**Понятие, виды, основания, формы, объекты и субъекты правовой охраны окружающей среды**

Правовое регулирование в природоохранной сфере сводится к закреплению нормами права видов, оснований, форм, объектов и круга субъектов охраны окружающей среды, прав и обязанностей участников природоохранной деятельности.

Необходимость рассмотрения и обособления правовой охраны окружающей среды в качестве относительно самостоятельного социально-правового явления обусловлена тем, что в процессе осуществления рационального и комплексного использования земель, недр, лесов, атмосферного пространства, растительного, животного мира, регулируемого природопользования в национальных парках и заказниках практически всегда имеют место коллизии экономических и экологических интересов. По мотивам «наиболее полного удовлетворения материальных, иных потребностей человека» и нежеланию «ждать милости от природы» общественно-экономические интересы обычно превалируют над экологией. В условиях различных кризисных ситуаций такое преобладание приобретает гипертрофированные темпы и масштабы, что закономерно влечет за собой неэффективное использование, уничтожение, порчу, иное «ухудшение» естественных богатств, их истощение и в целом деградацию окружающей природной среды. На состояние последней негативное влияние оказывают также процессы промышленного и сельскохозяйственного производства, урбанистической, оборонной и иные виды антропогенной деятельности. Указанные и другие факторы предполагают существование механизма правового регулирования проведения всевозможных работ, мероприятий и действий, направленных на охрану окружающей среды.

Правовую охрану окружающей среды следует рассматривать;

во- первых, как институт экологического права (объективное право) и субъективное право (права и обязанности субъектов природоохранной деятельности),

во-вторых, в качестве системы правовых мер по охране естественной, нетрансформированной среды жизнедеятельности различных организмов и преобразованной, природы. Последняя фактически означает охрану среды жизнедеятельности человека. Как институт экологического права правовая охрана окружающей среды представляет собой совокупность общих правовых норм, определяющих единые условия и требования природоохранной деятельности, а также специальных норм, регулирующих отношения, по охране земель, вод, недр, других природных ресурсов, природных объектов и природных комплексов, обеспечению экологической безопасности в сферах несельскохозяйственного производства, сельскохозяйственного производства, в населенных пунктах, лечебно-оздоровительных, рекреационных и других территориях или зонах антропогенного воздействия. Эти нормы содержатся соответственно в Конституции и некоторых конституционных законах, природоохранном законодательстве, и законах, уголовном, административном и ином законодательстве.

Статьями 45,46 Конституции предусмотрено право граждан на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду и возмещение вреда, причиненного нарушением этого права.

Законом «Об охране окружающей среды» закреплены цели, принципы и правовые основания природоохранной деятельности, круг подлежащих охране природных ресурсов, природных объектов и природных комплексов, права и обязанности граждан и общественных объединений по охране окружающей среды, система экологического просвещения, воспитания и образования, государственная политика, государственное регулирование и управление в данной сфере, экономический механизм охраны окружающей среды, государственная система наблюдений за ее состоянием и кадастрового учета природных ресурсов; определены вопросы нормативно-технического и научного обеспечения природоохранных мероприятий, экологической экспертизы, экологические требования к хозяйственной деятельности; предусмотрены охрана окружающей среды от вредного воздействия и защита озонового слоя; выделение особо охраняемых природных территорий и объектов, территорий экологического риска, зон экологического кризиса и экологического бедствия: контроль и надзор в области охраны окружающей среды; ответственность за нарушения природоохранного законодательства и возмещение экологического вреда; разрешение споров и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды. Положения данного закона детализируются и дополняются другими природоохранными, природоресурсными, иными нормативными правовыми актами.

В процессе регулирования отношений по охране окружающей среды определяются основания природоохранной деятельности, объекты, подлежащие охране, субъекты, осуществляющие такую охрану, их права и обязанности.

Основаниями для охраны окружающей среды являются юридические факты в виде действий (бездействия) и событий, соответственно совершение (несовершение) или наступление которых может повлечь или повлекло нарушение, разрушение и (или) уничтожение элементов и компонентов окружающей среды, ее качественное ухудшение и деградацию. Для предотвращения, снижения или устранения указанных отрицательных последствий может и должна осуществляться природоохранная деятельность. Например, юридические факты в виде действий компетентных государственных органов, научных учреждений и учебных заведений по созданию особо охраняемых природных территорий являются основаниями для заповедной охраны окружающей среды. Бездействие лесхоза по профилактике заболеваний леса может привести и таким заболеваниям, что впоследствии станет основанием для проведения лесхозом специальных лесозащитных мероприятий. Событие в виде мощного снегопада и обледенения, повлекшее массовую гибель диких животных, служит основанием для принятия неотложных мер по захоронению павших животных и предотвращению дальнейшей их гибели.

Правовая охрана окружающей среды может осуществляться в активной, консервативной и смешанной организационно-правовых формах. Первая форма выражается в организации и обеспечении рационального, комплексного, неистощимого использования земель, недр, вод, лесов, воздушных компонентов атмосферного пространства, растительного и животного мира, а при возможности также в их улучшении, восстановлении и (или) воспроизводстве.

Консервативная форма охраны окружающей среды имеет место при изъятии из оборота естественных и антропогенных ресурсов путем создания заповедных территорий или объявления полностью не используемыми территорий и зон, пострадавших от катастроф, аварий или стихийных бедствий. Изъяты из оборота, например, ресурсы заповедников, естественные и антропогенные ресурсы загрязненных радионуклидами территорий и зон, на которых исключено проживание населения.

Смешанная форма охраны окружающей среды может сочетать разные элементы активной и консервативной форм природоохранной деятельности, например создание национальных парков, заказников, иных территорий и зон, в которых выделены частично используемые и изъятые из хозяйственного оборота участки.

Объектами правовой охраны окружающей среды в самых общих чертах признаются природные ресурсы, природные объекты и охраняемые природные или природно-антропогенные комплексы. К природным ресурсам и природным объектам соответственно относятся земля, воды, леса, недра, атмосферное пространство и полезные его компоненты, растительный и животный мир, климатические ресурсы, уникальные, редкие или типичные ландшафты, иные природные объекты. Охраняемыми природными комплексами являются особо охраняемые заповедные (заповедники, национальные парки, заказники) и другие территории, например пострадавшие от катастроф, аварий и стихийных бедствий. К охраняемым природно-антропогенным объектам следует отнести участки природных ресурсов и неразрывно связанные с ними строения, сооружения (дамбы, плотины, каналы, оросительные системы, естественные хранилища газа, нефти и др.), лесопосадки, защитные полосы, иные объекты.

Права и обязанности субъектов природоохранной деятельности в процессе охраны окружающей среды обусловлены видами и состоянием природных ресурсов, природных объектов или природных комплексов, целями и характером хозяйственного, заповедного или иного нехозяйственного использования данных ресурсов, объектов и комплексов, составом проводимых на них средозащитных работ и мероприятий, другими факторами.

В качестве субъектов правовой охраны окружающей среды могут выступать государственные, кооперативные, общественные, другие предприятия, организации, объединения, учреждения и граждане, лица без гражданства, международные организации, иностранные юридические и физические лица.

Основными правами субъектов правовой охраны окружающей среды являются их возможности: содействовать реализации государственных экологических программ; проводить общественную экологическую экспертизу; возбуждать ходатайства перед государственными органами и природопользователями о соблюдении ими природоохранного законодательства, проведении природоохранных работ и мероприятий; осуществлять общественный экологический контроль; принимать участие в охране земель, вод, лесов, национальных парков, заповедников, заказников, памятников природы, других природных ресурсов, комплексов и объектов, получать достоверную экологическую информацию; требовать возмещения вреда или ущерба, причиненных нарушением природоохранных правил и др.

Субъекты правовой охраны окружающей среды обязаны: соблюдать природоресурсное, природоохранное, иное законодательство; проводить необходимые работы и мероприятия по охране земель, вод, лесов, особо охраняемых и других природных ресурсов, объектов и комплексов; возмещать причиненные экологический вред, ущерб или убытки; устранять неблагоприятные для окружающей среды последствия и т. д.

Применительно к конкретным охраняемым объектам субъекты правовой охраны окружающей среды могут иметь другие права и нести соответствующие обязанности.

**Содержание правового регулирования в природоохранной сфере. Правовая охрана природной среды**

К правовой охране природной среды относятся правовая охрана земель, недр, вод, лесов, воздушных компонентов атмосферного пространства, растительного мира, животного мира, заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы.

Правовая охрана земель, недр, вод, заповедных территорий, других природных ресурсов, природных объектов и природных комплексов включает систему закрепленных правом организационных, технических, экономических, других работ и мероприятий, направленных на рациональное, комплексное использование и предотвращение необоснованных изъятий этих ресурсов, объектов и комплексов, их улучшение, восстановление, воспроизводство и защиту от вредных естественных или антропогенных воздействий.

Согласно Земельному законодательству, другим актам земельного законодательства, охрана земель включает: рациональную организацию территории; восстановление и повышение плодородия почв, других свойств земли; защиту земельных участков от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения вредными веществами и отходами, иных процессов разрушения, а также от зарастания сельскохозяйственных земель кустарником и мелколесьем; сохранение торфяных почв от выветривания, пожаров и минерализации; консервацию деградированных угодий; рекультивацию нарушенных земель, повышение их плодородия и других полезных свойств; снятие, сохранение и использование плодородного слоя почвы при нарушении земель."

Рациональное использование и охрана недр согласно Кодексу о недрах, другим актам горного законодательства сводится к: исключению самовольного недропользования; регистрации и учету работ, связанных с пользованием недрами; учету состояния, движения запасов, потерь и ухудшения полезных ископаемых; полному и комплексному геологическому изучению недр для достоверной оценки разведанных полезных ископаемых; недопущению порчи разрабатываемых и сопредельных месторождений ископаемых; наиболее полному извлечению из недр полезных ископаемых, рациональному использованию вскрышных пород; охране геологической среды, месторождений от затопления пожаров, иных стихийных бедствий: предотвращению загрязнения недр и самовольной застройки месторождений; соблюдению порядка консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий, восстановлению нарушенных участков недр; экспертизе геологической информации и др.

В соответствии с Водным кодексом, иными актами водного законодательства, воды подлежат охране от напряжения, засорения, истощения и других действий, которые способны привести к изменению физических, химических и биологических показателей качества вод или нарушению их гидрологического режима.

Для предотвращения ухудшения состояния и качества вод, сохранения среды произрастания растений и обитания животных на землях, прилегающих к водным объектам, а также зашиты источников питьевого водоснабжения соответственно выделяются водоохранные зоны и прибрежные полосы, устанавливаются зоны санитарной охраны.

Запрещаются сбросы в водные объекты всевозможных отходов. Отведение в водные объекты дренажных, шахтных, карьерных и иных сточных вод допускается только при наличии разрешений на специальное водопользование, и если это не приведет к превышению в данных объектах предельно допустимых концентраций определенных веществ.

Лесным кодексом, другими актами лесного законодательства предусмотрены улучшение, воспроизводство, охрана и защита лесов.

Улучшение лесов представляет собой комплекс организационных, экономических, лесомелиоративных, лесохозяйственных, других мероприятий, направленных на удаление поврежденных, загрязненных, иных нарушенных древостоев; сохранение генофонда и биоразнообразия лесов, повышение их продуктивности и т. д.

Мероприятия по воспроизводству лесов связаны с удалением порубочных, выгоревших и других древесных остатков, подготовкой лесных почв, посадкой высокопродуктивных и хозяйственно ценных пород для обеспечения формирования в необходимые сроки лесных био-фитоценозов.

В целях сохранения благоприятной окружающей среды, обеспечения народного хозяйства и населения древесиной, другими лесными материалами, осуществления туризма и рекреации леса подлежат охране от незаконных порубок, пожаров, загрязнения вредными веществами и других действий, наносящих вред лесным ресурсам, а также защите от вредителей и болезней.

Законом «Об охране атмосферного воздуха» регулируется охрана не атмосферного пространства, а только воздушных масс от загрязнения и истощения, превышения шума, вибрации, ультразвука, ионизирующих излучений, других вредных воздействий в процессе строительства, эксплуатации предприятий, строений и других объектов, стационарных и передвижных источников выбросов различных летучих веществ, применения средств защиты растений, стимуляторов их роста, внесения минеральных удобрений, добычи полезных ископаемых, осуществления иных видов деятельности. Этим Законом предусматривается нормирование качества атмосферного воздуха путем установления нормативов: предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ, уровней вредных физических и других воздействий; предельных объемов образования загрязняющих веществ при эксплуатации различных объектов; содержания загрязняющих веществ в отработанных газах; потребления воздуха для производственных нужд и др.

Другими нормативными актами предусматривается рациональное и безопасное использование атмосферного пространства при воздухоплавании, боевых стрельбах, запусках ракет и т. д.

Согласно законодательству об охране и использовании растительного мира, охрана растительных организмов заключается в их рациональном использовании, сохранении генофонда, недопущении загрязнения, порчи, повреждения и уничтожения, защите от пожаров, вредных насекомых и болезней. Охрана лесной растительности неразрывно связана с охраной лесов.

Закон «Об охране и использовании животного мира» в качестве охранных мер предусматривает: установление правил и норм по охране, рациональному использованию и воспроизводству животных, ограничений и запретов в пользовании животным миром; охрану среды обитания, размножения и путей миграции животных, предотвращение их гибели; создание заповедников, других особо охраняемых природных территорий; разведение исчезающих животных, оказание им помощи в случаях заболеваний, стихийных бедствий и т. д.

В соответствии с Законом «Об особо охраняемых природных территориях» осуществляется регулирование отношений в организационно-правовых формах заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы. Этим нормативным правовым актом определены цели и задачи заповедной охраны природы, понятия и виды особо охраняемых природных территорий и объектов, правовые основания природного заповедания, право собственности в особо охраняемые природные территории и объекты, цели их использовании, управление особо охраняемыми природными территориями и объектами, порядок создания и ликвидации данных территорий и объектов; закреплены режимы заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы, государственный контроль за их охраной и использованием, международное сотрудничество в области природного заповедания.

Охрана природных ресурсов заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы соответственно сводится к сохранению в естественном состоянии исторически сложившихся типичных или уникальных ландшафтов и экосистем, их гидрологического режима, генетического фонда растений и животных, границ и юридического статуса заповедных территорий или объектов для поддержания глобального, регионального или локального природного равновесия.

В соответствии с ратифицированной 10 июня 1993 г. Конвенцией «О биологическом разнообразии» в стране стали появляться правовые нормы, направленные на регулирование отношений по сохранению, улучшению и рациональному использованию национальных биоресурсов.

**Правовая охрана среды жизнедеятельности человека**

Правовая охрана среды жизнедеятельности человека, в отличие от правовой охраны природы, представляет собой правовое регулирование природоохранных отношений по обеспечению экологической безопасности в промышленности, энергетике, сельском и коммунально-бытовом хозяйстве, городах и других населенных пунктах, на транспорте, в научной, оборонной, санаторно-курортной и иных нехозяйственных сферах, оказывающих отрицательное воздействие на экосистемы, а также по ликвидации неблагоприятных экологических последствий техногенных катастроф и аварий или стихийных бедствий.

В юридической литературе и других источниках отсутствуют научно обоснованные, последовательные, исчерпывающие классификации сфер жизнедеятельности людей, в которых может и должна осуществляться природоохранная деятельность: учеными избирательно исследуются проблемы охраны окружающей среды в производстве, аграрном секторе, урбанизированных регионах от загрязнения токсичными веще- ствами или агрохимикатами и т. д. Этот пробел делает неопределенными объекты, круг субъектов и содержание общественных отношений в процессе охраны среды жизнедеятельности человека, не способствует формированию и систематизации законодательства для регулирования указанных отношений.

В этой связи не случайно существование огромного количества разрозненных, противоречивых или дублирующих друг друга отдельных правовых норм, правовых нормативных актов по охране окружающей человека среды в промышленности, энергетике, городах и других населенных пунктах, сельском хозяйстве, иных сферах антропогенной деятельности и в целом по обеспечению экологической безопасности. Наряду с рассмотренными в предшествующих разделах некоторыми общими и собственно природоохранными нормами, законодательными и подзаконными актами к правовым относятся также Законы «О предпринимательстве» от 14 июня 2003 г., «О здравоохранении» от 11 января 2002 г., ряд других нормативных актов.

Основными, поддающимися учету и оценке загрязнителями среды жизнедеятельности человека признаются промышленность, транспорт, энергетика и коммунально-бытовое хозяйство. В промышленности большой вред этой среде и здоровью людей причиняют металлургическая, химическая, нефтеперерабатывающая отрасли, станко-, авто-, тракторо- и иное машиностроение, промышленность строительных материалов и др. Не менее отрицательное воздействие на состояние экосистем оказывают выбросы, шумы и вибрации, источниками которых являются объекты и средства соответственно автомобильного, железнодорожного, воздушного и других видов транспорта, промышленной и коммунальной теплоэнергетики. В силу массового сосредоточения населения в городах происходит скопление огромного количества биомассы и гипертрофированное развитие коммунально-бытовых инфраструктур на небольших по площади и относительно автономных участках территорий, нарушение баланса или деградация их экосистем. Поэтому предотвращение и максимальное снижение влияния промышленности, транспорта, теплоэнергетики и коммунально-бытового хозяйства на окружающую человека среду являются одной из главных задач природоохранной деятельности.

Весьма актуальны проблемы охраны окружающей среды и в аграрном секторе экономики. В данной сфере оправдано выделить охрану среды жизнедеятельности человека от вредного воздействия сельскохозяйственного производства и правовые меры по охране сельского хозяйства от вредного антропогенного воздействия. Специфика агрохозяйственных отраслей предполагает необходимость детального правового упорядочения процессов транспортировки, хранения и переработки сельхозпродукции, захоронения или уничтожения экологически опасных ее видов. Так, перемещение бального скота в другие местности, нарушение порядка его уничтожения и захоронения способны вызвать эпидемии среди людей и эпизоотии среди животных. Например, надлежаще необустроенные скотомогильники животных, болевших сибирской язвой, представляют опасность для всего живого на протяжении трех и более столетий.

В силу этих и ряда других причин в юридической литературе вполне обоснованно стала подробно исследоваться природоохранная деятельность по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, утилизации отходов производства и потребления. Примечательно, что анализу начали подвергаться также вопросы правового регулирования природоохранных отношений в вооруженных силах и других сферах обеспечения национальной безопасности государств.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует об отсутствии последовательности и системности в правовом регулировании собственно природоохранной деятельности. Представляется, что правовая охрана среды жизнедеятельности человека должна осуществляться не по отраслям или сферам производства, видам транспорта и местам проживания людей, а, во-первых, в направлении экологизации законодательства, регулирующего процессы размещения, проектирования, строительства, изготовления или сборки, реконструкции, ввода в действие, эксплуатации и прекращения функционирования соответственно предприятий, зданий, сооружений, машин, механизмов, иных объектов, оказывающих воздействие на экосистемы указанной среды безотносительно отраслевой принадлежности таких объектов. Во-вторых, в плане совершенствования и повышения экологичности технологий эксплуатации указанных объектов, сокращения сроков их амортизации. При такой общей конструкции правовой охраны окружающей человека среды все экологические требования, в целом предъявляемые, например, к объектам автотранспортной или теплоэнергетической деятельности, следует распространять на частный автотранспорт, ведомственные автомобили и котельные, несмотря на то, что они не относятся соответственно к автомобильной и энергетической отраслям народного хозяйства.

Правовое регулирование природоохранной деятельности в курортных, рекреационных и некоторых других зонах содержит в себе одновременно элементы правовой охраны природной среды и правовой охраны среды жизнедеятельности людей.

Наконец, в соответствии с Законом  «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС» и с учетом уровней загрязнения, возможностей проживания и получения экологически чистой продукции выделены:

1) тридцатикилометровая зона эвакуации, прилегающая к станции;

2) зона первоочередного отселения;

3) зона последующего отселения;

4) зона с правом на отселение;

5) зона проживания с периодическим радиационным контролем. Отнесение участков указанных территорий к соответствующим зонам осуществляется Правительством. Правовое положение физических лиц. принимавших участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, отселенных и выехавших на новое место жительства с территорий радиоактивного загрязнения, проживающих на этих территориях, определяется Законом  «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Указанные законы имеют узкоспециализированную направленность и не способны охватить работы и мероприятия, необходимые для устранения последствий чрезвычайных ситуаций. В этой связи оправдана унификация правового регулирования деятельности по ликвидации последствий любых техногенных катастроф и аварий или стихийных бедствий общенационального, регионального и локального масштабов, что предполагает разработку и принятие комплексного законодательного акта.

**Правовое регулирование природного заповедания**

В условиях существовавшего в отечественной практике преимущественно административно-командного ведомственного упорядочения природопользований принцип рационального использования земель, недр, вод, лесов и других естественных богатств не обеспечивал оптимального экологического баланса в природе, т. к. стремление к получению наибольшего материального эффекта при наименьших затратах труда и средств фактически подавляет природоохранный аспект данного принципа. Вместо организации рационального, комплексного и эффективного природопользования и ресурсосбережения народнохозяйственная политика фактически была сориентирована на экстенсивно- интенсивную эксплуатацию, по сути, перемалывание природных богатств. В процессе такого хозяйствования сохранение и поддержание природного равновесия, и обеспечение неистощимого природопользования возможны только при признании паритета между природоохранными и экономическими интересами общества. В районах и регионах с сильно деградированными природными комплексами природоохранные интересы должны преобладать над экономическими.

В Законе  «Об охране окружающей среды» содержатся наиболее принципиальные положения о заповедании во всеобщих формах - особо охраняемых природных объектах и территориях и закрепляются модификации этих форм в виде заповедников, национальных парков, заказников, памятников природы, занесения в Красную книгу редких или исчезающих растений и животных. При этом в указанном законодательном акте не проводится четкая грань различия между понятиями «особо охраняемый природный объект» и «особо охраняемая природная территория», в то время как это разные категории.

Законом «Об особо охраняемых природных территориях» определены понятия, виды, порядок создания (объявлениях правовой режим указанных территорий, управления ими, международного сотрудничества в области природного заповедания. Так, к особо охраняемым природным территориям отнесены участки земли и части водного пространства, в том числе природные комплексы, имеющие особое эколо-

В практике консервативной охраны природы могут быть созданы и объявлены соответственно биосферные, ландшафтные, гидрологические, биологические (зоологические, ботанические), геологические (минералогические, палеонтологические) и другие типы заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы. В естественнонаучной литературе имеются предложения о необходимости создания новых форм заповедания типа экологических ниш для сохранения представителей биоразнообразия, путей и коридоров миграции диких животных. Однако проведенная типологизация особо охраняемых территорий и объектов, в принципе, условна, поскольку они фактически комплексно выполняют функции защиты биосферы, сохранения ландшафтов, водоемов, гидрологических режимов экосистем, биологических и иных естественных ресурсов.

Естественно-физические свойства и существующее состояние намечаемых для заповедания природных комплексов и единичных объектов природы обычно предопределяют их основное целевое назначение и задачи в рамках основополагающей цели заповедной охраны окружающей природной среды.

В литературе до сих пор четко не определена основополагающая цель заповедания, что не способствует конкретизации основных целей создания заповедников, национальных парков и заказников. Такой целью правомерно признать оптимизацию взаимодействия общества и природы для сохранения генофонда живых организмов и представителей биоразнообразия, среды их проживания и обитания, удовлетворения, в конечном счете, физиологических, экологических, эстетических, иных потребностей настоящего и последующих поколений людей.

Общие цели и задачи создания заповедников, национальных парков, заказников, объявления памятников природы помимо зависимости от их естественно-физических свойств и состояния в значительной мере обусловлены также государственными, общественными, другими публичными и частными интересами.

В законодательстве о природном заповедании содержатся косвенные указания об основном целевом назначении заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы. В частности, Законом «Об особо охраняемых природных территориях» закреплено только то, что данные территории могут использоваться при условии соблюдения требований, установленных законодательством, в природоохранных, научно-исследовательских, оздоровительных, рекреационных и образовательно-воспитательных целях, для мониторинга окружающей среды. Другие виды деятельности могут осуществляться при условии, что они не противоречат основному целевому назначению особо охраняемых природных территорий и объектов, установленным требованиям по охране, восстановлению и использованию природных комплексов и отдельных объектов.

Согласно указанному Закону, задачами заповедников являются: сохранение в натуральном состоянии природного комплекса, входящего в состав заповедника; проведение научных исследований; организация мониторинга окружающей среды; содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны природы; популяризация природоохранных взглядов и дела охраны природы. В задачи национальных парков входят: сохранение эталонных и уникальных природных комплексов и объектов природы; организация экологического просвещения и воспитания населения; проведение научных исследований; разработка и внедрение научных методов охраны природы и природопользования; сохранение культурного наследия (объектов этнографии, археологии, истории, палеонтологии и др.); организация рекреационной деятельности.

В действительности заказники, как и другие заповедные участки природы, могут и фактически должны использоваться в природоохранных, научно-исследовательских, оздоровительных, рекреационных и воспитательно-образовательных целях, для мониторинга окружающей среды соответственно государственными органами, физическими и юридическими лицами, в том числе заповедниками и национальными парками как специфическими природоохранными научно-исследовательскими учреждениями. Например, использование Национальным парком «Беловежская пуща» сопредельного с его территорией заказника «Дикое».

Исходя из деления Законом «Об особо охраняемых природных территориях» заказников на ландшафтные или комплексные, биологические (ботанические, зоологические), палеонтологические и гидрологические (болотные, озерные, речные), задачами этих заповедных участков природы правомерно считать: сохранение и восстановление особо ценных природных ландшафтов и комплексов, ценных в хозяйственных, научных и культурных отношениях, а также редких и исчезающих растений и животных, ценных водных объектов и комплексов природы; сохранение отдельных ископаемых объектов и комплексов природы; проведение научных исследований; осуществление рекреации и видов хозяйственной деятельности, не противоречащих целям создания конкретного заказника.

В рассматриваемом законе о природном заповедании нет указаний на задачи памятников природы. В данном законодательном акте обобщенно закреплено, что последние представляют собой уникальные, невозвратные, ценные в экологических, научных, эстетических, историко-культурных отношениях природные объекты естественного происхождения, для которых установлен особый режим охраны и использования. Здесь фактически заложены экологические, научные, эстетические и историко-культурные цели объявления природных объектов памятниками природы, задачами которых является сохранение в естественном состоянии уникальных или типичных природных объектов, проведение по этим объектам научных исследований, осуществление в связи с ними рекреации и др.

Части природных комплексов и объектов природы реально способны стать заповедными при наличии правовых норм о природном заповедании, государственных, общественных и частных интересов в заповедной охране природы, а также совершении компетентными органами государства и юридическими лицами действий, обеспечивающих появление заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы.

Наряду с общими природоохранными нормами Конституции и других актов законодательства, правовые нормы непосредственно природного заповедания содержатся в кодексах о земле, о недрах, о лесах, Водном кодексе, Уголовном кодексе, Кодексе об административных правонарушениях, законах об особо охраняемых природных территориях, об охране и использовании животного мира.

Множество норм, относящихся к заповедной охране природы, содержится в Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, Конвенции ООН о биологическом разнообразии, ряде других международных актов.

Государственные, общественные и частные интересы в заповедной охране многогранны и разносторонние. Однако в целом они заключаются в необходимости осознанного добровольного отказа общества от использования экономических свойств частей природных ресурсов для обеспечения экологического благополучия настоящего и будущих поколений.

Появление заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы связано, соответственно, с их созданием и объявлением решениями уполномоченных для этого государственных органов. Согласно законодательству о заповедании, создание особо охраняемых природных территорий и объявление природных объектов памятниками природы осуществляются в соответствии со Схемой рационального расположения охраняемых природных территорий, утверждаемой правительством фактически как план развития и функционирования национальной экологической сети. Эта схема утверждена Правительством в 1995 г. и представляет собой перечень заповедников, национальных парков и заказников , которые должны были быть созданы до 2005 г. по областям с указанием местоположения и ориентировочной площади. Создание национальных парков, объявление и прекращение функционирования заказников осуществляется правительством по предложению Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды и Национальной академии наук. Своим решением правительство утверждает положения о заповедниках, национальных парках и заказниках, вносит в соответствующие органы предложения об утверждении их границ. Участки территорий, выделенные под заповедники и национальные парки, передаются им в постоянное пользование, за исключением находящихся в пределах этих территорий земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, полученных для строительства и обслуживания жилого дома, ведения личного подсобного хозяйства. В состав территорий заказников обычно входят земли разных земельных собственников, землевладельцев и землепользователей. Заказники местного значения создаются Советами депутатов по предложению территориальных органов Минприроды.

Памятники природы республиканского значения на основании предложений территориальных природоохранных органов, научных, учебных или общественных соответственно учреждений, заведений и организаций объявляются Минприроды по согласованию с местными исполнительными и распорядительными органами. Решение об объявлении памятника природы утверждается с указанием названия, вида и административного адреса памятника. Объявление природных объектов памятниками природы не влечет за собой изъятие участков земель, на которых находятся такие памятники, у земельных собственников, землевладельцев и землепользователей.

Памятники природы местного значения объявляются местными исполнительными и распорядительными органами в пределах их компетенции. Изменение, реконструкция, перемещение, снос памятников природы, застройка их территорий без разрешения Минприроды (памятники республиканского значения) или местных исполнительных и распорядительных органов (памятники местного значения) запрещаются.

В процессе создания или реорганизации заповедников, национальных парков и заказников, объявления или прекращения функционирования памятников природы применяются в основном нормы Кодекса о земле и Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков. При этом названные заповедные участки и объекты природы включаются в земли заповедников, национальных и дендрологических парков, ботанических садов, заказников (за исключением охотничьих), памятников природы, водоохранных полос (зон) рек и водоемов, т.е. относятся к категории земель природоохранного назначения.

Между тем нормы о заповедании содержатся, как уже отмечалось, в Кодексе о недрах. Водном кодексе, Лесном кодексе, законах о растительном и животном мире, которые практически не применяются при организации заповедной охраны природы. В этой связи необходим комплексный нормативный правовой акт о порядке создания и реорганизации заповедников, национальных парков и заказников, объявления и прекращения функционирования памятников природы как заповедных территорий и объектов безотносительно к их принадлежности к землям, недрам, волам, иным природным элементам или компонентам. Эти участки и объекты в совокупности должны составлять единый природно-заповедный фонд государства, представляющий собой специфические запасы его экологического потенциала и национальную экологическую сеть, выступающую в качестве новой, интегрированной организационно-правовой формы природного заповедания для сохранения, приумножения и бережного использования указанного потенциала на благо нынешнего и последующих поколений.

Для зашиты особо охраняемых природных территорий и объектов от неблагоприятного антропогенного воздействия на прилегающих к ним землях органами, создающими или объявляющими указанные территории и объекты, могут выделяться охранные зоны, в которых ограничиваются отдельные виды хозяйственной деятельности и природопользования.

В законодательстве о заповедании содержатся понятия «статус заповедника», «статус национального парка», «режим заказников» и «режим памятников природы». Эти понятия нуждаются в сопоставлении их дефинициями «правовой статус» и «правовой режим». В самых общих чертах категория «правовой статус» означает обладание организациями, учреждениями, другими юридическими лицами, гражданами, лицами без гражданства, иными физическими лицами соответствующими юридическими правами и несение ими определенных юридических обязанностей. Объем прав и обязанностей в совокупности характеризует правовое положение указанных лиц в государстве, конкретных сферах или отраслях и обществе в целом.

Согласно Закону «Об особо охраняемых природных территориях», термином «статус заповедника» последний определяется как юридическое лицо, «осуществляющее управление переданными ему в постоянное пользование территориями». Национальный парк в соответствии с его понятием является юридическим лицом, осуществляющим управление переданными ему в постоянное пользование территориями и координирующим деятельность земельных собственников, землевладельцев и землепользователей, включенных в национальный парк, в части соблюдения ими установленного природоохранного режима.

Представляется, что категории «статус заповедника» и «статус национального парка» в части определения их в значении юридических лиц в принципе равнозначны понятию «правовой статус». Следовательно, статус заповедника и статус национального парка охватывают их права и обязанности как юридических лиц, обладающих общей гражданско-правовой и специальной эколого-правовой правосубъектностью. Первая предусмотрена и другими актами гражданского законодательства. Эколого-правовая правосубъектность заповедников и национальных парков вытекает из норм природоресурсного, общего природоохранного и собственно заповедного законодательства.

Что касается соотношения понятий «режим заповедника», «режим национального парка», «режим заказника» и «режим памятника природы» с дефиницией «правовой режим», то они охватывают юридические запреты и разрешения, устанавливаемые для обеспечения охраны и заповедного использования таких особо охраняемых природных территорий и объектов. Дефиниция «правовой режим» наиболее часто применяется для обозначения правовых режимов, земель, недр, торфяного фонда и других природных ресурсов.

В целом категория «правовой режим» соответствующего природного ресурса, объекта или комплекса должна охватывать: понятия любого из этих благ; право собственности на последние; порядок их использования и охраны; управление использованием и охраной таких благ, а также юридическую ответственность за нарушение правил природопользования и природоохранных требований. Элементы содержания данного правового режима фактически имеются в законодательстве о заповедании, закрепляющем режимы заповедников, национальных парков, заказников и памятников природы. Как юридически значимые категории заповедники и национальные парки представляют собой особо охраняемые природные территории с входящими в них и рассредоточенными по функциональным зонам уникальными и экологически ценными элементами и компонентами природы, а также объектами антропогенного происхождения, по поводу которых установлены специальные требования охраны и использования.

Заказниками признаются обычно создаваемые без функциональных зон особо охраняемые территории, в которых для одного или нескольких видов природных ресурсов установлены соответствующие требования охраны с разрешением на таких территориях регулируемых природопользований.

Памятниками природы являются уникальные, представляющие экологическую, научную и иную социальную ценность природные объекты с соответствующими им требованиями охраны и правилами пользования.

Земля и другие природные ресурсы, имущество заповедников и национальных парков, заказники и памятники природы находятся в собственности государства. Исключение составляют земельные участки, полученные для строительства и обслуживания жилого дома, ведения личного подсобного хозяйства, на которые сохраняется право частной собственности, пожизненного наследуемого владения или пользования.

Сделки, направленные на замену собственника земель и других природных ресурсов, а также материальных ценностей, находящихся в ведении заповедников и национальных парков, запрещаются.

По законодательству о заповедании территории заповедников с учетом их природоохранной ценности разделяются на функциональные зоны с соответствующими режимами. На территории заповедника в зависимости от ландшафтных ее особенностей, степени сохранности естественных комплексов, их научной, природоохранной, исторической, эстетической ценности и поставленных задач выделяются абсолютно заповедная зона, зона управляемого использования и охранная зона.

Научно-исследовательская деятельность в заповедниках проводится путем стационарных круглосуточных, многолетних и периодических исследований, направленных на изучение природных комплексов, наблюдения за динамикой природных процессов с целью оценки, прогноза экологического состояния, разработки основ охраны природы и сохранения биологического разнообразия.

В заповедниках может осуществляться организованный туризм для пропаганды экологических знаний и основ заповедания.

Однотипные ограничения природоохранной направленности устанавливаются в национальных парках. Однако в них допускаются регулируемое природопользование, направленное на сохранение или улучшение отдельных экосистем природных ресурсов, размещение объектов и сооружений для лечения, оздоровления, туризма и рекреации, ведение хозяйственной деятельности, осуществление иных мероприятий, не противоречащих целям и задачам национальных парков.

Охранные режимы заповедников обусловлены их естественными свойствами, состоянием и предназначением и определяются положениями о конкретных заказниках, согласуемыми с заинтересованными собственниками земель, землевладельцами или землепользователями и утверждаемыми органами, принявшими решение о создании соответствующего заказника. На территории заказников в зависимости от возложенных на них задач могут запрещаться: вспахивание земель, отдельные виды лесопользования, охота и рыболовство, выпас скота, сбор ягод, плодов и растений; предоставление земельных участков под застройку; мелиоративные работы; использование ядохимикатов; туризм и другие формы организованного отдыха населения; движение транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования; добыча полезных ископаемых.

На территориях, где находятся памятники природы, запрещается любая деятельность, угрожающая их сохранности. Охранный режим каждого памятника природы зависит от уникальности и задач объявления последнего и определяется в паспорте, оформляемом органом, принявшим решение об объявлении такого особо охраняемого природного объекта. В пределах прилегающих к заказникам и памятникам природы территорий органами, принявшими решения о их создании и объявлении, может запрещаться проведение работ, размещение новых и функционирование существующих предприятий, оказывающих негативное воздействие на состояние заказников и памятников природы.

Изменение или отмена природоохранных режимов особо охраняемых природных территорий и объектов осуществляются в связи с выполнением возложенных на них задач, с их уничтожением или нанесением им непоправимого ущерба. Заповедание в форме заказников может прекращаться по истечении срока, на который они созданы.

Управление особо охраняемыми природными территориями и объектами, как элемент их правового режима, осуществляется президентом, правительством, областными и районными исполнительными комитетами, Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Министерством лесного хозяйства, Министерством сельского хозяйства и продовольствия. Министерством архитектуры и строительства, Министерством обороны. Министерством финансов. Министерством статистики и анализа. Министерством здравоохранения, Министерством внутренних дел. Государственным комитетом по земельным ресурсам, геодезии и картографии, некоторыми другими органами в пределах их компетенции. Например, Государственным комитетом пограничных войск. Комитетом рыбоохраны при Минприроды и т. д.

Каждому из указанных органов присущи соответствующе управленческие функции. В наиболее общем виде к таким функциям правомерно отнести:

а) прогнозирование и планирование природного заповедания:

б) экологическое и технико-экономическое обоснование (ЭТЭО) потребности и возможности организации и осуществления заповедной охраны окружающей среды, проведение для этого при необходимости экологической экспертизы;

в) создание особо охраняемых природных территорий и объявление особо охраняемых природных объектов;

г) функциональное зонирование и иное пространственное устройство заповедников, национальных парков и заказников, обустройство памятников природы;

д) кадастровый и балансовый учет элементов и компонентов особо охраняемых природных территорий и объектов;

г) контроль и надзор за заповеданием, экологический аудит;

ж) наблюдение (мониторинг) в области заповедной охраны природы;

з) разрешение споров по вопросам охраны или использования особо охраняемых природных территорий и объектов:

и) финансовое. материально-техническое, информационное, кадровое и иное обеспечение природного заповедания;

к) организацию международного сотрудничества по вопросам заповедной охраны природы.

Создание заповедников, национальных парков, как уже отмечалось, является прерогативой Правительства, а объявление памятников природы республиканского значения отнесено к ведению Минприроды.

В осуществлении мероприятий по созданию особо охраняемых природных территорий и объявлению особо охраняемых природных объектов могут принимать участие общественные объединения.

Функциональное зонирование и иное пространственное устройство заповедников и национальных парков осуществляют Управление делами Президента, Минлесхоз, Минприроды, Минсельхозпрод, Национальная академия наук, иные органы и учреждения.

Кадастровый учет элементов и компонентов особо охраняемых природных территорий и объектов в настоящее время ведется в рамках земельного, лесного, водного и других природоресурсных кадастров. Необходим отдельный не только кадастровый, но и балансовый учет природных элементов и компонентов указанных территории и объектов.

Контроль в области природного заповедания подразделяется на государственный и общественный.

Государственный контроль за охраной и использованием особо охраняемых природных территорий и объектов осуществляют в пределах своей компетенции органы Минприроды, за деятельностью заповедников и национальных парков органы государственного контроля. Надзорные функции в области заповедания по определенным направлениям реализуют соответственно органы Министерства здравоохранения, Комитет по надзору за ведением работ в строительстве при Минархитектуры, некоторые другие надзорные органы. Мониторинговые наблюдения за состоянием биосферы и экосистем на территориях заповедников и национальных парков организует Минприроды.

Контрольными полномочиями в области заповедания наделены так- общественные объединения, которые вправе: осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства в области создания, охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

* требовать и получать у соответствующих государственных органов полную и достоверную информацию, касающуюся создания (объявления), использования и режима содержания особо охраняемых природных территорий;
* обращаться в суд с исками о возмещении в пользу государства ущерба или убытков, причиненных нарушением законодательства об особо охраняемых природных территориях.

Разрешение споров по вопросам охраны или использования особо охраняемых природных территорий в пределах своей компетенции могут осуществлять Правительство, Управление делами Президента, Минприроды, областные или районные исполнительные комитеты.

Законодательством о заповедании предусмотрено только финансирование заповедников и национальных парков, предполагающее выделение средств: из государственного бюджета; бюджетных фондов охраны природы; от научной, природоохранной, хозяйственной и иной деятельности; не противоречащих заповедным целям; в порядке возмещения вреда, причиненного указанным особо охраняемым природным территориям противоправной деятельностью юридических и физических лиц; из добровольных взносов, иных не запрещенных законодательством источников.

Помимо указанного, фактически имеет место другое финансовое, а также материально-техническое, информационное, правовое и иное обеспечение природного заповедания, осуществляемое Управлением делами Президента, Минфином, Минприроды, Минобразования, прочими органами.

Функцию организации международного сотрудничества по вопросам заповедания реализуют Управление делами Президента, Минприроды, Академия наук и т. д.

Внутриорганизационные действия управленческого характера в заповедниках и национальных парках осуществляют их директора, которые руководят деятельностью указанных учреждений, несут за нее ответственность.