



УДК [349.6:502.52](476)(043.3)

Е.В. Речиц

канд. юрид. наук, доц. каф. гражданско-правовых дисциплин,
нач. отдела правовой и коммерческой работы
Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина
e-mail: rechic-katya@rambler.ru

**ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ВОДНО-БОЛОТНЫХ ТЕРРИТОРИЙ:
СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ**

Теоретические и практические рекомендации, основанные на экосистемном подходе к правовому механизму охраны водно-болотных территорий, позволяют закрепить в праве природную сущность водно-болотных территорий как самостоятельных целостных экологических систем, которые находятся в постоянной связи с другими экологическими системами и окружающей средой в целом, рассматривать совокупность правовых норм, обеспечивающих охрану водно-болотных территорий, в качестве интегрированного правового института экологического права.

Введение

Существенное значение для обеспечения охраны водно-болотных территорий и экологической безопасности в их пределах имеет наличие закрепленных в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов и ином средств, способствующих достижению эффективного воздействия на общественные отношения, возникающие при охране водно-болотных территорий. Становится возможным для характеристики правовой охраны водно-болотных территорий применять понятие «механизм», указывающее на сложность его структуры, системность и согласованность организации элементов, способности к динамике, к определенной целенаправленной деятельности, подверженность самоуправлению либо внешнему управлению [1, с. 50].

Концептуальные подходы к рассмотрению правового механизма охраны водно-болотных территорий как самостоятельных целостных экологических систем формируются нами на основе современных представлений о категории экологического права Республики Беларусь «правовой механизм охраны окружающей среды», под которой понимается комплекс различных мер (средств), имеющих организационное, экономическое, идеологическое содержание, предусмотренных законодательством, и в совокупности направленных на достижение целей охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов. При характеристике содержания правового механизма охраны водно-болотных территорий исходим из того, что он определяется через систему правовых отношений, возникающих при охране водно-болотных территорий, и правовых норм, направленных на охрану водно-болотных территорий.

При выявлении закономерных свойств правового механизма охраны водно-болотных территорий мы опираемся на научные изыскания М.М. Бринчука [2–4], В.Е. Лизгаро [1], Т.И. Макаровой [5; 6]. В соответствии с ними закономерным свойством правового механизма охраны водно-болотных территорий как составляющей правового механизма охраны окружающей среды признаем то, что он сконструирован для практического использования и направлен на достижение конкретной цели. Правовой механизм охраны водно-болотных территорий представляет собой комплексное юридическое средство достижения цели сохранения и восстановления водно-болотных территорий,



рационального (устойчивого) использования природных ресурсов водно-болотных территорий и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на водно-болотные территории хозяйственной и иной деятельности и ликвидации ее последствий. Достижение конечной цели правового механизма охраны водно-болотных территорий осуществляется посредством освоения более конкретных и предметных целей, входящих в его состав правовых механизмов охраны компонентов природной среды и природных объектов, для каждого из которых характерна определенная специфика процессов саморазвития, саморегуляции и поддержания экологического равновесия.

Достижение цели правового механизма охраны водно-болотных территорий обуславливает необходимость комплексного решения множества однородных и неоднородных задач. В наиболее общем виде задачи правового механизма охраны водно-болотных территорий могут быть представлены в виде трех групп, которые выделяются в зависимости от уровня сложности объекта правового воздействия:

1) задачи, решение которых направлено на охрану и рациональное (устойчивое) использование компонентов природной среды и природных объектов, составляющих водно-болотные территории;

2) задачи, решение которых направлено на установление и (или) поддержание экологического рационального развития, равноправия и устойчивости взаимосвязанных внутри водно-болотных территорий компонентов природной среды и природных объектов;

3) задачи, решение которых направлено на обеспечение безопасного взаимодействия водно-болотных территорий с другими экологическими системами и окружающей средой в целом.

Применяемая в ходе исследования концепция базируется на сформулированной Людвигом фон Бергаланфи общей теории экологических систем [7], нашедшей логическое продолжение в идее о признании «целостности глобальной системы окружающей среды» и «комплексного и взаимозависимого характера Земли, нашего дома», которая была провозглашена Декларацией по окружающей среде и развитию, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию 14 июня 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро. Убеждены, что сущность правового механизма охраны водно-болотных территорий должна раскрываться посредством экосистемного подхода, который носит объективный характер, обусловленный функционированием живых и неживых элементов внутри водно-болотных территорий как самостоятельных целостных экологических систем, и определяется с учетом классификации водно-болотных территорий, общих системных характеристик, природы и видов их поведения, а также системы видения мира и системного мышления. В наиболее концентрированном смысле сущность экосистемного подхода как концептуальной основы правового механизма охраны водно-болотных территорий может быть сведена к следующим фундаментальным идеям.

Идея первая. Человек и осуществляемая им деятельность неотъемлемо связаны с водно-болотными территориями. Деградация и уничтожение водно-болотных угодий выступают одной из наиболее важных причин вступления планеты в фазу глубокого экологического кризиса. В связи с этим сущность правового механизма охраны водно-болотных угодий следует рассматривать с точки зрения потребностей охраны среды жизнедеятельности человека и общества.



Идея вторая. Охрана водно-болотных территорий осуществляется как вклад в достижение устойчивого развития во всем мире. Правовой механизм охраны водно-болотных территорий должен гармонично вписываться в концепцию устойчивого развития и с содержательной стороны быть достаточным для того, чтобы использование природных ресурсов водно-болотных территорий приносило постоянно максимальную пользу и в то же время позволяло сохранять их природно-ресурсный потенциал для удовлетворения потребностей и стремлений будущих поколений.

Идея третья. Компонент воды является определяющим условием существования дикорастущих растений и диких животных и выполняет системообразующую функцию. Поскольку ключевой подход правового механизма охраны водно-болотных территорий состоит в поддержании качественных и количественных характеристик гидрологических режимов, от которых они зависят, то правовой механизм охраны компонента воды как составляющая правового механизма охраны водно-болотных территорий должен иметь приоритетное значение в системе правовых механизмов охраны компонентов природной среды и природных объектов, входящих в состав водно-болотных территорий.

Идея четвертая. Минимально допустимый уровень управления водно-болотными территориями соответствует водосборному бассейну. Система органов управления в области охраны водно-болотных территорий, состоящая из государственных органов, полномочия между которыми распределены исключительно по критерию административно-территориального деления государства, заведомо не может провозглашаться эффективной. Юридически значимые решения, касающиеся охраны водно-болотных территорий, должны приниматься системой организаций, учреждений, органов, наделенных межотраслевой компетенцией.

Идея пятая. Успешность охраны водно-болотных территорий зависит от полноты сформированного на нормативном правовом уровне комплекса мер охраны водно-болотных территорий, а также от действительности его осуществления на практике. Комплекс мер, входящих в правовой механизм охраны водно-болотных территорий, предполагает включение в него правовых мер двух уровней, первый из которых будет направлен на интегрированное обеспечение охраны водно-болотных территорий как природных комплексов, а в их составе – отдельных компонентов природной среды и природных объектов; второй – на охрану компонента воды как системообразующего фактора существования водно-болотных территорий. По своей сути правовой механизм охраны водно-болотных территорий ни в коем случае не может сводиться к механической сумме содержательных аспектов автономных правовых механизмов охраны компонентов природной среды и природных объектов, составляющих водно-болотные территории.

Идея шестая. Приоритетным направлением охраны водно-болотных территорий признается их сохранение. Правовые меры охраны водно-болотных территорий, предполагающие превентивный и адаптивный подход к управлению водно-болотными территориями, в целом имеют больше преимуществ в плане сохранения водно-болотных территорий и особенно выгодны в новых или изменяющихся политических, социально-экономических, культурных, экологических условиях. Кроме того, комплекс мероприятий по восстановлению водно-болотных территорий или их экосистемных услуг является более длительным и затратным, чем комплекс мероприятий, направленных на предупреждение деградации водно-болотных территорий.

Идея седьмая. Достижение цели охраны водно-болотных территорий возможно лишь путем реализации согласованной политики на национальном, региональном



и международном уровнях. Охрана водно-болотных территорий требует соблюдения принципа комплексности природоохранной политики в данной сфере с тем, чтобы обеспечить возможность осуществления соответствующих действий внутри страны, а также создать правовой механизм для международного и трансграничного сотрудничества в этом направлении.

На основании изложенных представлений о цели, концептуальных подходах к установлению сущности правового механизма охраны водно-болотных территорий, считаем возможным определить содержание правового механизма охраны водно-болотных территорий. В рамках освещения концептуальных основ правового механизма охраны водно-болотных территорий были заявлены несколько важных критериев, позволяющих установить содержание правового механизма охраны водно-болотных территорий: в содержание следует включать не отдельные правовые меры и требования в области охраны водно-болотных территорий, а целый комплекс таких элементов, который будет достаточен для достижения цели правового механизма охраны водно-болотных территорий; правовые меры и требования в области охраны водно-болотных территорий должны быть взаимосвязаны, упорядочены и согласованы; предлагаемая система элементов правового механизма охраны водно-болотных территорий предполагает их деление на два уровня в зависимости от решаемых с их помощью задач правового механизма охраны водно-болотных территорий; объединение правовых мер и требований в области охраны водно-болотных территорий в систему обусловлено необходимостью достижения общей цели правового механизма охраны водно-болотных территорий; выполнение правовых мер и требований в области охраны водно-болотных территорий и получение ожидаемых результатов от их выполнения требует создания соответствующей институциональной модели межотраслевого характера.

Следовательно, применение экосистемного подхода к охране водно-болотных территорий обуславливает выделение в содержании правового механизма охраны водно-болотных территорий двух подсистем предусмотренных нормами экологического права Республики Беларусь «охрана водно-болотных территорий» или в соответствии с ними мер и требований, осуществляемых в порядке реализации этих правовых норм.

1. Правовой механизм охраны водно-болотных территорий включает комплекс общих эколого-правовых мер и требований, предназначенных для интегрированного обеспечения правовой охраны водно-болотных территорий как природных комплексов, а в их составе – отдельных компонентов природной среды и природных объектов и закрепленных в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды. К основным общим мерам охраны водно-болотных территорий относятся: планирование в области охраны окружающей среды и природопользования, нормирование и стандартизация в области охраны окружающей среды, лицензирование в области охраны окружающей среды, экологический мониторинг, учет в области окружающей среды и использования природных ресурсов, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическая сертификация, контроль в области охраны окружающей среды и природопользования, экологический аудит, стратегическая экологическая оценка, экологическое маркирование продукции, экологическое страхование, экологическая сертификация, экологическое налогообложение, проведение экономической оценки природных объектов, компенсационные выплаты за вредное воздействие на окружающую среду, экономические меры регулирования воздействия на климат, меры экономического стимулирования, экологическое образование, воспитание и просвеще-



ние, информирование общественности, а также ее участие в принятии экологически значимых решений [6; 8, с. 52–102, 190–194].

2. Правовой механизм охраны водно-болотных территорий включает комплекс специальных правовых мер и требований, предназначенных для дифференцированного обеспечения охраны компонента воды как системообразующего фактора существования водно-болотных территорий и предлагаемых к закреплению в законодательстве Республики Беларусь об охране и использовании вод. К специальным правовым мерам охраны водно-болотных территорий следует причислить такие меры, как планирование в области охраны водно-болотных территорий, нормирование в области охраны водно-болотных территорий, мониторинг водно-болотных территорий, учет водно-болотных территорий, экономическая оценка водно-болотных территорий, оценка вредного воздействия на водно-болотные территории и прилегающие к ним природные территории хозяйственной или иной деятельности, экспертиза в области охраны водно-болотных территорий, контроль в области охраны водно-болотных территорий, аудит в области охраны водно-болотных территорий, сертификация в области охраны водно-болотных территорий, информирование, образование, воспитание и просвещение по вопросам охраны водно-болотных территорий и др.

Заключение

При формулировании понятия «правовой механизм охраны водно-болотных территорий» как правового ресурса, с помощью которого обеспечивается результативность института экологического права Республики Беларусь «охрана водно-болотных территорий», считаем важным в его определении обозначить цели и задачи правового механизма охраны водно-болотных территорий и отразить сущность экосистемного подхода как концептуальной основы правового механизма охраны водно-болотных территорий. Таким образом, правовой механизм охраны водно-болотных территорий – это согласованная система предусмотренных нормами экологического права «охрана водно-болотных территорий» или в соответствии с ними имеющих организационное, экономическое, идеологическое содержание мер и требований, осуществляемых в порядке реализации этих норм, предназначенных для интегрированного обеспечения правовой охраны водно-болотных территорий как природных комплексов, а в их составе – отдельных компонентов природной среды и природных объектов, а также дифференцированного обеспечения охраны компонента воды как системообразующего фактора существования водно-болотных территорий.

Теоретическое и практическое значение применения экосистемного подхода к охране водно-болотных территорий видится в качественном сочетании в правовом механизме охраны водно-болотных территорий интегрированного подхода к охране водно-болотных территорий как природных комплексов, а в их составе – отдельных компонентов природной среды и природных объектов, а также дифференцированного подхода к охране компонента воды, определяющего условия существования дикорастущих растений и диких животных и выполняющего функцию системообразующего фактора водно-болотных территорий. Представляется, что в целях повышения эффективности правового механизма охраны водно-болотных территорий в системе правовых мер их охраны приоритет необходимо отдавать именно мерам, направленным на предотвращение или ликвидацию загрязнения, засорения вод, а также на их сохранение и восстановление.



Экосистемному подходу к охране водно-болотных территорий следует придать принципиальное значение путем закрепления в числе предусмотренных ст. 3 Водного кодекса Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. № 149-З (с изм. и доп.) основных принципов охраны и использования вод как идейной основы для систематизации специальных правовых мер охраны водно-болотных территорий. Включить специальные правовые меры охраны водно-болотных территорий в правовой механизм охраны вод возможно путем указания водно-болотных территорий в перечне объектов общественных отношений в области охраны и использования вод. В связи с этим в ст. 4 названного кодекса необходимо предусмотреть норму, в силу которой объектами отношений в области охраны и использования вод будут признаваться воды, водные объекты (их части), водно-болотные территории, право водопользования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лизгаро, В. Е. Особенности эколого-правового механизма на современном этапе / В. Е. Лизгаро // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития / редкол.: С. А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. – Минск : Белорус. гос. ун-т, 2014. – С. 50–52.
2. Бринчук, М. М. Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем / М. М. Бринчук // Экол. право. – 2008. – № 2. – С. 2–9.
3. Бринчук, М. М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность / М. М. Бринчук // Экол. право. – 2013. – № 3. – С. 12–19.
4. Бринчук, М. М. Системный подход к устойчивому развитию мирового сообщества / М. М. Бринчук // Астрахан. вестн. экол. образования. – 2015. – № 2. – С. 5–14.
5. Макарова, Т. И. К вопросу о правовом механизме охраны окружающей среды / Т. И. Макарова // Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права : матеріали круглого столу, Харків, 6 груд. 2013 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків, 2013. – С. 39–42.
6. Макарова, Т. И. Экономический механизм охраны окружающей среды в доктрине экологического права / Т. И. Макарова // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного та екологічного права : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 90-річчю народження академіка В. З. Янчука, Київ, 23–25 травня 2015 р. / НУБіП України ; за ред. В. М. Еромленка. – Київ, 2015. – С. 54–58.
7. Бергаланфи, Л. Общая теория систем – критический обзор / Л. Бергаланфи // Исследования по общей теории систем / под общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. – М. : Прогресс, 1969. – С. 23–82.
8. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т. И. Макарова [и др.] ; под науч. ред. Т. И. Макаровой. – Минск : Белорус. гос. ун-т, 2016. – 190 с.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 10.10.2018

Rechts E.V. The Essence and Content of the Legal Mechanism for Protection of Wetlands

Based on the proposed ecosystem approach, the conclusion about the unification and differentiation in the legal mechanism for protection of wetlands of all categories of general environmental and special legal measures is substantiated. The aim of general environmental and legal measures is to ensure integrated protection of wetlands as natural complexes, and its constituents – the individual components of the nature and natural objects. Special legal measures ensure the priority protection of the water component as a system-forming factor in the existence of wetlands.