

УДК 349.6:502.52

К ПОНЯТИЮ “ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ”

Е. В. Речиц

аспирант,

Белорусский государственный университет

Настоящая статья посвящается вопросам выявления сущности и содержания понятия “правовой режим водно-болотных угодий”. Отмечается необходимость определения термина “правовой режим водно-болотных угодий” и выделения структурных элементов правового режима водно-болотных угодий. В целях упорядочения правового режима водно-болотных угодий в Республике Беларусь автором предлагается распространить на водно-болотные угодья правовой режим вод и внести соответствующие изменения и дополнения в законодательство Республики Беларусь об охране окружающей среды, об охране и использовании вод.

Ключевые слова: правовой режим, правовой режим вод, правовой режим водно-болотных угодий, водно-болотные угодья.

Введение

Республика Беларусь располагает уникальным природно-ресурсным потенциалом. Территория страны характеризуется большим количеством водно-болотных угодий [1]. Как отмечают ученые и практические работники [2, с. 10–12], взаимодействие физических, биологических и химических компонентов водно-болотных угодий позволяет им выполнять многие жизненно важные природные функции, в том числе поддержание гидрологического режима ландшафтов, регуляция геохимических процессов в биосфере, сохранение биологического и ландшафтного разнообразия биосферы. Водно-болотные угодья обеспечивают условия для осуществления водоснабжения, рыболовства, сельского хозяйства, заготовки древесины, энергообеспечения, ведения охотничьего хозяйства, туризма и иных видов природопользования. Кроме того, водно-болотные угодья представляют собой научный ресурс и имеют учебно-культурное значение. Несмотря на значительную распространенность, водно-болотные угодья являются достаточно уязвимыми экологическими системами и нуждаются в эффективном правовом регулировании их использования и охраны, что и обуславливает актуальность вопросов выявления сущности и содержания понятия “правовой режим водно-болотных угодий”.

Отдельные аспекты правового регулирования использования и охраны водно-болотных угодий рассматривались в трудах С.А. Балашенко, А.А. Жлобы, Г.И. Зайчука, Е.В. Лаевской, В.Е. Лизгаро, Т.И. Макаровой, О.В. Мороза, И.С. Шахрай, Н.А. Шингель и других ведущих белорусских ученых. Однако вопросу правового содержания термина “правовой режим водно-болотных угодий” должного внимания в отечественных научных исследованиях до сих пор не уделялось.

© Речиц Е. В., 2016

Основная часть

Понятие “правовой режим” как исходное понятию “правовой режим водно-болотных угодий” широко распространено в научном обороте и применяется в двух основных значениях: во-первых, как “результат государственного волеустановления и одновременно социальный порядок, сложившийся вследствие объективно существующих общественных отношений”; во-вторых, как “порядок, специально установленный государством в целях регулятивного воздействия на поведение субъектов социальных отношений юридическими средствами и методами”. Правовому режиму присущи следующие основные признаки: устанавливается законодательством и обеспечивается государством; предназначен специфическим способом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах субъекты и объекты права; представляет собой определенный порядок правового регулирования, включающий совокупность сочетающихся определенным образом юридических средств; создает благоприятные (неблагоприятные) условия для удовлетворения интересов субъектов права; имеет системный характер; имеет комплексный характер; обладает особой структурой” [3, с. 5–40, 225].

Понятие “правовой режим водно-болотных угодий” является новым для науки права окружающей среды. В законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды этот термин также не употребляется. Однако в связи с высокой значимостью водно-болотных угодий в природе и для человечества, в частности, отсутствие обобщающей правовой характеристики водно-болотных угодий как объекта правового регулирования, содержащей указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу водно-болотных угодий [4, с. 17–20], представляется необоснованным.

Водно-болотными угодьями называют “районы болот, фендов, торфяных угодий или водоемов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает 6 метров”. Также в состав водно-болотных угодий могут входить “прибрежные речные и морские зоны, смежные с водно-болотными угодьями, и острова или морские водоемы с глубиной более шести метров во время отлива, расположенные в пределах водно-болотных угодий, особенно там, где они важны в качестве местообитания водоплавающих птиц” (п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 2 Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц“, принятой 2 февраля 1971 г. [5].

Многообразие водно-болотных угодий объединяет экологические системы естественного и искусственного происхождения и включает в себя 42 типа, сгруппированных в три категории: морские и прибрежные водно-болотные угодья, континентальные водно-болотные угодья и антропогенные водно-болотные угодья [2, с. 79–81].

К морским (приморским) водно-болотным угодьям относятся постоянные морские мелководья, в том числе морские бухты и проливы; морские сублитеральные мелководья и банки, в том числе подводные заросли бурых водорослей, морских трав, тропические морские луга; коралловые рифы; ка-

менистые морские побережья, в том числе скалистые прибрежные острова и обрывы; песчаные и галечные побережья, в том числе песчаные бары, косы и островки, включая системы дюн и заболоченные понижения между дюнами; постоянные воды эстуариев и дельты; илистые, песчаные и засоленные поверхности; литоральные марши, в том числе соленые приморские болота, соленые луга, солончаки, приморские солоноватые и пресные болота; литоральные лесные водно-болотные угодья, включая мангры; прибрежные солоноватые, соленые лагуны, а также солоноватые и соленые лагуны, связанные с морем; прибрежные пресноводные лагуны, включая дельтовые лагуны; подземные гидрологические системы.

Категорию континентальных водно-болотных угодий составляют постоянные внутренние дельты; постоянные реки и ручьи, включая водопады; сезонные и временные реки, ручьи, водотоки; постоянные пресноводные озера (свыше 8 га), включая большие старицы; сезонные и временные пресноводные озера (свыше 8 га), включая пойменные озера; постоянные соленые, солоноватые, щелочные озера; сезонные и временные, соленые, солоноватые и щелочные озера и отмели; постоянные соленые, солоноватые, щелочные болота и мелкие водоемы; сезонные и временные соленые, солоноватые и щелочные болота и мелкие водоемы; постоянные пресноводные болота, мелкие водоемы, пруды (менее 8 га), болота на бедных органикой почвах, с полупогруженной растительностью, обводненные большую часть вегетационного периода; сезонные и временные пресноводные мелкие водоемы на бедных органикой почвах, включая поемные луга, осоковые болота; безлесные торфяные болота, включая кустарниковые и открытые верховые болота, переходные и низинные торфяные болота; альпийские водно-болотные угодья, включая альпийские луга, временные водоемы, возникающие от таяния снегов; тундровые водно-болотные угодья, включая мелкие тундровые водоемы и временные водоемы, возникающие от таяния снегов; кустарниковые водно-болотные угодья на бедных органикой почвах, в том числе закустаренные пойменные водно-болотные угодья, ольшаники; пресноводные лесные водно-болотные угодья, включая сезонно затопляемые леса, заболоченные леса на бедных органикой почвах; лесные торфяные болота; пресноводные источники, оазисы; геотермальные водно-болотные угодья; карстовые и другие подземные гидрологические системы.

Антропогенные водно-болотные угодья – это аквакультурные (моллюско- и рыборазводные) пруды; пруды, в том числе фермерские, водопой и другое (обычно до 8 га); ирригационные системы, включая оросительные каналы и рисовые чеки; сезонно заливаемые сельскохозяйственные земли (луга, пастбища); салины, соляные озера; сбросные водоемы, водохранилища (обычно более 8 га); карьеры, водоемы в карьерных выработках песчано-гравийного сырья, глины и прочее; отстойники сточных вод; каналы и дренажные канавы; карстовые и другие подземные гидрологические системы.

Под правовым режимом водно-болотных угодий следует понимать совокупность правовых методов и мер регулирования общественных отношений по поводу водно-болотных угодий как объектов собственности, использования и охраны. Правовой режим водно-болотных угодий включает общие черты правового регулирования собственности, использования и охраны при-

родных ресурсов и специфические требования, учитывающие особое место водно-болотных угодий в системе объектов правоотношений в области охраны окружающей среды и выполняемые ими функции в удовлетворении потребностей человечества [5, с. 362–363].

При правовой регламентации использования и охраны водно-болотных угодий необходимо руководствоваться требованиями, касающимися [6, с. 362–363; 7]:

- правового содержания понятия “водно-болотные угодья”;
- права собственности на водно-болотные угодья, в том числе субъектов права собственности на водно-болотные угодья, содержания права собственности на водно-болотные угодья, основания возникновения и прекращения права собственности на водно-болотные угодья, защита права собственности на водно-болотные угодья;
- характеристики источников правового регулирования использования и охраны водно-болотных угодий;
- характеристики правоотношений, возникающих по поводу использования и охраны водно-болотных угодий с указанием субъектов, их прав и обязанностей, а также объектов таких правоотношений;
- государственного управления в области использования и охраны водно-болотных угодий, в частности механизма государственного управления в области использования и охраны водно-болотных угодий, системы государственных органов, осуществляющих управление в области использования и охраны водно-болотных угодий, организационно-правового обеспечения рационального использования водно-болотных угодий и их охраны и правового обеспечения экономического механизма рационального использования водно-болотных угодий и их охраны;
- права пользования водно-болотными угодьями, включая общий и специальный вид права пользования водно-болотными угодьями, права и обязанности пользователей водно-болотными угодьями, оснований возникновения и прекращения права специального пользования водно-болотными угодьями;
- уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правой и материальной ответственности, а также специальных мер, применяемых за нарушение правил использования и охраны водно-болотных угодий.

При установлении компонентов правового режима того или иного водно-болотного угодья ключевое значение имеет тип водно-болотного угодья. Выделяют водно-болотные угодья международного значения и водно-болотные угодья национального значения.

В соответствии с Критериями для выделения водно-болотных угодий международного значения [2, с. 76] водно-болотные угодья международного значения распределены на две группы. Группу А образуют участки, содержащие эталонные редкие или уникальные типы водно-болотных угодий: водно-болотные угодья, которые являются примером эталонного, редкого или уникального для соответствующего биогеографического региона типа водно-болотных экосистем и находится в естественном или близком к естественному состоянию. Группу Б образуют угодья, имеющие международное значение для сохранения биологического разнообразия: водно-болотные угодья, которые поддерживают существование уязвимых, исчезающих или находящихся

на грани полного исчезновения видов, или находящихся под угрозой исчезновения экологических сообществ; обеспечивают существование популяций растений и (или) животных, имеющих большое значение для поддержания биологического разнообразия соответствующего биогеографического региона; обеспечивают существование видов растений и (или) животных на критической стадии их биологического цикла, или обеспечивает убежище при неблагоприятных условиях; регулярно поддерживают существование не менее 20000 водно-болотных птиц; регулярно поддерживают существование 1% особей в популяции какого-либо вида или подвида водно-болотных птиц; поддерживают существование значительного числа аборигенных подвидов, видов или семейств рыб, отдельных стадий их биологического цикла, взаимодействия видов, и (или) популяций, которые являются индикаторами экологической и (или) экономической ценности водно-болотного угодья и тем самым вносит вклад в биологическое разнообразие планеты; являются важным источником пищи для рыб, нерестилищем, местом нагула молоди и (или) лежит на миграционном пути, от которого зависят популяции рыб либо внутри водно-болотного угодья, либо вне его; регулярно поддерживают существование 1% особей в популяции какого-либо вида или подвида животных (кроме птиц), обитающих в водно-болотных угодьях.

Водно-болотные угодья международного значения, на которых произошло происхождение или может произойти изменение экологического характера, могут вноситься в Протокол Монре́. Эти участки признаются нуждающимися в принятии приоритетных природоохранных мер [2, с. 15].

Следует отметить, что установление правового режима водно-болотных угодий в Республике Беларусь затруднено тем, что водно-болотные угодья хотя и занимают особое место в системе объектов правоотношений в области охраны окружающей среды [1], однако в качестве самостоятельного объекта в законодательстве Республики Беларусь водно-болотные угодья должным образом не выделены. Ст. 1 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ “Об охране окружающей среды” [8] лишь раскрывает содержание понятий “биотоп” (“биотоп – природный объект (участок территории или акватории) с однородными экологическими условиями, являющийся местом обитания сообщества тех или иных видов диких животных и произрастания дикорастущих растений”) и “естественная экологическая система” (“естественная экологическая система – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (объекты растительного и животного мира) и неживые ее компоненты взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией”).

Заключение

Таким образом, поскольку водно-болотные угодья встречаются там, где водное зеркало постоянно или относительно продолжительно периодически находится на поверхности или близко к поверхности земли, и вода является основным фактором, контролирующим состояние окружающей среды и определяющим условия жизни растений и животных, представляется обоснованным распространить на водно-болотные угодья правовой режим вод.

В соответствии со ст. 13 Конституции Республики Беларусь [9], ст. 7 Водного кодекса Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. № 149-З [10] правовой режим вод урегулирован путем объявления вод исключительной собственностью государства. Правовой режим вод отличается от правового режима иного имущества, включая государственное, находящегося в гражданском обороте, и выражает правовую сущность вод как общественного достояния [6, с. 119; 7, с. 213–214].

В целях упорядочения правового режима водно-болотных угодий в Республике Беларусь с учетом природных условий страны и значимости водно-болотных угодий представляется целесообразным:

– изложить ст. 5 “Объекты отношений в области охраны окружающей среды” Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП “Об охране окружающей среды” в следующей редакции: “Объектами отношений в области охраны окружающей среды являются земля (включая почвы), недра, воды, атмосферный воздух, озоновый слой, околоземное космическое пространство, леса, растительный и животный мир в его видовом разнообразии, особо охраняемые природные территории и природные территории, подлежащие специальной охране, национальная экологическая сеть, биосферные резерваты, типичные и редкие природные ландшафты и биотопы (включая водно-болотные угодья), климат, естественные экологические системы, иные природные объекты, а также право природопользования”.

Дополнить ст. 1 “Основные термины, используемые в настоящем Кодексе, и их определения” Водного кодекса Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. № 149-З следующим определением: “водно-болотные угодья – районы болот, фенот, торфяных угодий или водоемов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых. К водно-болотным угодьям приравниваются также прибрежные речные зоны, смежные с водно-болотными угодьями”;

Следует отметить, что аналогичный подход применяется в модельном водном законодательстве для государств-участников СНГ. Так, в ст. 35 Модельного Водного кодекса для государств-участников СНГ, утв. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16 ноября 2006 г. № 27-10 [11] предлагается относить в случае необходимости водно-болотные угодья к категории особо охраняемых водных объектов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Об утверждении Стратегии по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 февр. 2009 г., №177 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 44. – 5/29297.
2. Руководство по Рамсарской конвенции : Справочник по осуществлению Конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран, 1971 г.). – 4-е изд. – Секретариат Рамсарской конвенции, Гланд, Швейцария, 2006. – 150 с.
3. **Беляева, Г. С.** Правовой режим в общетеоретическом измерении : монография / Г. С. Беляева. – Москва : Юрлитинформ, 2013. – 240 с.
4. **Шингель, Н. А.** Правовой режим земель в Республике Беларусь : курс лекций / Н. А. Шингель. – Минск : ГИУСТ, 2006. – 135 с.

5. Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях международного значения // Конвенции [Электронный ресурс]. – 2008–2015. – Режим доступа: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=37. – Дата доступа: 20.02.2015.
6. **Бринчук, М. М.** Экологическое право (право окружающей среды) : уч. для высших юридических учебных заведений / М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.
7. Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балашенко [и др.] ; под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лизгаро. – Минск : БГУ, 2008.
8. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь, 29 янв. 1993 г., № 2143-ХІІ (с изм. и доп. : Законы Респ. Беларусь, 17 июля 2002 г., № 126-З; 29 окт. 2004 г., № 319-З; 19 июля 2005 г., № 42-З; 31 дек. 2005 г., № 80-З; 29 июня 2006 г., № 137-З; 20 июля 2006 г., № 162-З; 13 июня 2007 г., № 238-З; 21 дек. 2007 г., № 298-З; 8 июля 2008 г., № 367-З; 10 нояб. 2008 г., № 444-З; 2 июля 2009 г., № 32-З; 31 дек. 2009 г., № 114-З; 6 мая 2010 г., № 127-З; 31 дек. 2010 г., № 228-З; 17 мая 2011 г., № 260-З; 22 дек. 2011 г., № 326-З; 22 янв. 2013 г., № 18-З; 16 июня 2014 г., № 161-З) // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1993. – № 1. – Ст. 1; 1993. – № 10. – Ст. 97 ; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 85. – 2/875; 2004. – № 174. – 2/1068; 2005. – № 121. – 2/1139; 2006. – № 6. – 2/1177; № 107. – 2/1235; № 122. – 2/1259; 2007. – № 118. – 2/1309; № 147. – 2/1335; 2008. – № 1. – 2/1395; № 170. – 2/1464; № 275. – 2/1541; 2009. – № 161. – 2/1584; 2010. – № 15. – 2/1666; № 120. – 2/1679; 2011. – № 5. – 2/1780; № 59. – 2/1811; 2012. – № 1. – 2/1878 ; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 2013. – 2/2016; 2014. – 2/2159.
9. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.
10. Водный кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь, 30 апр. 2014 г., № 149-З // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 20.05.2014. – 2/2147.
11. Об утверждении Модельного Водного кодекса для государств-участников СНГ : Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 16 нояб. 2006 г., № 27-10 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. – № 39(2).

Поступила в редакцию 02.06.2015 г.

Контакты: rechic-katya@rambler.ru (Речиц Екатерина Викторовна)

Rechits Y. V. ON THE CONCEPT “LEGAL REGIME OF WETLANDS”.

The article is dedicated to the identification of the content of the concept “legal regime of wetlands”. The necessity to define this concept and the allocation of the structural elements of legal regime of wetlands are demonstrated. In order to regulate the legal regime of wetlands in Belarus the author proposes to refer wetlands to the legal regime of the waters and make the appropriate changes and additions to the legislation of the Republic of Belarus on the protection of the environment and the protection and use of water.

Key words: legal regime, legal regime of the waters, legal regime of wetlands, wetlands.