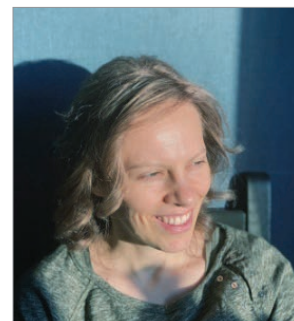


Проблемы правового регулирования использования и охраны болот

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, касающиеся существующей правовой регламентации отношений, связанных с использованием и охраной болот. Показаны физико-географические особенности болот как природных объектов, влияющие на их использование и охрану, приведена их гидрологическая классификация, отмечено экологическое значение болот для устойчивого функционирования водных и лесных экосистем. На основании анализа действующего законодательства, определяющего порядок использования и охраны болот, выделены эколого-правовые проблемы обеспечения охраны водно-болотных экосистем. С использованием официальных статистических сведений о болотах и землях, на которых они расположены, рассмотрены правовые и экологические аспекты определения правового статуса болота как природного комплекса, как части водно-болотных угодий и особо охраняемых природных территорий. Сделаны выводы о необходимости разграничения заболоченных земель как негативного явления и понятия болота, а также признания болота сложной экосистемой и разработки правового регулирования, которое обеспечивало бы надлежащую охрану всем ее природным элементам, на основе гармонизации экологического и природоресурсного законодательства.

Ключевые слова: Водный кодекс, поверхностные водные объекты, болота, экосистема, природопользование, водопользование, категории земель, добыча торфа, водно-болотные угодья, заболачивание, использование болот, охрана болот, нарушенные земли.



**Светлана
Александровна
АМАШУКЕЛИ,**
юрисконсульт ООО
«Налоговая консультация»
amashukely@icloud.com
105037, Россия, г. Москва,
Измайловский просп., д. 59

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.155-162

SVETLANA A. AMASHUKELI,

legal adviser of LLC «Tax consultation

amashukely@icloud.com

59, Izmailovsky prosp., Moscow, Russia, 105037

Problems of legal regulation of the use and protection of swamps

Abstract. The article discusses issues related to the existing legal regulation of relations related to the use and protection of swamps. The physical and geographical features of marshes as natural objects affecting the peculiarities of their use and protection, their hydrological classification, the ecological significance of marshes for the sustainable functioning of aquatic and forest ecosystems are shown. Based on the analysis of the current legislation defining

© Амашукели С. А., 2023

the procedure for the use and protection of wetlands, the ecological and legal problems of ensuring the protection of wetland ecosystems are highlighted. Using official statistical data on swamps and the lands on which they are located, the legal and environmental aspects of determining the legal status of a swamp as a natural complex, as part of wetlands and specially protected natural territories are considered. Conclusions are drawn about the need to differentiate wetlands as a negative phenomenon and the concept of a swamp, as well as the need to recognize a swamp as a complex ecosystem and develop legal regulation that would ensure proper protection of all its natural elements, based on the harmonization of environmental and natural resource legislation.

Keywords: water code, surface water bodies, swamps, ecosystem, nature management, water use, land categories, peat extraction, wetlands, water-logging, use of swamps, protection of swamps, disturbed lands.

Правовое регулирование отношений, связанных с использованием и охраной болот, строится прежде всего на признании болота одним из объектов водных отношений. При этом Водный кодекс Российской Федерации (далее — ВК РФ) не раскрывает, что такое болото, не содержит дефиниций других конкретных видов водных объектов. Природное многообразие форм существования природных вод на территории страны обуславливает установление в законодательстве общего понятия водного объекта, сформулированного как постоянное или временное сосредоточение вод с характерными формой и признаками водного режима.

Разнообразие водных объектов объединяет единое правовое обеспечение их охраны, тогда как в части использования акцент правового регулирования может смещаться в зависимости от естественных характеристик, присущих тому или иному водному объекту.

Так, болото представляет собой особый тип водного объекта, который, с одной стороны, неразрывно взаимосвязан с гидрографической сетью и служит важнейшим источником накопления воды и влаги для окружающей среды, а с другой — является сложносочиненным природным комплексом, объединяющим экосистемы с уникальным растительным и животным миром.

Болота неизбежно попадают в сферу действия водного законодательства, о чем свидетельствует их системное исследование в гидрологии в качестве взаимосвязанных элементов болотной гидрографической сети. В свою очередь, болотная гидрографическая сеть определяется как совокупность располагающихся на территории болотных массивов ручьев, рек, озер и топей различных размеров и типов, которые подразделяют на водоемы, водотоки и топи. При этом водоемы и водотоки делятся на существовавшие до образования болота, заросшие или заторфовавшиеся, и вторичные, возникшие уже на болотном массиве. Под топями понимают сильно переувлажненные земельные участки болотных массивов, характеризующиеся разжиженной торфяной залежью, постоянным или периодическим высоким стоянием уровней воды и непрочной рыхлой дерниной растительного покрова, часто находящейся на плаву¹.

¹ Чеботарев А. И. Гидрологический словарь. Л. : Гидрометиздат, 1964. С. 18—19, 190—191.

Именно топи наиболее близки к естественно-научному определению болота, которое звучит как «достаточно однородный природный комплекс, характеризующийся обильным застойным или слабопроточным увлажнением горизонтов грунта в течение большей части года, наличием процесса торфообразования и специфической болотной растительностью, приспособленной к условиям обильного увлажнения при недостатке кислорода в почве»².

Однако специфика болота делает его непригодным для традиционных видов водопользования. Водный кодекс РФ даже специально не предусматривает в отношении болот необходимость определения береговой полосы общего пользования. Если говорить о потребительском использовании болот, то в основном они эксплуатируются человеком для добычи расположенных под ними полезных ископаемых, включая торф.

Поскольку торф отнесен законодательством о недрах³ к твердым полезным ископаемым и главным источником его накопления являются болота, регулирование отношений, возникающих в области его разведки и добычи как специфического минерального ресурса, одновременно попадает под действие норм нескольких отраслей законодательства.

По общему правилу, водопользование в целях разведки и добычи полезных ископаемых подлежит осуществлению на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование, однако в 2021 г. для болот, если они не входят в состав территории водно-болотных угодий, было установлено исключение из данного правила. Водопользование на болотах в указанных целях теперь допускается без предоставления водного объекта (п. 2.2 ч. 4 ст. 11 ВК РФ).

Более того, в случае расположения болота на землях лесного фонда геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых на таком болоте будет осуществляться в соответствии с лесным законодательством и законодательством о недрах (ч. 2 ст. 52 ВК РФ).

Необходимо отметить, что земельные участки под болотами в пределах их береговой линии, определяемой по границе залежи торфа на нулевой глубине, подлежат согласно ст. 102 Земельного кодекса РФ отнесению к землям водного фонда. Однако, по данным Росреестра, земельные участки под болотами можно встретить во всех категориях земель. В целом площадь земель под водой и болотами составила на 1 января 2022 г. 226 810,1 тыс. га, или 13,2 % всего земельного фонда Российской Федерации. При этом больше половины земель расположены именно под болотами, что составляет 154 522,1 тыс. га, из которых 112 759,3 тыс. га находятся в категории земель лесного фонда⁴.

Можно сказать, что сложившаяся хозяйственная практика задает направление правовому аспекту использования болот в целях добычи торфа, стремясь вывести эти отношения из сферы водного законодательства, но одновременно сохраняется приоритет охраны болота как водного объекта.

Помимо того, что к болотам в полной мере применимы мероприятия по охране водных объектов, включая нормирование, в случаях и порядке, установленных

² Чеботарев А. И. Указ. соч. С. 191.

³ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». Преамбула.

⁴ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в 2021 году. С. 37. П. 1.1.2 // URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/.pdf>.



законодательством, статья 57 ВК РФ, предусматривает ряд положений для их дополнительной защиты.

Так, кроме общего запрета на загрязнение и засорение болот отходами производства и потребления, нефтепродуктами, другими загрязняющими веществами и пестицидами, предусмотрено, что объекты, предназначенные для транспортирования и хранения добытых полезных ископаемых, должны быть оборудованы средствами предотвращения загрязнения болот и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения загрязнения.

Более того, ВК РФ исключительно в отношении болот устанавливает положение, согласно которому осушение либо иное использование болот или их частей не должно приводить к ухудшению состояния неиспользуемых частей этих болот, других водных объектов и к истощению вод.

Хотя указанный принцип направлен на защиту экологического значения болот, эффективность его применения на практике вызывает вопросы.

Как правило, в естественно-научной среде под болотами имеют в виду не исключительно сами топи, а всю территорию и расположенные на ней природные элементы, неразрывно связанные с болотом. В связи с этим часто используются такие термины, как болотные массивы, микро- и мезоболотные ландшафты, болотная гидрографическая сеть, водно-болотные угодья, болотные системы. В действительности площадь болот может колебаться от нескольких гектаров до нескольких тысяч километров.

Это обусловлено и основными причинами образования болот, в качестве которых указывают зарастание водоемов, торфообразование на поверхности суши, приводящее к заболачиванию водораздельных пространств, постоянное попадание в водные объекты минеральных и органических частиц грунта, смытых с водосборной площади, отложений отмирающих растений. Как следствие, обмеление водоемов и водотоков ведет к развитию соответствующих мелководных и водолюбивых растений, что влечет за собой постепенное формирование болота.

Отсюда можно понять, что значительная часть болотных массивов в процессе своего становления уже являются неотъемлемой частью гидрографической сети, объединяющей подземные и поверхностные воды.

В свою очередь, использование человеком болот для разработки недр и добычи полезных ископаемых на практике создает сложное природно-антропогенное взаимодействие, в результате чего возможно возникновение правовой неопределенности в вопросе о том, что именно следует расценивать в каждом конкретном случае как истощение вод или ухудшение состояния неиспользуемой части болота.

К примеру, в одной из статей⁵ указывается, что функционирование мощного нефтегазодобывающего комплекса в условиях очень высокой заболоченности приводит к тому, что болота определяют специфику проектов и условий эксплуатации месторождений углеводородов и объектов инфраструктуры, а хозяйственная деятельность ведет к формированию и эволюции болотных экосистем. Так, сброс сточных вод или рекультивация ведут не к деградации болота, а к

⁵ Эксперимент по оценке самоочищения Обского болота (Западная Сибирь, Томская область) / О. Г. Савичев [и др.] // Известия Томского политехнического университета. Инжиниринг георесурсов. 2022. Т. 333. № 1. 73—84.

изменению его водно-минерального питания, что иногда сопровождается формированием весьма устойчивых болотных экосистем евтрофного типа.

Помимо этого, императивное утверждение о том, что осушение либо иное использование болот не должно приводить к ухудшению состояния их неиспользуемых частей, других водных объектов и к истощению вод, нивелируется правовой нормой ч. 4 ст. 57 ВК РФ. Законодательство допускает возможность утраты болотом режима водного объекта при добыче торфа или других полезных ископаемых, что компенсируется впоследствии его рекультивацией путем обводнения и искусственного заболачивания.

Представляется, что данное правовое допущение подчеркивает определенную условность и декларативность установленных мер охраны болота как водного объекта и практическую важность эксплуатации болот как источника минерального сырья. Однако это не исключает того, что большая часть болотных массивов входит в состав экологических систем и природных комплексов, на которые распространяются правовые режимы особо охраняемых природных территорий и международных водно-болотных угодий (далее — ВБУ).

На международном уровне особое значение придается охране водоплавающих птиц, экологически связанных с водно-болотными угодьями, чему посвящена Рамсарская конвенция, принятая 02.02.1971, к которой Советский Союз присоединился в 1977 г.

Под водно-болотными угодьями в указанной Конвенции понимаются районы болот, фенов, 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 шести метров.

Необходимо подчеркнуть, что болота и водно-болотные угодья не рассматриваются как идентичные понятия, поскольку под водно-болотными угодьями подразумевается некий тип экосистемы, служащий незаменимой средой обитания определенного биологического вида. Отсюда основным способом охраны угодий, согласно Конвенции, предусмотрено создание природных резерватов, в отношении которых присоединяющиеся к Конвенции стороны устанавливали бы в соответствии с национальным законодательством особый правовой режим.

Постановлением Правительства РФ от 13.09.1994 № 1050 о мерах по обеспечению выполнения обязательств российской стороны, вытекающих из Рамсарской конвенции, установлено, что границы, как и порядок природопользования для российских водно-болотных угодий, определяются положениями о них. Положения разрабатываются органами государственной власти соответствующего субъекта РФ совместно с Минприроды России индивидуально для каждого водно-болотного угодья, подпадающего под охрану Конвенции.

По данным Минприроды России⁶, на сегодняшний день крупнейшими по площади ВБУ в нашей стране являются Бреховские острова (Красноярский край) — 1 400 000 га; Тоболо-Ишимская лесостепь (Тюменская область) — 1 217 000 га; Паропольский дол (Камчатский край) — 1 200 000 га; Междуречье реки Пур и Мокоритто (Красноярский край) — 1 125 000 га; дельта реки Волги, включая Астраханский заповедник (Астраханская область) — 800 000 га.

⁶ См.: сайт Минприроды России. URL: <https://www.mnr.gov.ru/>.



Несмотря на то, что список ВБУ содержит сейчас 35 наименований водно-болотных угодий, только для девяти из них утверждены в установленном порядке положения, определяющие их правовой статус.

Это свидетельствует, с одной стороны, о сложности разработки таких комплексных охранных документов, а с другой — об отсутствии в течение уже длительного времени внятного правового регулирования отношений, возникающих при использовании тех или иных компонентов окружающей среды в составе водно-болотных угодий.

Необходимо подчеркнуть, что такой недостаток правового регулирования в какой-то мере компенсируется наложением на статус природных территорий и акваторий, объявленных Российской Федерацией водно-болотными угодьями международного значения, правового режима соответствующего вида особо охраняемых природных территорий.

Если посмотреть утвержденный российский список водно-болотных угодий международного значения, то там можно встретить государственные природные заповедники, заказники, а также крупные водные объекты, такие как водохранилища, озера и их системы, дельты и пойменные участки рек, морские острова.

В целом законодательная концепция особо охраняемых природных территорий наиболее близка к сущности болот как специфического природного комплекса, являющегося еще и уникальной средой обитания различных представителей как растительного, так и животного мира.

Однако, несмотря на то, что некоторая часть болот России попадает в состав особо охраняемых природных территорий (ООПТ) как федерального, так и регионального уровня, тем не менее большая их часть остается вне какого-либо специального правового режима.

Можно сделать вывод, что на данный момент отсутствует адекватный правовой механизм, позволяющий обеспечить охрану болота как единой экологической системы. Надо полагать, что его формированию, помимо прочего, препятствует проблема разграничения понятия болота как водного объекта и заболачивания как негативного процесса, требующего искоренения.

В правовой доктрине уже отмечалось, что российское законодательство не содержит ни четких критериев, определяющих правовой статус болота как объекта особой охраны, ни понятия заболачивания как негативного природно-антропогенного процесса⁷.

В случае если часть болотного массива приходится на земли сельскохозяйственного назначения, то в действие вступает система мер по охране земель, предусмотренная ст. 13 Земельного кодекса РФ. Согласно земельному законодательству заболоченные земли считаются нарушенными и представляют угрозу экономическим интересам землепользователей.

Хотя понятие процесса заболачивания в законодательстве отсутствует, согласно Методическим рекомендациям по выявлению деградированных и загрязненных земель для выявления заболоченности ориентируются по таким показателям, как поднятие уровня почвенно-грунтовых вод, продолжительность затопления, минерализация грунтовых вод.

⁷ Анисимов А. П., Попова О. В. Правовой режим водно-болотных угодий в России: анализ основных достоинств и недостатков // Современное право. 2021. № 3. С. 45—51.

Нужно отметить, что в гидрологии при классификации болот также выделяют особую категорию переувлажненных минеральных земель. Указанную категорию земель не относят к трем основным типам болот:

- низинные, они же евтрофные, травяные, в питании которых участвуют и атмосферные осадки, и поверхностные, и грунтовые воды;
- верховые, они же олиготрофные, моховые, которые питают исключительно атмосферные осадки;
- переходные смешанного питания с мезотрофной растительностью, они же лесные.

В то же время все три перечисленных вида болот ВК РФ относит к водным объектам. Представляется, что под заболачиванием понимают именно негативные процессы, связанные с переувлажнением почвы в ходе хозяйственной деятельности человека, как правило, сельскохозяйственной.

Существует понятие «нарушенные земли», под которыми понимаются земли, утратившие первоначальное качественное состояние в результате хозяйственной или иной деятельности, а также чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, нуждающиеся в восстановлении (рекультивации) в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием⁸.

Как следует из Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году⁹, наиболее часто нарушение земель происходит при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа. При этом большая часть нарушенных земель приходится на земли сельскохозяйственного назначения и лесного фонда.

Таким образом, факт наличия заболачивания связан с признанием соответствующего земельного участка нарушенным и принятием мер по его рекультивации согласно его изначальному целевому назначению. В данном случае возникающие правоотношения будут регулироваться земельным законодательством.

Следует отметить неоднозначность квалификации заболачивания как негативного процесса и отсутствие четкой правовой связи с понятием «нарушенные земли», что снижает эффективность мер по борьбе с ним.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить следующие ключевые моменты.

Действующие правовые нормы исходят из сложившейся хозяйственной практики эксплуатации территорий, занятых болотными массивами, тогда как болота представляют собой и вместилище запасов воды, и среду обитания для особого растительного и животного мира, и залежи торфа и иных природных ископаемых, одновременно являясь неотъемлемой частью лесного массива или иного природного ландшафта. Это обуславливает ценность болот с точки зрения экологии, ботаники, зоологии, гидрологии, лесоразведения, недропользования и др.

Болото в качестве объекта правового регулирования должно рассматриваться не просто как природный ресурс — (часть поверхностных вод), необходимый человеку для использования, а как природный комплекс, требующий усиленного внимания, первоочередным принципом охраны окружающей среды для которого должен быть приоритет его сохранения.

⁸ ГОСТ Р 59055-2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения».

⁹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в 2021 году. П. 1.1.6 // URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/.pdf>.



На сегодняшний день формированию законодательной базы для такого правового регулирования отношений, складывающихся по поводу охраны болот, препятствует как отсутствие правовых методов защиты целостных экосистем и их апробации, так и сложность разработки понятийного аппарата, способного адекватно в юридическом смысле разграничить понятие болота как водного объекта, как природного комплекса или экосистемы и понятие заболачивания как отрицательного процесса.

Вероятно, начать усиление правовой охраны болот стоит с формирования отдельного реестра болот, который бы соотносился со сведениями ГВР, ООПТ, списком водно-болотных угодий, сведениями, содержащимися в ЕГРН. Это позволило бы оценить текущее состояние заболоченности страны и могло стать одной из основ определения критериев для отнесения тех или иных местностей к болотам как уникальным природным комплексам.

По результатам такой инвентаризации возможно будет установить принципы и основные мероприятия по охране болот либо в отдельном, специально принятом документе, либо в рамках уже существующего отраслевого документа стратегического планирования.

Представляется, что, опираясь на документ государственной политики, можно будет разрабатывать повышающие охранный статус болот поправки в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ВК РФ, Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», либо создать полноценный нормативный правовой акт, посвященный болотам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие для магистров / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева, В. Б. Агафонов, Романова О. А. [и др.] ; отв. ред. О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева. — М. : Проспект, 2020.
2. Анисимов А. П., Попова О. В. Правовой режим водно-болотных угодий в России: анализ основных достоинств и недостатков // Современное право. — 2021. — № 3. — С. 45—51.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
4. Романова О. А. Правовая охрана поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — М., 2008. — 219 с.
5. Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности : монография. — М. : ИЗИСП ; Юриспруденция, 2012. — EDN: RVCNJR.
6. Эксперимент по оценке самоочищения Обского болота (Западная Сибирь, Томская область) / О. Г. Савичев [и др.] // Известия Томского политехнического университета. — Инжиниринг георесурсов. — 2022. — Т. 333. — № 1. — С. 73—84.