печать 20.09.2017. Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Ризография.
Усл. печ. л. 16,71. Уч.-изд. л. 18,64. Тираж 145 экз. Заказ 1075.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования «Полоцкий государственный университет».

Свидетельство о государственной регистрации
издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/305 от 22.04.2014.

ЛП № 02330/278 от 08.05.2014.

Ул. Блохина, 29, 211440, г. Новополоцк.