

стойких органических загрязнителей, дополнительно включенных в Стокгольмскую конвенцию о СОЗ [419], правила разработки технологических регламентов использования, обезвреживания отходов [420], санитарно-эпидемиологические требования к обращению с отходами производства и потребления, с медицинскими отходами, отходами, образующимися после проведения демеркуризационных работ [580; 540; 441].

С правовыми нормами, содержащимися в законах Республики Беларусь от 26 мая 2012 г. № 385-З «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС» [315], от 5 января 1998 г. № 122-З «О радиационной безопасности населения» [325], от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [304], от 5 января 2016 г. № 354-З «О промышленной безопасности» [324], от 9 января 2006 г. № 96-З «О безопасности генно-инженерной деятельности» [300], от 30 июля 2008 г. № 426-З «Об использовании атомной энергии» [344], согласуются требования экологической безопасности [441], правила обеспечения экологической безопасности при проектировании предприятий, зданий и сооружений автомобильного транспорта [424], правила по обеспечению экологической безопасности автозаправочных станций [425], порядок обследования территорий, объектов и оборудования для проведения дезактивационных работ [492], организации и проведения работ по дезактивации территорий, объектов и оборудования [359], порядок проведения закладки и обследования постоянного пункта наблюдения [515; 516], проведения обследования лесосек и земель лесного фонда [513; 514], санитарные правила и нормы по обращению с отходами дезактивации, образующимися в результате работ по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС [541], и некоторые другие *технические нормативные правовые акты, обеспечивающие экологическую безопасность в пределах региона.*

Проведенный научный анализ современного состояния правовой базы Республики Беларусь в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья показывает, что специальный нормативный правовой акт, комплексно и системно подходящий к установлению правового режима данной природной территории, в нашей стране отсутствует. Нормативные положения, регулирующие исследуемые общественные отношения, содержатся во множестве национальных нормативных правовых актов, регулирующих охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, которые наделены неодинаковой юридической силой и приняты (изданы) одновременно несколькими государственными органами (должностными) лицами. При нормативном правовом регулировании охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья существуют определенные сложности соподчинения законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды, охране и использовании земель, недр, вод, об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, об охране и использовании животного и растительного мира, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и иных национальных нормативных правовых актов.

В законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов в качестве самостоятельного объекта правового воздействия Полесье не выделено. Нормативное правовое обеспечение охраны природных комплексов и объектов региона реализуется двояким путем: во-первых, природные комплексы и объекты региона охраняются в качестве необходимого условия поддержания экологического равновесия объявленных самостоятельными объектами отношений в области охраны окружающей среды, что в большей степени присуще национальному законодательству об охране окружающей среды; во-вторых, требования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона при регулировании земельных отношений, отношений в области использования и охраны недр, лесных отношений, отношений в области охраны и использования вод, охраны и использования животного мира, отношений в области обращения с объектами растительного мира отражаются соответственно в национальном законодательстве об охране и использовании земель, недр, об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, об охране и использовании вод, животного и растительного мира.

1.1.3. Проблемы правового механизма охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь и рекомендации по их устранению

Правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, не подлежащих особой или специальной охране, в Республике Беларусь

Существенное значение для обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь имеет наличие закрепленных в нацио-

нальном законодательстве средств, способствующих достижению эффективного воздействия на соответствующие общественные отношения. В связи с этим становится возможным для характеристики правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона применять понятие «правовой механизм», указывающее на сложность его структуры, системность и согласованность организации его элементов, его способности к динамике, к определенной целенаправленной деятельности, подверженность самоуправлению либо внешнему управлению.

Правовой механизм охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья как составляющая эколого-правового механизма сконструирован для практического использования и направлен на достижение конкретной цели. Правовой механизм охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона представляет собой комплексное юридическое средство достижения цели сохранения и восстановления природных территорий региона, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов региона и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на полесский природный комплекс хозяйственной и иной деятельности и ликвидации ее последствий.

Правовой механизм охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь включает в себя согласованную систему предусмотренных нормами национального экологического права или в соответствии с ними имеющих организационное, экономическое, идеологическое содержание мер и требований, осуществляемых в порядке реализации этих норм, предназначенных для правового обеспечения охраны окружающей среды региона как природного комплекса и экологической безопасности в его пределах, а также правового обеспечения охраны и рационального использования составляющих его компонентов природной среды и природных объектов (земли, недр, растительного и животного мира, леса, атмосферного воздуха в пределах региона). Некоторые из данных правовых мер имеют превентивный характер и направлены на предупреждение возникновения экологической опасности, выявление экологически опасных для окружающей среды, здоровья человека территорий, объектов и видов хозяйственной и иной деятельности, другие – регулятивный и реализуются посредством установления пределов вредного воздействия на окружающую среду, а также особых условий использования природных ресурсов в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Остановимся более детально на характеристике отдельных правовых мер охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь, в отношении которых возникают наибольшие сложности при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности.

Планирование в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь обеспечивает научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов, выбор наиболее эффективных средств охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона, недопущение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на данный природный комплекс, сохранение и приумножение его природно-ресурсного потенциала. Планирование в указанной сфере осуществляется путем учета стратегической цели регионального развития при разработке и реализации программ рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды [351, ст. 80].

Выполнение государственных программ и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов Полесья может быть успешным только при их достаточном *финансировании*, которое декларируется в рамках финансирования программ рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, средств юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, средств граждан, кредитов банков, иностранных инвестиций, иных привлекаемых для выполнения этих программ и мероприятий внебюджетных источников, не запрещенных законодательством Республики Беларусь [351, ст. 81]. Но фактически финансирование перечисленных природоохранных программ и мероприятий за счет средств государственных целевых бюджетных фондов охраны природы на 2012–2018 гг. было приостановлено [330; 331; 332; 333; 334; 335; 336].

Эффективная охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь обуславливает необходимость установления единой системы требо-

ваний к *нормативно-техническому и метрологическому обеспечению* указанной деятельности, а также измерениям, определяющим воздействие хозяйственной и иной деятельности на природный комплекс региона. Нормирование и стандартизация проводятся отдельно в области охраны и использования земель [177, ст. 89], недр [178, ст. 67], вод [76, ст. 20], леса [218, ст. 85], растительного и животного мира [326, ст. 47; 303, ст. 47], атмосферного воздуха [349, ст. 15].

Проведение *мониторинга окружающей среды Полесья в Республике Беларусь* требуется в целях наблюдения за экологическим состоянием региона (в том числе за экологическим состоянием природных территорий в районах расположения источников вредного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду), оценки и прогноза изменений экологического состояния региона под воздействием факторов природного и антропогенного характера, обеспечения государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц, граждан полной, достоверной и своевременной информацией, необходимой для осуществления управления и контроля в указанной области.

Главной негативной тенденцией мониторинга окружающей среды Полесья в Республике Беларусь следует признать отсутствие предусмотренного национальным законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов комплексного подхода [76, ст. 55, 56; 143; 145; 150; 177, ст. 83; 178, ст. 16; 218, ст. 97; 303, ст. 55; 307; 326, ст. 67; 464; 472; 473; 474; 477; 478; 479; 480; 483; 489; 483]. Представляется, что надлежащий учет данных мониторинга окружающей среды региона как сложной экологической системы, использование таких данных для информирования граждан об экологическом состоянии региона и мероприятиях по охране его окружающей среды республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами, юридическими лицами при разработке прогнозов социально-экономического развития и принятии соответствующих решений, разработке программ и мероприятий по рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, размещении производственных и иных объектов при сложившейся системе мониторинга невозможен.

Во-первых, мониторинг окружающей среды Полесья в Республике Беларусь организуется и проводится относительно отдельных компонентов природной среды одновременно несколькими государственными органами и организациями: Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь [76, ст. 12; 349, ст. 7], Министерством лесного хозяйства Республики Беларусь [218, ст. 12], Государственным комитетом по имуществу Республики Беларусь [177, ст. 26, 83], Национальной академией наук Беларуси [303, ст. 55; 326, ст. 15, 67], а также юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями [178, ст. 16].

Во-вторых, приходится констатировать, что хотя объектами наблюдений поверхностных вод определяются поверхностные воды и другие элементы водных экологических систем, экологическая информация, полученная в результате проведения мониторинга поверхностных вод [476, п. 9], имеет преимущественно хозяйственную направленность. В состав такой информации входят данные, которые не позволяют в полной мере оценить экологическое состояние вод как обязательного элемента региональной экологической системы.

В-третьих, состав экологической информации, подлежащей обмену между Национальной системой мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь, системой социально-гигиенического мониторинга и системой мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [148; 149], недостаточен для информационного обеспечения деятельности органов государственного управления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья, предотвращения и устранения неблагоприятного воздействия на организм человека факторов окружающей среды региона, защиты местного населения, окружающей среды региона от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Действующий перечень экологической информации систем мониторинга, предоставляемой названными субъектами информационного обмена [149], не включает информацию о состоянии животного и растительного мира, состоянии лесов.

В целях обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья обосновано ведение в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь отдельного вида мониторинга – регионального мониторинга. Экологическая информация, достаточная для оценки экологического состояния Полесья, должна содержать сведения о состоянии всех компонентов природной среды в пределах региона – земель (включая почвы), недр, поверхностных и подземных вод, объектов растительного и животного мира, леса, атмосферного воздуха. В связи с этим возникает необходимость в организации отдельных региональных пунктов наблюдений, расположенных с учетом физико-географических условий, размещения про-

мышленных, энергетических и сельскохозяйственных предприятий, распределения населения и др. [398; 142; 347; 454].

Функция учета в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь обусловлена необходимостью решения задач по оптимизации оценки экологического состояния региона, определению перспектив его развития, повышению эффективного государственного управления им и контролю за соблюдением правового режима расположенных в его пределах природных территорий, а также учета данных о местных природных ресурсах при планировании регионального и республиканского социально-экономического развития.

Государственный учет вредных воздействий на окружающую среду Полесья ведется Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальными органами в рамках учета объектов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает (может оказать) вредное воздействие на окружающую среду. В данном случае государственному учету подлежат как непосредственно объекты хозяйственной и иной деятельности, которые оказывают (могут оказать) вредное воздействие на окружающую среду, так и виды вредных воздействий на окружающую среду. Государственный учет перечисленных объектов производится посредством внесения сведений о природопользователях в специальную базу данных по результатам проведения комплексной оценки величины вредных воздействий, оказываемых на атмосферный воздух, поверхностные и подземные воды, земли (включая почвы), растительный и животный мир [468].

Государственный учет количественных и качественных характеристик природных ресурсов Полесья, а также объема, характера и режима их использования реализуется главным образом в деятельности по ведению учета земель, вод, леса, растительного и животного мира, атмосферного воздуха [76, ст. 57, 58; 141; 144; 147; 177, ст. 84–88; 218, ст. 96; 303, ст. 53, 54; 309; 310; 311; 326, ст. 15, 65, 66; 349, ст. 34, 35; 466]. Полномочия по ведению государственных кадастров (земельного, водного, лесного, растительного и животного мира, атмосферного воздуха) предоставлены Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь совместно с Министерством здравоохранения Республики Беларусь [76, ст. 11, 12, 58], Министерству лесного хозяйства Республики Беларусь [218, ст. 12, 96], Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь [326, ст. 13, 66; 349, ст. 7, 35], Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь совместно с другими государственными органами (организациями) [303, ст. 54], Государственному комитету по имуществу Республики Беларусь [177, ст. 26, 84].

В настоящее время в силу отсутствия комплексного подхода при проведении учета природных ресурсов Полесья сведения о диких животных, относящихся к объектам охоты или рыболовства, о генетическом фонде диких животных, о диких животных, виды которых включены в Красную книгу Республики Беларусь и (или) подпадают под действие международных соглашений, обязательства по выполнению которых приняла наша страна, а также сведения о наличии, распространении, видовом составе, состоянии и использовании объектов растительного мира в пределах региона отдельно не учитываются.

В числе экологических характеристик Полесья необоснованно не учитываются также упоминаемые в Кодексе Республики Беларусь от 20 июля 2016 г. № 413-З «Аб культуры» культурные ценности природных территорий [181, ст. 66–68], обеспечивающие широкие возможности для привлечения местного населения к охране этой экологической системы. Не вызывает сомнения то обстоятельство, что самостоятельный учет полесских культурных ценностей создаст благоприятные условия для сохранения региональных культурных ландшафтов, традиционного устойчивого самоуправления и традиционных систем производства в пределах региона и на прилегающих к нему природных территориях, расположенных в пределах региона исторических сооружений и т. д. Полноценное признание и поддержка материального и нематериального культурного наследия должны рассматриваться в качестве обязательного элемента эколого-правового механизма охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья.

В свою очередь, неполнота сведений о количественных и качественных характеристиках природных ресурсов Полесья, а также об объеме, характере и режиме их использования является существенным препятствием для составления перечня необходимых и достаточных мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов региона в Республике Беларусь. В частности, возникают определенные трудности при определении актуальности и выработке содержания фундаментальных мероприятий по развитию научно-методической базы управления в области охраны окружающей среды региона, институциональных мероприятий по со-

блюдению установленных лимитов использования (изъятия, добычи) местных природных ресурсов или сброса сточных вод или загрязняющих веществ на расположенные в пределах региона природные территории, а также мероприятий по улучшению регионального оперативного управления.

Соответственно для организации и проведения надлежащего учета природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь целесообразно введение регионального кадастра. Будучи комплексным территориальным кадастром, предлагаемый кадастр должен аккумулировать сведения о состоянии всех природных ресурсов региона. Среди прочих должны быть учтены сведения о хозяйственно-ценных дикорастущих растениях и диких животных, относящихся к объектам охоты или рыболовства, видах дикорастущих растений и диких животных, оказывающих вредное воздействие и (или) представляющих угрозу биологическому разнообразию, жизни и здоровью граждан, особо ценных насаждениям и видам животных, генетическом (таксономическом) фонде видов растений, растительных сообществах и генетическом фонде диких животных, видах дикорастущих растений и диких животных, включенных в Красную книгу Республики Беларусь и (или) подлежащих охране в соответствии с международными соглашениями, обязательства по выполнению которых приняла наша страна.

Анализ технических правовых актов Республики Беларусь в области охраны окружающей среды и природопользования [421] показывает, что порядок *проведения стоимостной оценки экосистемных услуг и определения стоимостной ценности биологического разнообразия Полесья* регламентируется достаточно ограниченно. Стоимостная оценка экосистемных услуг устанавливается ими исходя из стоимостной оценки экологического ресурса естественных экологических систем, а стоимостная оценка биологического разнообразия – исходя из капитализированной величины стоимости экологического ресурса естественных экологических систем. Разнообразные выгоды, предоставляемые природно-антропогенными комплексами для удовлетворения социально-экономических потребностей региона, к экосистемным услугам в таком случае не относятся. Кроме того, очевидно, что используемые методические подходы не позволяют провести стоимостную оценку совокупности всех возможных выгод региональной экологической системы.

Качество проведения стоимостной оценки экосистемных услуг и определения стоимостной ценности биологического разнообразия Полесья на порядок повысится за счет внедрения общего эколого-правового подхода, при котором стоимостная оценка экосистемных услуг будет производиться для всех природных комплексов вне зависимости от степени их нарушенности. Предусмотренный перечень элементов, подлежащих интегральной стоимостной оценке экосистемных услуг природных территорий и поэлементной стоимостной оценке экосистемных услуг природных территорий [421], необходимо существенно расширить.

Комплексная оценка воздействия на окружающую среду Полесья хозяйственной и иной деятельности необходима до принятия решения о ее реализации для всестороннего и полного прогноза экологических, социально-экономических и иных последствий планируемой хозяйственной и иной деятельности, поиска оптимальных проектных решений, способствующих предупреждению вредного воздействия на окружающую среду, принятия эффективных мер по минимизации вредного воздействия на окружающую среду, здоровью человека, определения допустимости реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности. При наличии нескольких проектных предложений по освоению полесских природных территорий оценка воздействия на окружающую среду региона должна учитывать кумулятивный эффект всех проектных предложений.

Результативность комплексной оценки воздействия на окружающую среду Полесья хозяйственной и иной деятельности во многом снижается в связи с тем, что общий перечень объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых предусмотрена оценка воздействия на окружающую среду, сформулирован нечетко и не в полной мере соответствует международным требованиям [302, ст. 13]. Например, весьма противоречивой является правовая норма, приравнивающая к объектам хозяйственной и иной деятельности, для которых проводится оценка воздействия на окружающую среду, природные территории в пределах двух километров от границ природных территорий, «определенных в рамках Конвенции о водно-болотных угодьях <...>» [302, ст. 7]. По правилам проведения оценки воздействия на окружающую среду и подготовки отчета, потенциальная зона возможного воздействия определяется по данным опубликованных источников и (или) фактическим данным по объектам-аналогам либо расчетным путем [426, п. 4.4]. Соответственно при проведении оценки вредного воздействия на водно-болотные угодья и прилегающие к ним природные территории планируемой хозяйственной и иной деятельности каждый раз следует выявлять потенциальные зоны возможного воздействия.

Важнейшей из общих эколого-правовых мер охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь является *экологическая экспертиза*. Цель экологической экспертизы состоит в определении уровня экологической опасности, которая

может возникнуть в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности в настоящем или будущем и прямо или косвенно оказать негативное воздействие на окружающую среду, здоровье населения, оценке соответствия планируемой, проектируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям национального законодательства об охране окружающей среды, определении достаточности и обоснованности предусматриваемых проектом мер по охране окружающей среды.

Установленный Законом Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» перечень объектов государственной экологической экспертизы является открытым [302, ст. 5] и допускает расширительное толкование [481, п.п. 7–14; 484, п.п. 4, 5]. Однако целесообразно закрепить стимулирующую правовую норму, согласно которой объектом экологической экспертизы может являться проектная или иная документация по планируемым возведению, реконструкции объектов, их эксплуатации, другой деятельности, которая связана с использованием природных ресурсов и (или) может оказать воздействие на окружающую среду. Данная норма должна соответствовать требованиям национального законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, предусмотренная законодательными актами и международными соглашениями, обязательства по выполнению которых приняла наша страна.

Субъектам хозяйствования, стремящимся предотвратить деградацию и уничтожение природных комплексов и (или) объектов Полесья и тем самым избежать экономически обременительных штрафных санкций со стороны государственных контролирующих органов в области охраны окружающей среды, следует организовать *экологическое аудирование*. В качестве объектов экологического аудита могут рассматриваться полесские природные территории, в пределах которых расположена санитарно-защитная зона объектов субъекта хозяйствования, деятельность которого оказывает воздействие на окружающую среду региона, хозяйственная и иная деятельность, сооружения, производства, цеха и иные объекты, эксплуатация которых оказывает или может оказать воздействие на окружающую среду региона, проектная, техническая, технологическая, эксплуатационная и другая документация субъекта хозяйствования, бизнес-планы инвестиционных проектов при проведении модернизации или реконструкции действующего производства, при создании нового производства, ежегодные бизнес-планы развития хозяйственной и иной деятельности, при которой имеется вероятность возникновения экологического риска для окружающей среды региона, и иные объекты, связанные с охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов Полесья, а равно обеспечение экологической безопасности в его пределах [351, ст. 97; 253].

В качестве экологических аудиторов могут привлекаться юридические лица или индивидуальные предприниматели в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь. В ходе проведения экологического аудита субъектам хозяйствования могут оказываться услуги по выработке решений, направленных на повышение экологической безопасности производства на проверяемых объектах.

Система управления природными территориями Полесья, местная продукция, компетентность персонала в выполнении работ, оказании услуг в области охраны окружающей среды региона, иные объекты в области охраны окружающей среды региона могут быть *сертифицированы* в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь о сертификации [290; 291; 351, ст. 31; 268]. Экологическая сертификация осуществляется аккредитованными в Национальной системе аккредитации Республики Беларусь органами по сертификации под научно-методическим руководством Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Финансово-экономическую основу для возмещения вреда окружающей среде Полесья юридические лица и индивидуальные предприниматели могут создать путем *страхования своей гражданской ответственности за причинение экологического вреда* в порядке экологического страхования. В случае если страхового возмещения недостаточно для полного возмещения причиненного экологического вреда, виновные лица возмещают разницу между страховым возмещением и фактическим размером причиненного вреда [351, ст. 102-1].

Перспективным для достижения цели охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья представляется противоположный опыт, когда осуществляется страхование гражданской ответственности за вред, причиненный компонентами природной среды и природными объектами жизни и здоровью людей, их имуществу, имуществу государственных и негосударственных организаций. Так, введение полисов страхования от паводков и наводнений существенно расширило бы возможности сохранения пойменных водно-болотных угодий в пределах крупных речных систем региона, использование которых сопровождается регулярными крупными наводнениями.

На основании ст. 103 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. № 126-З) *разреше-*

ние споров в области охраны окружающей среды Полесья в общем относится к компетенции Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь или его территориальных органов и (или) суда [351, ст. 103]. В то же время полномочия по разрешению споров в области охраны отдельных компонентов природной среды возложены на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы и (или) суд, либо областные, Минский городской, городские (городов областного, районного подчинения), районные, сельские, поселковые исполнительные комитеты и (или) суд, либо только суд. При этом Водный кодекс Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. № 149-З [76] и Закон Республики Беларусь от 16 декабря 2008 г. № 2-3 «Об охране атмосферного воздуха» [349] вовсе не регламентируют порядок разрешения споров, возникающих соответственно в связи с охраной и использованием вод, охраной атмосферного воздуха.

В целях повышения осведомленности населения об экологической ценности полесской экологической системы находим важным в системе общих эколого-правовых мер охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья больше внимания уделять мерам, имеющим идеологическое содержание. В развитие заложенной Кодексом Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З идеи об экологической направленности образования [180, ст. 2] и с учетом соответствующих ей положений Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП «Об охране окружающей среды» (в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. № 126-3) [351, ст. 79] представляется полезным создание комплексной региональной программы образования, воспитания и просвещения по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья.

Правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов особо охраняемых природных территорий Полесья в Республике Беларусь

Правовую основу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов особо охраняемых природных территорий Полесья составляют Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) [193], Закон Республики Беларусь от 20 октября 1994 г. № 3335-ХП «Об особо охраняемых природных территориях» (в редакции Закона Республики Беларусь от 23 мая 2000 г. № 396-3) [348] и иные национальные нормативные правовые акты, направленные на регулирование функционирования и охраны особо охраняемых природных территорий, а также их объявления, преобразования и прекращения функционирования. Правовое регулирование охраны и использования компонентов природной среды и природных объектов, составляющих особо охраняемые природные территории региона, определяется законодательством Республики Беларусь об охране и использовании земель, недр, об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, об охране и использовании вод, животного и растительного мира, об охране атмосферного воздуха и иными национальными нормативными правовыми актами, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь об охране окружающей среды.

Правила международных соглашений, обязательства по выполнению которых приняла наша страна, применяются к регулированию охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов особо охраняемых природных территорий Полесья приоритетны по отношению к национальному законодательству об охране окружающей среды [348, ст. 2, 2-1].

Обзор особенностей правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов особо охраняемых природных территорий Полесья в Республике Беларусь следует начать с изложения вопросов *планирования* [348, ст. 10]. Главным образом, оно осуществляется путем включения соответствующих требований в Национальную стратегию развития системы особо охраняемых природных территорий до 1 января 2030 г., утвержденную постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июля 2014 г. № 649 [292], и Национальный план действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия на 2016–2020 годы, утвержденный постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 сентября 2015 г. № 743 [294]. Территориальное развитие сети особо охраняемых природных территорий региона определяется схемой рационального размещения особо охраняемых природных территорий республиканского значения до 1 января 2025 г., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июля 2014 г. № 649 [292], и оптимизируется схемой национальной экологической сети, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 13 марта 2018 г. № 108 [339].

Современное состояние планирования развития особо охраняемых природных территорий Полесья в Республике Беларусь во многом обусловлено проблемами *финансирования* их охраны, а так-

же связанных с их объявлением, преобразованием и прекращением функционирования мероприятий и осуществляющих управление особо охраняемыми природными территориями государственных природоохранных учреждений [348, ст. 17]. Финансирование природоохранной деятельности в указанном направлении за счет средств республиканского фонда охраны природы на период 2012–2018 гг. было приостановлено [330; 331; 332; 333; 334; 335; 336].

Достижение целей развития особо охраняемых природных территорий Полесья в Республике Беларусь вызывает потребность в ведении их *учета*, фактически возложенного на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, в рамках учета особо охраняемых природных территорий в соответствии с национальным законодательством об охране окружающей среды [348, ст. 10-1].

С содержательной точки зрения Реестр особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь не способен в полной мере удовлетворить потребность в ведении учета особо охраняемых природных территорий Полесья. В названный реестр не вносятся сведения о расположенных в административно-территориальных границах особо охраняемых природных территорий природных комплексах и (или) объектах, их охранных и иных зонах, местоположении, границах, площади, о видах диких животных и дикорастущих растений, включенных в Красную книгу Республики Беларусь, обитающих и произрастающих в их пределах, другие данные о режиме охраны и использования природных ресурсов природных комплексов и (или) объектов и иную подобную информацию, позволяющую провести учет количественных и качественных характеристик природных ресурсов особо охраняемых природных территорий региона, а также объема, характера и режима их использования [467]. Фактическое ведение учета особо охраняемых природных территорий региона неэффективно для государственного регулирования природоохранной деятельности в его пределах, текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на полесский природный комплекс.

Совершенствование учета особо охраняемых природных территорий Полесья в Республике Беларусь видится путем создания раздела особо охраняемых природных территорий в предлагаемом комплексном территориальном региональном кадастре. Раздел особо охраняемых природных территорий региона может включать два подраздела, содержащих сведения соответственно о двух подкатегориях особо охраняемых природных территорий: международного значения – природные комплексы и (или) объекты, включенные во всемирную сеть биосферных резерватов, списки объектов мирового наследия, водно-болотных угодий международного значения и иные списки (перечни) природных комплексов и (или) объектов международного значения в соответствии с требованиями международных соглашений, обязательства по выполнению которых приняла наша страна; национально- (республиканского и местного) значения – иные природные комплексы и (или) объекты в составе особо охраняемых природных территорий.

Мониторинг особо охраняемых природных территорий Полесья в Республике Беларусь организуется Национальной академией наук Беларуси и проводится государственными природоохранными учреждениями в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь в соответствии с национальным законодательством об охране окружающей среды [348, ст. 12, 14-1].

Комплексный мониторинг экологических систем на особо охраняемых природных территориях Полесья в Республике Беларусь не предполагает проведения наблюдений за природным комплексом региона в целом, образованным в совокупности лесными, кустарниковыми, луговыми, болотными, водными, пустошными, сегетальными, селитебными и прочими природными территориями. Комплексная экологическая информация о состоянии экологических систем на особо охраняемых природных территориях региона не содержит оценку его состояния как сложной экологической системы и прогноз динамики ее изменений под воздействием природных и антропогенных факторов, анализ факторов, оказывающих вредное воздействие на ее экологическое состояние, оценку интенсивности воздействия таких факторов, рекомендации, направленные на совершенствование режимов охраны и использования входящих в ее состав природных комплексов и (или) объектов, сохранение биологического и ландшафтного разнообразия. В перечне комплексной экологической информации о состоянии экологических систем на особо охраняемых природных территориях Полесья отсутствует оценка состояния региональной экологической системы в качестве научного, учебного, культурного ресурса, а также рекомендации, направленные на сохранение ее научного, учебного, культурного потенциала [482].

Сложившаяся система мониторинга особо охраняемых природных территорий Полесья в Республике Беларусь не позволяет получить качественные результаты наблюдений за экологическим состоянием региона, а также надлежащим образом оценить и прогнозировать изменения такого со-

стояния под воздействием природных и антропогенных факторов. Проблема мониторинга полесских особо охраняемых природных территорий не может быть решена путем количественного увеличения перечня экологических систем, для которых предусмотрено проведение комплексного мониторинга. Следует в Национальной стратегии развития системы особо охраняемых природных территорий до 1 января 2030 г., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июля 2014 г. № 649 [292], обозначить важность мониторинга природного комплекса Полесья и в рамках предлагаемой системы регионального мониторинга выделить мониторинг особо охраняемых природных территорий в качестве подсистемы регионального мониторинга.

Контроль в области охраны особо охраняемых природных территорий Полесья осуществляется Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальными органами, определенными Советом Министров Республики Беларусь, а также иными государственными органами и организациями в соответствии с национальным законодательством о контрольной (надзорной) деятельности, об охране окружающей среды [348, ст. 42, 43].

Институциональные системы оперативной оценки фактического состояния особо охраняемых природных территорий Полесья и условий хозяйственной и иной деятельности в их пределах на предмет соответствия требованиям законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды, выявления и предотвращения причин и условий, способствующих совершению нарушений, не созданы [310].

Правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, подлежащих специальной охране, в Республике Беларусь

Правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, подлежащих специальной охране, осуществляется законодательством Республики Беларусь, основывающимся на Конституции Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) [193] и состоящем из Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. № 126-3), а также актов, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды, земельные отношения, отношения в области использования и охраны недр, лесные отношения, отношения в области охраны и использования вод, животного и растительного мира, охраны атмосферного воздуха. При охране компонентов природной среды и природных объектов, составляющих природные территории региона, подлежащие специальной охране, применяется законодательство Республики Беларусь об охране окружающей среды, если иное не предусмотрено национальным законодательством об охране и использовании земель, недр, об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, об охране и использовании вод, животного и растительного мира, об охране атмосферного воздуха и иными национальными нормативными правовыми актами.

Если международными соглашениями, обязательства по выполнению которых приняла Республика Беларусь, установлены иные правила по сравнению с содержащимися в национальном законодательстве об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, то при охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов природных территорий региона, подлежащих специальной охране, применяются правила международных соглашений [351, ст. 2].

Обратимся к исследованию особенностей правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов отдельных подкатегорий природных территорий Полесья, подлежащих специальной охране, в Республике Беларусь, которые представляют наибольший теоретический и практический интерес.

Проблемы *правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, в пределах которых расположены типичные и (или) редкие биотопы и природные ландшафты, в Республике Беларусь* во многом обусловлены отсутствием обоснованных общих теоретико-правовых подходов к охране типичных и редких биотопов и природных ландшафтов как объектов отношений в области охраны окружающей среды. Прежде всего нельзя согласиться с приравниванием статьей 63 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. № 126-3) типичных и редких биотопов и природных ландшафтов к «природным территориям, подлежащим специальной охране» [351, ст. 63]. Поскольку общепризнанно, что биотопы и природные ландшафты не являются собственно «природными территориями», а могут обнаружи-

ваться в их пределах, целесообразно устранить имеющуюся при изложении перечня природных территорий, подлежащих специальной охране, нечеткость формулировок.

Согласно решению Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь в рамках проекта Программы развития Организации Объединенных Наций «Интеграция вопросов сохранения биоразнообразия в политику и практику территориального планирования в Беларуси» [151] редкие и типичные биотопы распределены по группам в соответствии с Приложением 1 к Директиве о местообитаниях Конвенции об охране дикой фауны, флоры и природных сред обитания в Европе от 19 сентября 1979 г., принятой Советом Европейских сообществ от 21 мая 1992 г. № 92/43/ЕЕС [118]. При этом не учтено, что для стран, не являющихся членами Европейского Союза, установлен несколько иной перечень природных биотопов, включающий в качестве самостоятельного объекта правовой охраны комплексы биотопов [526].

С учетом природных характеристик и особенностей физико-географического положения природных комплексов и объектов Полесья в Республике Беларусь представляется уместным говорить о комплексах биотопов, состоящих из биотопов прибрежных и континентальных дюн, пресноводных водотоков и водоемов, склерофильных кустарников, естественных и полуестественных лугов, болот, лесов, искусственных сооружений в любом сочетании. В большинстве случаев обязательное присутствие системообразующего компонента воды, имеющего важное значение в формировании структур полесских природных ландшафтов, следует считать отличительным признаком. Важно дополнить используемые классификации типичных и редких биотопов и типичных и редких природных ландшафтов [440] типами «водно-болотные биотопы» и «водно-болотные ландшафты», а также в целях системного правового регулирования порядка их отграничения разработать соответствующие правила.

В моделируемой ситуации на основании сложившегося подхода [46, ст. 63-6] работа по выявлению и учету типичных и (или) редких водно-болотных биотопов и ландшафтов Полесья будет организовываться Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Передача типичных и (или) редких водно-болотных биотопов и ландшафтов под охрану природопользователям будет осуществляться на основании решения о передаче типичных и (или) редких водно-болотных биотопов и ландшафтов под охрану природопользователям местных исполнительных и распорядительных органов по представлению соответствующего территориального органа Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, согласованному с Национальной академией наук Беларуси. Природопользователи в установленном порядке [471] получают паспорта типичных и (или) редких биотопов и ландшафтов и охранные обязательства.

В целях охраны типичных и (или) редких водно-болотных биотопов и ландшафтов Полесья в Республике Беларусь необходимо разработать общие ограничения и запреты на осуществление отдельных видов хозяйственной и иной деятельности, связанных с использованием земель, недр, лесов, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха в пределах типичных и (или) редких водно-болотных биотопов и ландшафтов, и закрепить их в соответствующих правилах.

В общем порядке [351, ст. 63-6] при необходимости принятия мер по восстановлению типичных и (или) редких водно-болотных биотопов и ландшафтов Полесья на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь будут возложены обязанности обеспечить разработку, утверждение и организовать реализацию планов управления типичными и (или) редкими водно-болотными биотопами и ландшафтами, а также осуществлять контроль за их выполнением.

Правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, в пределах которых выявлены места обитания диких животных и (или) произрастания дикорастущих растений, включенных в Красную книгу Республики Беларусь, характеризуется наличием общего пространного перечня природных территорий, способных выполнять подобные функции, и как следствие – возникновением определенных трудностей при их фактическом выявлении и отграничении от других природных территорий [351, ст. 63; 386; 429].

Как известно, в целях охраны диких животных и дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь организует работу по выявлению мест их обитания и произрастания и учету таких мест [303, ст. 17; 326, ст. 24; 351, ст. 64-1]. Однако среди многообразия мест обитания диких животных и мест произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, Полесье как сложная экологическая система не выделяется. Региональные базы данных, систематизирующие сведения о количестве, местоположении, площади и иные сведения о природных территориях региона, в пределах которых выявлены места обитания диких животных и дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным

в Красную книгу Республики Беларусь, а также о самих видах диких животных и дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, обитающих и произрастающих в пределах полесского природного комплекса, не формируются.

Целесообразно выделить Полесье среди многочисленных выявленных мест обитания диких животных и дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь. С учетом общепринятого подхода [303, ст. 17; 326, ст. 24; 351, ст. 64–64-2; 386; 429] местные исполнительные и распорядительные органы по представлению соответствующего территориального органа Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, согласованному с Национальной академией наук Беларуси, будут уполномочены принимать решения о передаче данных природных территорий под охрану природопользователям с учетом экосистемного характера природного комплекса региона. Природопользователи в установленном порядке получают паспорта мест обитания диких животных и (или) мест произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, и охранные обязательства, определяющие специальные меры охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий как части сложной региональной экологической системы.

В настоящее время специальные правила охраны окружающей среды и рационального использования природных территорий Полесья, в пределах которых выявлены места обитания диких животных и (или) произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, не разработаны. Сложившийся подход не отвечает целям сохранения численности диких животных и дикорастущих растений, их пространственной, видовой и популяционной целостности, природно-ресурсного потенциала и продуктивности, предотвращения их повреждения, уничтожения или иного вредного воздействия на них в пределах регионального природного комплекса.

Совершенствование правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, в пределах которых выявлены места обитания диких животных и (или) произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, возможно путем закрепления принципа региональности в действующих технических кодексах установившейся практики, регламентирующих правила охраны таких диких животных и дикорастущих растений и мест их обитания и произрастания [386; 429]. В соответствующих общих правилах следует отметить специальные ограничения и запреты на осуществление отдельных видов хозяйственной и иной деятельности или сроков их проведения в пределах региона и рекомендации, направленные на обеспечение оптимальных условий жизнедеятельности местных диких животных и дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь.

Решение проблем *правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, имеющих значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных, в Республике Беларусь* должно осуществляться аналогично совершенствованию правовой основы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий региона, в пределах которых выявлены места обитания диких животных и произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь. Подобные выводы опираются на общие подходы, выработанные законодательством Республики Беларусь об охране и использовании животного мира и свидетельствующие о признании особой важности отдельных природных территорий для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных [76, ст. 21; 178, ст. 30; 306, ст. 22; 351, ст. 63; 386, ст. 15; 455; 460].

Иными словами, природные территории Полесья, имеющие значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных, должны выявляться и учитываться Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Полномочия по принятию решений о передаче выявленных природных территорий региона, имеющих значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных, под охрану природопользователям следует возложить на местные исполнительные и распорядительные органы по представлению соответствующего территориального органа Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, согласованному с Национальной академией наук Беларуси. Природопользователи получают паспорта природных территорий, имеющих значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных, и охранные обязательства, предусматривающее специальный режим охраны и использования природных территорий как части сложной региональной экологической системы.

В целях охраны природных территорий Полесья, имеющих значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных, необходимо разработать ограничения и запреты на осу-

ществование отдельных видов хозяйственной и иной деятельности, связанных с использованием земель, недр, лесов, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха в пределах региона, и предусмотреть их в общих правилах охраны природных территорий, имеющих значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных.

Рассматривая проблемы *правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, имеющих важное значение для поддержания популяций хозяйственно ценных видов диких животных и дикорастущих растений, в Республике Беларусь* следует обратить внимание на то, что общие правила сбора, заготовки, закупки дикорастущих растений и (или) их частей определяются в зависимости от категории земель, в пределах которых расположены места произрастания хозяйственно ценных видов дикорастущих растений. Учитывая, что действующие правила заготовки древесных соков, сбора, заготовки (закупки) дикорастущих растений и (или) их частей [496], а также правила заготовки пней и корней, древесных соков, создания плодово-ягодных, орехоплодных и иных лесных плантаций для выращивания на них лекарственных и иных растений, их заготовки, сбора [497] устанавливают ограничения и запреты на осуществление идентичных видов деятельности с целью сохранения естественных мест произрастания дикорастущих ягод, лекарственного растительного сырья и иных хозяйственно ценных видов дикорастущих растений, оправданно будет их унифицировать.

Внесение изменений и дополнений в законодательство Республики Беларусь, регулиующее охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов природных территорий Полесья, являющихся естественными воспроизводственными участками охотничьих и рыболовных угодий, должно осуществляться единообразно. В данном случае имеем в виду то, что закрепленный в правилах ведения охотничьего хозяйства и охоты общий подход, согласно которому водно-болотные угодья признаются самостоятельной категорией охотничьих угодий [79], необходимо последовательно применить к рыболовным угодьям.

Высокая ценность водно-болотных угодий Полесья по сравнению с иными охотничьими и (или) рыболовными угодьями страны диктует необходимость применения специальных оснований возникновения права ведения охотничьего хозяйства и (или) рыболовного хозяйства в границах водно-болотных угодий. В частности, полномочия по принятию решений о предоставлении водно-болотных угодий в аренду для ведения охотничьего и (или) рыболовного хозяйства следует предоставить областным исполнительным комитетам по согласованию соответственно с Министерством лесного хозяйства Республики Беларусь и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, с Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Обязательным условием получения в аренду водно-болотных угодий для ведения охотничьего и (или) рыболовного хозяйства следует считать соответственно биолого-экономическое обоснование охотничьих угодий, согласованное с Министерством лесного хозяйства Республики Беларусь и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и биолого-экономическое обоснование рыболовных угодий, согласованное с Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, или рыбоводно-биологическое обоснование, имеющее положительное заключение государственной экологической экспертизы и утвержденное Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь.

Экосистемный характер водно-болотных угодий полесского природного комплекса должен учитываться при регламентации обязанностей пользователей охотничьих угодий и (или) рыболовных угодий. Пользователи охотничьих угодий и (или) рыболовных угодий обязаны соблюдать не только соответственно «<...> нормативные правовые акты законодательства Республики Беларусь об охране и использовании животного мира, условия договора аренды охотничьих угодий и охотоустроительной документации» [493, п. 35] и (или) «<...> нормативные правовые акты, регулирующие охрану и использование рыбных ресурсов» [494, п. 87], но и законодательство Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов и иные национальные нормативные правовые акты. К числу *обязанностей пользователей охотничьих угодий и (или) рыболовных угодий* следует отнести обязанность планировать и осуществлять комплекс мероприятий, направленных на охрану водно-болотных угодий как среды обитания охотничьих животных и (или) рыбы.

В целях охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь особое внимание необходимо уделить проблемам возмещения экологического вреда, причиненного водно-болотным угодьям в процессе ведения охотничьего хозяйства и

охоты, рыболовного хозяйства и рыболовства. Недостаточно четко сформулирована обязанность пользователей охотничьих угодий или их правопреемников возместить государству причиненный окружающей среде вред в случае прекращения договора аренды охотничьих угодий, поскольку такая обязанность на указанных лиц в буквальном смысле возлагается за «не соответствующее предусмотренным в договоре аренды условиям состояния охотничьих угодий», которое, по сути, необязательно может характеризоваться негативными изменениями [493, п. 182]. Необходимо ввести правовую норму, обязывающую арендатора водно-болотного угодья для ведения рыболовного хозяйства возмещать государству причиненный экологический вред за ухудшение экологического состояния рыболовного угодья как природного комплекса за период аренды рыболовного угодья в результате не-принятия надлежащих мер по его охране.

К правовому регулированию охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, в пределах которых расположены естественные места обитания диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, в Республике Беларусь должны применяться подходы, схожие с теми, в соответствии с которыми предлагается усиление правовой основы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий региона, являющихся естественными воспроизводственными участками охотничьих и рыболовных угодий.

В первую очередь необходимо предусмотреть в качестве специального основания возникновения права на заготовку некоторых видов диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, решение о предоставлении права на заготовку диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, полномочия на принятие которого будут предоставлены областными исполнительными комитетами по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Систему законодательства Республики Беларусь, которым надлежит руководствоваться природопользователям, осуществляющим заготовку и (или) закупку диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, необходимо дополнить национальным законодательством об охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов и иными нормативными правовыми актами.

Существенным недостатком правового механизма охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов рассматриваемой подкатегории природных территорий Полесья в Республике Беларусь является отсутствие конкретных мер контроля за добычей, заготовкой диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, ответственности за нарушение правил осуществления указанных видов деятельности, а также возмещения экологического вреда, причиненного в процессе добычи, заготовки диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства. Действующие общие правила [495] следует дополнить правовыми нормами, направленными на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов природных территорий, в пределах которых расположены естественные места обитания диких животных, не относящихся к объектам охоты и рыболовства, и в обязательном порядке учесть специальный режим охраны и использования таких природных территорий как части сложной региональной экологической системы.

Правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, имеющих важное значение для поддержания качества и количества водных ресурсов, в Республике Беларусь будет оптимизировано в том случае, когда общие природоохранные требования по предупреждению нарушений гидрологического режима и правила предупреждения нарушений гидрологического режима [433] будут предусмотрены относительно как естественных, так и нарушенных экологических систем, в том числе образованных повторно заболоченными землями. Общие природоохранные требования по предупреждению нарушений гидрологического режима экологических систем и правила предупреждения нарушений гидрологического режима экологических систем необходимо регламентировать при проведении осушительных работ и осуществлении других видов хозяйственной и иной деятельности, способных оказать вредное воздействие на гидрологический режим в их водосборе, в действующих порядке и правилах проведения работ по экологической реабилитации выработанных торфяных месторождений и других нарушенных болот и предотвращению нарушений гидрологического режима естественных экологических систем при проведении мелиоративных работ.

В целях охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, имеющих важное значение для поддержания качества и количества водных ресурсов, в Республике Беларусь необходимо предусмотреть обязательность разработки комплексных мероприятий по охране природных территорий при проектировании оросительных систем

в действующем техническом кодексе установившейся практики, регламентирующем проектирование мелиоративных систем и сооружений [261].

Нормативными правовыми актами Республики Беларусь, регуливающими охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов природных территорий Полесья, имеющих важное значение для сохранения торфяных месторождений [178, ст. 30; 306, ст. 21, 22; 351, ст. 63; 353, п. 1; 405; 410, п. 7; 432; 433; 436; 486, п.п. 2.3, 2.5], созданы благоприятные организационно-правовые условия для принятия объективных экологически значимых решений. Перспективным является требование привлекать межведомственную группу представителей заинтересованных государственных органов и организаций, наделенную полномочиями по принятию решений о целесообразных направлениях использования торфяных месторождений, соответствующих нескольким показателям различных направлений использования, с учетом показателей, которым соответствует торфяное месторождение (его участок), вариантов направлений использования торфяного месторождения (его участка), проектного решения, в котором определено направление использования торфяного месторождения (его участка), выбывшего из промышленной эксплуатации, проектных и (или) перспективных решений по развитию регионов, программ (планов мероприятий) по выполнению требований международных соглашений в области охраны окружающей среды, обязательства по выполнению которых приняла Республика Беларусь, научно обоснованных предложений специалистов в области изучения, охраны и использования болот и торфяных месторождений, государственных программ и мероприятий по их реализации [432, п. 11].

В то же время действующие правила разработки проекта обоснования границ горного отвода [57] заслуживают отрицательной оценки с точки зрения внедрения экосистемного подхода к охране окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона. Устранить имеющиеся противоречия возможно путем предписания при разработке проекта горного отвода учитывать наряду с «требованиями по рациональному использованию и охране недр» требования по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. В пояснительные записки проектов горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, разрабатываемых открытым или подземным способом, и использования геотермальных ресурсов недр, проекта горного отвода для строительства и (или) эксплуатации не связанных с добычей полезных ископаемых подземных сооружений должны включаться общие меры, обеспечивающие охрану окружающей среды от вредного воздействия горных работ, связанных с добычей полезных ископаемых, использованием геотермальных ресурсов недр, а также строительством и (или) эксплуатацией подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Охарактеризовать полно *правовое регулирование охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, в пределах которых расположены курортные зоны, зоны отдыха, парки, скверы и бульвары, в Республике Беларусь* однозначно не представляется возможным. Дело в том, что хотя правовой режим курортов был установлен [462], юридические определения понятий «курортная зона», «зона отдыха» и иные правовые нормы в их продолжение в национальном законодательстве об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов отсутствуют.

Общее требование о размещении курортных зон в пригородных зонах и зеленых зонах городов, имеющих благоприятные природные лечебные факторы и ресурсы для организации профилактики и лечения заболеваний, массового отдыха и туризма содержится в Законе Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» [343]. Однако несмотря на то, что курортные зоны отнесены к природным территориям, в отношении которых осуществляется особое государственное регулирование архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, действующим техническим кодексом установившейся практики, регламентирующим нормы планировки и застройки [105], специальные меры охраны курортных зон не определены.

Исходя из инструктивных предписаний о порядке учета объектов растительного мира, расположенных на землях отдельных категорий, и обращения с ними [146], растения, произрастающие в пределах курортных зон, зон отдыха, парков, скверов, бульваров, относятся к насаждениям общего пользования и не рассматриваются в качестве природного объекта, входящего в состав экологических систем. Сказанное не отвечает целям, для достижения которых устанавливается специальный правовой режим данных природных территорий.

Правовые меры охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, в пределах которых расположены зоны санитарной охраны месторождений минеральных вод, в Республике Беларусь регламентированы недостаточно полно. По-

рядок разработки месторождений минеральных вод в предельно общем виде определен Кодексом Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. № 406-З [178, ст. 58], отдельные требования по охране месторождений минеральных вод содержатся в Водном кодексе Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. № 149-З [76, ст. 39, 49]. Детализацию получили лишь правила разработки месторождений подземных минеральных лечебных вод, требования к охране недр и окружающей среды при их разработке [406], правила применения классификации эксплуатационных запасов и прогнозных ресурсов подземных вод к месторождениям минеральных вод соответствующими техническими кодексами установившейся практики [397].

Поскольку под месторождением подземных минеральных лечебных вод понимается «естественное скопление естественных подземных минеральных вод в пространственно ограниченной части водоносной системы <...>» [406, п. 3], а подземные воды являются объектом отношений в области охраны и использования вод [76, ст. 4], то логично признать минеральные воды одним из видов подземных вод. Следует предусмотреть на законодательном уровне основания использования подземных минеральных вод, а также ограничения и запреты на осуществление отдельных видов хозяйственной и иной деятельности в пределах зон их санитарной охраны и другие особенности охраны и использования месторождений подземных минеральных вод. Нуждаются в подробной регламентации техническими правовыми актами правила разработки и охраны месторождений минеральных вод, составления технологических схем разработки таких месторождений, а также правила установления зон их санитарной охраны.

Правовые меры охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, в пределах которых расположены зоны санитарной охраны месторождений лечебных сапропелей, законодательством Республики Беларусь об охране окружающей среды не обозначены и предполагаются исходя из смысла положений главы 9 «Геологическое изучение недр. Передача разведанных месторождений в разработку», главы 10 «Разработка месторождений полезных ископаемых» и других глав Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. № 406-З [178].

В целях охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья подготовку месторождений лечебных сапропелей к разработке, разработку месторождений лечебных сапропелей, геологическое и гидрогеологическое обеспечение разработки месторождений лечебных сапропелей, охрану недр и окружающей среды при разработке месторождений лечебных сапропелей, контроль за разработкой и охраной месторождений лечебных сапропелей и другие проблемы охраны и использования месторождений лечебных сапропелей следует урегулировать соответствующим техническим кодексом установившейся практики. Необходимо закрепить техническими актами также правила составления технологических схем разработки месторождений лечебных сапропелей и установления зон их санитарной охраны.

Проблемы правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, в пределах которых расположены зоны санитарной охраны водных объектов, используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения, зоны санитарной охраны в местах водозабора, в Республике Беларусь состоят главным образом в исключительной хозяйственно-экономической направленности охраны источников водоснабжения и отсутствии мероприятий, способствующих охране используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения водных объектов [178, ст. 30; 313, ст. 20–29; 381, п. 4.1; 396; 397].

Поскольку источник питьевого водоснабжения представляет собой «водный объект <...>, воды которого используются для хозяйственно-питьевого водоснабжения <...>» [76, ст. 1], к охране источников питьевого водоснабжения целесообразно применять весь комплекс «мер, направленных на предотвращение или ликвидацию загрязнения, засорения вод, а также на их сохранение и восстановление» [76, ст. 1] и не ограничиваться «мероприятиями по предотвращению загрязнения, засорения, истощения поверхностных и подземных водных объектов» [313, ст. 20]. В Законе Республики Беларусь 24 июня 1999 г. № 271-З «О питьевом водоснабжении» [313] справедливо установить единую позицию, согласно которой охрана источников питьевого водоснабжения от загрязнения, засорения и истощения, а систем питьевого водоснабжения от повреждения является обязательным условием обеспечения надлежащего качества питьевой воды и достигается выполнением санитарных, экологических и иных требований и мероприятий по охране вод, в том числе посредством установления зон санитарной охраны источников и систем питьевого водоснабжения (кроме систем питьевого водоснабжения транспортных средств).

При выявлении перспектив охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, имеющих культурную, историческую, оздорови-

тельную и рекреационную ценность, а также значение для сохранения традиционного уклада местного населения, в Республике Беларусь обратимся к успешному примеру применения экосистемного подхода к охране природных комплексов, обнаруженному в порядке и правилах определения и изменения направлений использования выработанных торфяных месторождений и других нарушенных болот [436].

Положительная тенденция охраны торфяных месторождений и других нарушенных болот, используемых в рекреационных целях, как природных комплексов должна быть продолжена при регламентации охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий, используемых в оздоровительных и историко-культурных целях. Соответственно предлагается дополнить оздоровительным и историко-культурным направлениями перечень основных направлений использования торфяных месторождений и других нарушенных болот и раскрыть их содержание в действующем техническом кодексе установившейся практики [436].

В случае реализации предложения о ведении в Национальной системе мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь регионального мониторинга следует организовать отдельные *пункты наблюдений за состоянием природного комплекса Полесья* и предусмотреть их создание и функционирование на нормативном правовом уровне.

При рассмотрении особенностей *правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья, имеющих промысловое или сельскохозяйственное значение* [218, ст. 19, 44, 57, 83, 90, 91; 303, ст. 16; 51, ст. 44, 314; 496; 497], следует констатировать, что природно-ресурсный потенциал регионального природного комплекса позволяет выделять помимо природных территорий, в пределах которых осуществляется сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, иные виды природных территорий, имеющих промысловое или сельскохозяйственное значение. Например, в специальном режиме охраны и использования нуждаются природные территории, в пределах которых могут выращиваться сельскохозяйственные культуры, декоративные, лекарственные и иные растения, создаваться плодово-ягодные, орехоплодные и другие плантации и питомники, осуществляется разведение объектов животного мира в полувольных условиях, и др.

Ограничения и запреты на осуществление отдельных видов деятельности в пределах природных территорий, имеющих промысловое или сельскохозяйственное значение, следует предусмотреть законодательством Республики Беларусь об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, об охране и использовании растительного мира, о животном мире. В частности, необходимо закрепить расширенный перечень видов лесопользования, включающий разведение объектов животного мира в полувольных условиях и другие виды побочного лесопользования, положение о пользовании объектами растительного мира посредством размещения ульев и пасек, а также цели содержания и разведения диких животных в полувольных условиях, основания для отлова диких животных для содержания и разведения в полувольных условиях.

Порядок применения правил сенокосения и пастьбы скота определяется в зависимости от категории земель, в пределах которых осуществляются указанные виды хозяйственной деятельности. Учитывая тот факт, что Лесным кодексом Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-З [218, ст. 90, 91] и Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-З «О растительном мире» [326, ст. 46] устанавливаются ограничения и запреты на осуществление идентичных видов хозяйственной деятельности, будет целесообразно разработать единые, подлежащие применению на всей территории страны, правила сенокосения, пастьбы скота.

Универсальный подход следует применить также при разработке правил размещения ульев и пасек, выращивания сельскохозяйственных культур, декоративных, лекарственных и иных растений, создания плодово-ягодных, орехоплодных и иных плантаций и питомников, разведения объектов животного мира в полувольных условиях.

Исходя из смысла ст. 99 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. № 126-З) при характеристике правового механизма охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов природных территорий Полесья, подлежащих специальной охране, необходимо руководствоваться нормами об уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой и материальной ответственности, а также нормами о специальных мерах, применяемых за нарушение требований национального законодательства, регулирующего охрану и использование природных территорий, подлежащих специальной охране [351, ст. 99]. В качестве самостоятельного объекта противоправного посягательства общественные отношения, возникающие при охране природных территорий региона, подлежащих специальной охране, не могут рассматриваться в силу того, что Уголовным кодексом Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З [583] и Кодексом Респуб-

лики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3 [179] установленный режим охраны и использования природных территорий, подлежащих специальной охране, не выделяется в качестве самостоятельно охраняемого блага.

На основании изложенного очевидно, что проблемы правового механизма охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь имеют особенности в зависимости от физико-географического положения, природных характеристик, специфики управления и предусмотренной законодательством Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов системы мер охраны природных территорий региона, не подлежащих особой или специальной охране, особо охраняемых природных территорий региона и природных территорий региона, подлежащих специальной охране.

Поскольку в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов не закреплены качественные и количественные признаки, индивидуализирующие Полесье как самостоятельный объект правового воздействия, то комплексные меры охраны предусматриваются только относительно природных комплексов и объектов региона, естественные пределы которых совпадают с установленными границами особо охраняемых природных территорий. К охране природных территорий региона, естественные пределы которых не совпадают с установленными границами особо охраняемых природных территорий, экосистемный подход в действующем национальном законодательстве об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов не закреплен: меры охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона не систематизированы и регламентируются неодинаковыми по юридической силе национальными нормативными правовыми актами, принятыми разными государственными органами в разное время; такие меры направлены первоначально на охрану и использование отдельных компонентов природной среды и природных объектов, составляющих полесский природный комплекс, а не на целостную экологическую систему; организация и осуществление мер по охране и рациональному использованию отдельных компонентов природной среды и природных объектов, составляющих полесский природный комплекс, возлагаются на разные государственные органы и организации в пределах их компетенции.

1.2. Особенности подготовки кадров в системе высшего образования (опыт Брестского государственного технического университета)

В настоящее время подготовка инженеров водного хозяйства в Республике Беларусь осуществляется по следующим основным специальностям высшего образования первой ступени: «Мелиорация и водное хозяйство», «Водоснабжение, водоотведение и охрана водных ресурсов», «Водохозяйственное строительство». Основными высшими учебными заведениями, осуществляющими подготовку специалистов по данным специальностям, являются: Белорусский национальный технический университет, Брестский государственный технический университет (БрГТУ), Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, Белорусский государственный университет транспорта, Полоцкий государственный университет. После окончания обучения выпускники получают квалификацию «инженер», «инженер-строитель». Продолжительность обучения на первой ступени высшего образования составляет 4 года – 5 лет. Несмотря на то что в 2015 г. Беларусь вошла в Болонский процесс, реформирование системы высшего образования идет медленно, с оглядкой на опыт стран СНГ, в частности России и Казахстана [125].

После окончания обучения выпускники, получившие высшее образование за счет средств республиканского бюджета, становятся специалистами и подлежат обязательному распределению в профильные организации с последующей отработкой в течение 2 лет. Это один из факторов, свидетельствующих о том, что отказ от подготовки инженеров в пользу бакалавров приведет к значительным трудностям на рынке труда. Организациям, принимающим на работу выпускников, непонятен статус бакалавра, законодательно в стране он не определен.

В последние годы активизировалась связь с организациями-нанимателями, которые заинтересованы в подготовке высококвалифицированных специалистов. По каждой специальности в университетах заключаются договоры с базовыми организациями, которые формируют заявки и определяют потребность в специалистах на перспективу 5–10 и более лет. Министерством образования Республики Беларусь корректируются контрольные цифры приема, предлагаемые вузами исходя из реальной потребности в специалистах. Следует отметить, что широко практикуется создание филиалов выпускающих кафедр на производстве. В частности, кафедра природообустройства БрГТУ, осуществляющая выпуск инженеров по специальности «Мелиорация и водное хозяйство», имеет филиалы в ОАО «Полесьегипроводхоз» (г. Пинск), на Брестском предприятии мелиоративных систем и в ПМК-19