

Глава 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИРОДООБУСТРОЙСТВА

1.1. Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов Полесья: существующая правовая основа и перспективы ее развития в Республике Беларусь

1.1.1. Обзор политико-программного обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь

Понимание проблемы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья с позиции действующих политико-программных документов Республики Беларусь представляется полезным в связи с тем, что государственные концепции, стратегии, основные направления, программы и планы образуют *особый источник государственного регулирования экологических отношений*. Политический компонент подобного политико-программного обеспечения обусловлен направлениями государственной политики в экологической сфере, программный – состоит в закреплении главных целей и задач, а также механизмов их реализации.

Специфика национальных политико-программных документов, обеспечивающих охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов Полесья, заключается в том, что они имеют лишь отчасти нормативный характер. Содержащиеся в них положения, исчерпывающиеся в результате однократного выполнения, как и положения теоретического характера, не выполняющие регулирующей роли, юридической силы не имеют.

Применительно к политико-программному обеспечению охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья выделяем *общие политико-программные документы Республики Беларусь, политико-программные документы Республики Беларусь в экологической сфере, политико-программные документы Республики Беларусь, непосредственно обеспечивающие охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов и иные направления устойчивого развития Полесья*.

Главным документом, определяющим национальную политику в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья, выступает Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) [193]. Основной Закон государства придает мерам по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов всеобщий характер, устанавливает экологические права граждан, закладывает экономическую основу экологических отношений, а также устанавливает гарантии и принципы в экологической сфере.

Конституционные основы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья дополняются Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 [194], Основными направлениями внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденными Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З [362], Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г., одобренной Президиумом Совета Министров Республики Беларусь 23 марта 2004 г. (протокол № 12) и Национальной комиссией по устойчивому развитию Республики Беларусь 6 мая 2004 г. (протокол № 11/15 ПР) [293], и некоторыми другими национальными политико-программными документами, затрагивающими одновременно большинство сфер жизнедеятельности общества и государства.

Общими политико-программными документами Республики Беларусь Полесье причисляется к одному из проблемных регионов, требующих особого режима развития и управления. Прежде всего данный подход связывается с разрушением слоя торфа полностью или в остатке менее 30 см многих полесских торфяников вследствие крупномасштабной гидромелиорации. Поскольку в государственной поддержке наряду с осушенными землями нуждаются местности с сохранившимися в естественном состоянии болотными экологическими системами, то предполагается увеличение перечня видов хозяйственной и иной деятельности, содействующих развитию региона как особо охраняемых и рекреационных природных территорий [293, с. 109].

В качестве стратегической цели развития Полесья устанавливается прекращение деградации данной крупномасштабной средообразующей экологической системы Европы, а также обеспечение перехода региона к устойчивой социо-эколого-экономической модели. Планируется выполнение целевых параметров совершенствования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья, в том числе включение расположенных в пределах региона особо охраняемых природных территорий и биосферных резерватов международного значения (совместных

с Украиной и Польшей) в национальную и общеевропейскую экологические сети, создание инфраструктуры для развития экологического туризма, поддержание экологической ситуации и оптимизация отраслей добывающей промышленности, ведение ландшафтно-адаптированного и радиологически безопасного сельского хозяйства, всемерное развитие наукоемких производств, активизация малого и среднего бизнеса (особенно крестьянских (фермерских) хозяйств) в регионе [293, с. 123–124].

Достижение заявленной цели устойчивого развития Полесья предусматривается посредством механизмов, содержащихся в Стратегии по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия на 2011–2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 ноября 2010 г. № 1707 [573], 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], Концепции развития охотничьего хозяйства в Республике Беларусь, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2014 г. № 1029 [195], Концепции развития рыболовного хозяйства в Республике Беларусь, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июня 2015 г. № 459 [196], Стратегии в области охраны окружающей среды Республики Беларусь на период до 2025 г., одобренной решением коллегии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 28 января 2011 г. № 8-р [571], Водной стратегии Республики Беларусь на период до 2020 г., утвержденной решением коллегии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 72-р [74], и других национальных документах стратегического и концептуального характера в экологической сфере.

Политико-программными документами Республики Беларусь в экологической сфере констатируется высокая значимость природно-ресурсного потенциала Полесья, и в первую очередь расположенных в пределах региона особо охраняемых природных территорий международного значения. Например, упоминается о том, что Национальный парк «Беловежская пуща» награжден европейским дипломом для особо охраняемых природных территорий, а часть его территории включена в Список объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО; на основе биосферного резервата ЮНЕСКО «Прибужское Полесье» создан трехсторонний биосферный резерват «Западное Полесье» (Беларусь – Польша – Украина); национальный парк «Припятский», заказники «Споровский», «Средняя Припять», «Званец», «Ольманские болота», «Простырь», «Выгонощанское», «Морочно», «Старый Жаден», «Выдрица» включены в список водно-болотных угодий международного значения; национальные парки «Беловежская пуща», «Припятский», заказники «Споровский», «Средняя Припять», «Выгонощанское», «Ольманские болота» соответствуют критериям «Изумрудной сети Европы»; заказники «Выгонощанское», «Споровский», «Прибужское Полесье», «Средняя Припять» являются элементами зеленых маршрутов и т. д. [292, с. 3–5].

Вместе с тем Полесье характеризуется низкой степенью защищенности подземных вод от загрязнения, большой долей мелиорированных земель, высоким уровнем дефляционной опасности почв, а также неблагоприятной радиационной обстановкой в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС [571, с. 5–6]. Усиленно подчеркивается негативное влияние осушительной мелиорации заболоченных земель на речной сток в пределах региона, обусловившей необходимость проведения строительства инженерных сооружений по защите населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий от паводков и других противопаводковых мероприятий [74, с. 5, 102; 101, прил. 11]. При этом устанавливается, что специфика экологических проблем Полесья должна учитываться при разработке и реализации государственных целевых стратегий, программ и планов действий по охране и рациональному использованию отдельных компонентов окружающей среды и природных экологических систем, программ, планов действий по охране окружающей среды в соответствии с видами экономической деятельности, государственных программ научных исследований в области охраны окружающей среды, региональных программ и местных планов действий по охране окружающей среды [571, с. 19].

Присущие экологической системе Полесья природные условия и особенности хозяйственного освоения обуславливают необходимость отведения специального места в системе национальных политико-программных документов в экологической сфере Стратегии по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 февраля 2009 г. № 177 [572], Стратегии сохранения и рационального (устойчивого) использования торфяников, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 1111 [308].

В перечне стратегических мероприятий встречаются такие, которые направлены главным образом на охрану и рациональное использование природных комплексов и (или) объектов Полесья. К подобным мероприятиям относятся: реализация мероприятий по ренатурализации болота «Морочно», по восстановлению гидрологического режима в заказнике «Званец», по предотвращению зарастания открытых низинных водно-болотных угодий в заказнике «Споровский», разработка и утверждение планов управления заказником «Выгонощанское», выявление мест обитания диких животных и произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, и передача их под охрану пользователям земельных участков и (или) водных объектов в заказниках «Званец», «Споровский», «Выгонощанское», реализация мероприятий планов управления заказниками «Званец», «Споровский» и др. [572].

Сохранение и рациональное (устойчивое) использование полесских земель (включая почвы), предотвращение их деградации и повышение продуктивности предусматривается посредством проведения мероприятий по повышению эффективности использования мелиорированных земель, предотвращению деградации земель и агроландшафтов. В первую очередь обозначается необходимость разработки и реализации схем землеустройства, реконструкции и восстановления мелиоративных систем, агромелиоративных мероприятий на мелиорированных землях, ремонтно-эксплуатационных работ на мелиоративных и водохозяйственных системах, ввод в оборот заливных лугов, вывод с территории учреждения «Полесский государственный радиационно-экологический заповедник» заливных лугов для выпаса мясного скота [103].

Специальными политико-программными документами Республики Беларусь в экологической сфере обосновывается, что для Полесья действительно важно обеспечить сохранение и использование торфяников таким образом и такими темпами, которые не приведут в долгосрочной перспективе к их истощению. В связи с этим предписывается особая и (или) специальная охрана сохранившихся в естественном состоянии болот; осуществление добычи торфа на подготовленных торфяных месторождениях или восстановление гидрологического режима которых невозможно или нецелесообразно, неэффективно осушенных посредством лесной мелиорации торфяниках, заболачивание которых повторно нецелесообразно, неэффективно используемых осушенных землях сельскохозяйственного назначения, мелиоративные системы которых восстановлению не подлежат; использование осушенных земель сельскохозяйственного назначения с торфяными почвами, влекущее минимальную утрату органического вещества почвы и сохранение ее плодородия; экологическая реабилитация болот, эффективное использование которых невозможно [308, с. 7].

По нашему убеждению, совершенствованию охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья на политико-программном уровне будет способствовать разработка и реализация Стратегии устойчивого развития Белорусского Полесья [293, с. 124] и соответствующего ей регионального стратегического плана. Предлагаемые политико-программные документы могли бы закреплять цель, задачи, принципы и приоритетные направления охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона, обозначать ожидаемые результаты запланированных мероприятий с учетом современного экологического состояния региона и фактические результаты выполненных мероприятий по сохранению, восстановлению и устойчивому использованию местных природных ресурсов за период действия политико-программных документов, обеспечивающих охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов Полесья.

При разработке Стратегии устойчивого развития Белорусского Полесья следует помнить, что, только будучи утвержденными нормативными правовыми актами, политико-программные документы обязательны для исполнения. Как политико-программный документ, непосредственно обеспечивающий охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов и иные направления устойчивого развития Белорусского Полесья, такую стратегию обоснованно ввести в действие постановлением Совета Министров Республики Беларусь.

Вопросы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья систематически затрагиваются Государственной программой геологоразведочных работ по развитию минерально-сырьевой базы Беларуси на 2006–2010 годы и на период до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 28 марта 2006 г. № 184 [99], Государственной программой мер по смягчению последствий изменения климата на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 июня 2013 г. № 510 [100], Государственной программой развития охотничьего хозяйства на 2016–2020 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 апреля 2015 г. № 296 [102], Государственной программой развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной

постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 марта 2016 г. № 196 [101], и другими государственными программами.

В программных документах Республики Беларусь находит логическое продолжение стратегическая идея устойчивого развития Полесья. Так, на программном уровне подчеркивается, что полесские болота являются мощным средообразующим фактором не только для территории нашей страны, но и для всей европейской части континента; целью национальной экологической политики признается улучшение качества окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, эффективное использование природных ресурсов при сохранении целостности природных комплексов, в том числе уникальных; одними из приоритетных направлений охраны и использования земель признаются повышение плодородия легких почв и продуктивного долголетия мелиорированных земель с торфяными почвами, разработка и внедрение технологий по высокопродуктивному экологически и экономически обоснованному использованию деградированных торфяных, органо-минеральных и постторфяных песчаных почв, улучшение агроландшафтов с частичным восстановлением болотных и лесных экологических систем на выработанных торфяных месторождениях и мелиорированных землях с песчаными почвами, образовавшимися после разрушения слоя торфа; ведущая роль в сохранении биологического разнообразия отводится особо охраняемым природным территориям и т. д.

Государственное планирование в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья осуществляется посредством интеграции региональных вопросов в рамки планирования социально-экономического развития страны. Конкретные мероприятия вносятся в государственные планы действий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, в том числе по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия.

Вместе с тем государственное планирование в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья не всегда осуществляется системно и непрерывно. Так, не получила продолжение действия Государственная программа социально-экономического развития и комплексного использования природных ресурсов Припятского Полесья на 2010–2015 годы, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 29 марта 2010 г. № 161 [103].

Значимым вкладом в программное обеспечение устойчивого развития региона считаем разработку и реализацию Программы социально-экономического развития Полесья. В подобной программе должна быть дана оценка современному экологическому состоянию региона, определены цели, задачи, приоритеты, основные направления и ожидаемые результаты региональной политики в экологической сфере. В ней следует обосновать пути совершенствования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов региона, изложить практические предложения по оптимизации действующего эколого-правового механизма регионального развития.

Государственное планирование объявления, преобразования и прекращения функционирования *особо охраняемых* природных территорий Полесья в Республике Беларусь осуществляется комплексно. При этом усматривается недостаточность стратегического планирования охраны в указанной области отношений по причине отсутствия плана действий по реализации 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]. Следует уточнить мероприятия по охране водно-болотных территорий региона в очередном стратегическом плане по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, от 2 февраля 1971 г. [185] с учетом окончания периода, на который была рассчитана реализация стратегического плана по ее выполнению на 2009–2014 годы [572].

Говоря о политико-программном обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья в Республике Беларусь, нельзя не принимать во внимание тот факт, что многие заслуживающие, на первый взгляд, положительной оценки политико-программные документы носят довольно декларативный характер. Выявленные случаи ненадлежащего выполнения национальных стратегических предписаний относятся преимущественно к требованиям по разработке и утверждению нормативных правовых актов, а равно организации рассмотрения проектов нормативных правовых актов, программ, планов действий.

В подтверждение сказанному достаточно указать, что должным образом не разработаны стратегически запланированные и имеющие принципиальное значение для охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Полесья нормативные правовые акты Республики Беларусь, которые должны содержать требования в области охраны окружающей среды при разработке торфяных месторождений. Ввиду того, что на национальном нормативном правовом уровне