



В.Е.ЛИЗГАРО

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПАМЯТНИКОВ ПРИРОДЫ

Объявление уникальных объектов (комплексов) природы памятниками – одна из наиболее распространенных форм их охраны. В настоящее время в Республике Беларусь насчитывается более 570 памятников природы. Возросший интерес к этой форме охраны природных объектов объясняется тем, что она имеет специфические достоинства сравнительно с заповедниками, заказниками, национальными парками.

Во-первых, организация и содержание памятников природы не влекут за собой крупных расходов; во-вторых, объявление отдельных объектов памятниками природы не сопровождается изъятием больших территорий из хозяйственной эксплуатации; в-третьих, повышается ответственность местных исполнительных и распорядительных органов, предприятий, учреждений и общественных организаций, осуществляющих охрану памятников природы<sup>1</sup>.

Закон Республики Беларусь "Об охране окружающей среды"<sup>2</sup> от 26 ноября 1992 г. определил, что к особо охраняемым объектам природы относятся государственные заповедники, национальные парки, заказники, памятники природы, а также животные и растения, занесенные в Красную книгу Республики Беларусь.

Принятие Закона Республики Беларусь "Об особо охраняемых природных территориях и объектах"<sup>3</sup> открывает новый этап в развитии законодательства о памятниках природы. Согласно данному закону, особо охраняемыми территориями и объектами являются территории заповедников, национальных парков, заказников, памятников природы и сами памятники природы. Последние определяются как невозвратные, ценные в экологических, научных, эстетических, историко-культурных отношениях природные объекты естественного происхождения, в отношении которых установлен особый режим охраны и использования. В законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды, которое регулирует правовой режим памятников природы, входят также специальные нормативно-правовые акты. К ним, прежде всего, относится "Положение о памятниках природы в Республике Беларусь", утвержденное решением коллегии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды 28 февраля 1995 г.

В связи с разнообразием памятников природы необходима их научная классификация, основанная на различных критериях. В зависимости от экологической и научной ценности памятники природы объявляются на различных уровнях государственного управления и соответственно получают административно-правовой статус *республиканского и местного значения*. Объявление природных объектов памятниками природы республиканского значения – это процесс, осуществление которого возлагается на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь по согласованию с соответствующими местными исполнительными и распорядительными органами. Природные объекты объявляются памятниками природы местного значения

местными исполнительными и распорядительными органами. Таким образом, одним из основных критериев классификации памятников природы в законодательстве является их ценность. Неоспоримо утверждение О.С.Колбасова, что ценность не может быть определена с точки зрения коммерческих интересов, но она возрастает со временем и тем больше, чем сильнее развивается промышленность и сельское хозяйство, энергетика и транспорт, градостроительство и другие атрибуты современного общества<sup>4</sup>. Однако четкость в определении критериев разграничения памятников природы по данному признаку как в законодательстве Республики Беларусь, так и в законодательстве Российской Федерации достаточна условна.

Следующим критерием классификации памятников природы является *характер объекта*, который объявляется памятником природы. Исходя из их естественного происхождения, памятники природы можно подразделить на: *ботанические* (произведения садово-паркового искусства, участки леса с ценными древесными породами площадью, как правило, до 100 га, отдельные вековые или редких пород деревья, участки территории с реликтовой или особо ценной растительностью, места произрастания видов растений, находящихся под угрозой исчезновения); *геологические* (обнажения ледниковых отложений, коренных пород; отторженцы, характерные элементы рельефа – камы, озы, а также крупные валуны и их скопления, другие геологические объекты); *гидрологические* (озера, болота, участки рек с поймами, водохранилища и пруды, участки старинных каналов, родники). *Зоологические* памятники природы не выделяются ни в одном законодательном акте Республики Беларусь. Даже в Положении о памятниках природы, где дается перечисление отдельных природных объектов, объявляемых памятниками природы, не называются природные объекты зоологического характера. В научной литературе также этот вопрос не решен однозначно. Лишь в некоторых источниках имеются сведения об объявлении животных памятниками природы<sup>5</sup>. Вместе с тем существует точка зрения, что природными объектами могут объявляться не отдельные виды фауны, а места обитания редких или исчезающих видов животных<sup>6</sup>. Необходимо признать данную точку зрения более правильной, так как ошибочно именовать памятниками природы сами ценные или исчезающие виды животных, поскольку их охрана предусмотрена "Законом об охране и использовании животного мира" в иных организационных формах.

Поэтому в законодательстве о памятниках природы целесообразно было бы установить нормы об объявлении памятниками природы лишь мест обитания редких или исчезающих видов животных, организмов и т.п. По этому пути пошли законодатели Литовской Республики, определившие в Законе "Об охраняемых территориях"<sup>7</sup>, что наиболее ценные из охраняемых ландшафтных объектов объявляются памятниками природы, в том числе и зоологические объекты. Ими являются места обнаружения (места размножения и кормления) занесенных в Красную книгу видов животных, места нахождения колоний редких животных, уникальные птичьи гнезда, другие уникалы и реликты деятельности животных. В Законе Украины "О природно-заповедном фонде"<sup>8</sup> лишь определяется, что одним из видов памятников природы являются зоологические памятники, однако это понятие не уточняется.

По *продолжительности существования* памятники природы нецелесообразно объявлять временными или сезонными, так как это несовместимо с целями их охраны. Однако в законодательстве о памятниках природы не говорится о продолжительности их существования. Поэтому в целях более четкой регламентации правового режима памятников природы в законодательстве следовало бы указать, на какие сроки возможно объявление уникального природного объекта памятником природы.

Очередным критерием классификации памятников природы является *характер или степень охранного режима*. Представляется, что охранный режим памятников природы может быть только абсолютным (полным). Как правило, памятники природы создаются для сохранения отдельных объектов природы в естественном состоянии. В Законе Республики Беларусь "Об особо охраняемых территориях и объектах" устанавливается, что на территориях, где находятся

памятники природы, запрещается любая деятельность, угрожающая их сохранности. Аналогичную норму содержит и Закон Российской Федерации "Об особо охраняемых природных территориях". Но данное положение не исключает вмешательства в целях поддержания памятников в благоприятном состоянии.

Классификация памятников природы осуществляется и по условиям их функционирования, когда они подразделяются на поддерживаемые и неподдерживаемые в зависимости от активных или пассивных методов охраны. К активным можно отнести методы, заключающиеся в воздействии на охраняемые памятники природы и окружающие условия с целью обеспечить их сохранность и восстановление. Примерами активных методов могут служить: восстановление лесов – памятников природы или осуществление ремонта памятников. Пассивные методы охраны заключаются в предотвращении вредного внешнего воздействия на памятники природы. Установление границ, ограждений, запрещение угрожающей им деятельности человека, охрана от разрушения или порчи – примеры пассивных методов охраны. Но практика требует разумного сочетания активных и пассивных методов.

В системе правовой охраны памятников природы существенное место отводится организационно-правовым вопросам. В ходе их решения определяются характерные черты правового режима памятников природы, пробелы в законодательстве, выявленные практикой его применения, уточняются способы их устранения. Важное значение имеет порядок учреждения и оформления природных объектов памятниками природы, в результате которого природный объект получает юридический статус памятника природы и возникают определенные правовые последствия. Например, права и обязанности организаций и лиц по охране конкретного природного объекта, признанного памятником природы. В сложном процессе учреждения и оформления природных объектов в качестве памятников природы можно выделить четыре этапа: 1) выявление уникальных объектов, нуждающихся в охране; 2) натурное обследование предполагаемого памятника; 3) представление его для утверждения в качестве памятника природы; 4) принятие компетентными государственными органами решения об объявлении уникальных природных объектов памятниками природы. Вторая часть процессуальных отношений, которая формирует памятник природы в юридическом смысле, – оформление памятника природы, складывается из следующих этапов: 1) передача памятника природы под охрану; 2) оформление паспортов на памятники; 3) установление границ памятников в натуре; 4) регистрация.

Процесс учреждения (объявления) памятника природы начинается с выявления соответствующих природных объектов на территории республики. К сожалению, до сих пор этот порядок не урегулирован законодательством. На практике это осуществляется двояко. Во-первых, выявление вероятных памятников природы включает составление для компетентных органов аннотированных списков объектов наиболее ценных в научном или рекреационном плане. Во-вторых, выявление объектов – кандидатов в памятники природы – может осуществляться также "стихийно", под влиянием внезапно возникшей или резко изменившейся социально-экологической ситуации на данной территории или в связи с получением новых научных данных. В таком случае список объектов не требуется. На втором этапе уполномоченные органы проводят натурное обследование выявленных объектов. *Натурное обследование* включает: проверку (подтверждение) научной или рекреационной ценности объекта; выявление характера воздействия деятельности человека и ее возможных последствий на сохранность объекта; определение возможного режима охраны; уточнение площади, занимаемой объектом; принадлежность территории, на которой он находится; описание, фотографирование. Проведение всех мероприятий по выявлению и натурному обследованию природных объектов, вероятных памятников природы, оформляется следующими документами: 1) списком объектов, претендентов на памятники природы; 2) научным обоснованием целесообразности учреждения (объявления) памятника природы; 3) картой-схемой расположения будущего памятника природы; 4) планом землепользования; 5) договором-согласованием с землевладельцами, землепользователями, собст-

венниками; б) фотографиями объекта. После натурального обследования объекта, заслуживающего охраны в качестве памятника природы, соответствующие организации *представляют* его в министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды или в областные комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды (третий этап). На последнем этапе компетентные органы принимают *решение об учреждении (объявлении) памятника природы*.

Вторую часть правового порядка учреждения (объявления) и оформления памятников природы составляет, как уже было отмечено, *процесс оформления*, первый этап которого – *передача их под "охранное обязательство"* – начинается после принятия решения об учреждении памятника.

В соответствии с Законом Республики Беларусь "Об особо охраняемых природных территориях и объектах", передача памятников природы под "охранное обязательство" означает закрепление их за хозяйствующим или иным органом для особой, более высокого ранга охраны (в отличие от остальных хозяйственно-используемых природных объектов). В связи с этим землевладельцы, землепользователи и собственники, на землях которых находится памятник природы, подписывая "охранное обязательство", возлагают на себя функции по обеспечению установленного режима охраны памятников природы. На практике организации, на территории которых находятся памятники природы, не всегда заинтересованы в их охране, которая, собственно, не является их прямой обязанностью. Поэтому часто они принуждаются к этому исполнительными органами или же охрану памятников природы берут на себя школы, детские сады. В случае когда памятники находятся на территории нескольких организаций, они передаются одной из них. Передача памятников природы нередко затягивается из-за отсутствия строго установленного законодательством срока. Поэтому было бы целесообразно установить в Положении о памятниках природы, что такой объект передается под охрану не позднее месячного срока со дня принятия решения об объявлении его памятником.

Почти одновременно с оформлением охранных обязательств на памятники природы происходит *составление паспорта*. Паспорт – это индивидуальный правовой документ памятника, который в соответствии с Положением ведется: на памятники природы республиканского значения – Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды; на памятники природы местного значения – областными комитетами и районными инспекциями природных ресурсов и охраны окружающей среды. В паспорте указывается: наименование, местонахождение, краткое описание памятника природы; его площадь; режим охраны; допустимые виды использования, сезонные и иные ограничения деятельности на территории памятника природы; наименование и юридические адреса собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков, на которых расположен памятник природы, а также наименование и адрес физического или юридического лица, взявшего на себя обязательство по охране памятника природы и обеспечению установленного для него режима. Кроме того, паспорт включает фотографии, иллюстрирующие состояние памятника природы и его наиболее ценных участков или отдельных объектов на момент составления паспорта; карту-схему, позволяющую четко определить границы и местоположение памятника.

*Установление границ памятника природы* в натуре (на местности) практически начинается со времени его выявления и обследования. Сначала составляется карта-схема расположения природного объекта, намеченного для учреждения памятником природы, а также план (чертеж) землепользования с обозначением границ и площади земельного участка, на котором находится объект. В составлении документов участвуют собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков, а после их утверждения границы памятника природы отмечаются на местности знаками установленного образца.

Необходимо отметить, что памятники природы как земельно-правовое понятие представляют собой довольно сложное явление. Отграничение памятников природы и установление для них особого режима охраны и использования не нарушает административно-территориального деления и не влечет за собой

изъятия земельных участков, на которых они находятся, у землевладельцев, землепользователей и собственников. Территория, занимаемая памятником природы, никому не отводится, хотя и ограничивается на местности с целью установления пространственных пределов действия специального режима памятника, а не для отвода земель. Таким образом, памятник природы по земельному праву представляет собой не особый вид земель несельскохозяйственного назначения, а особый вид несельскохозяйственного земельно-правового режима пользования, который распространяется на определенную местность в дополнение к уже существующим режимам.

Оформление памятников природы – *их регистрация или учет* – регулируется специальным законодательством Республики Беларусь. Согласно Положению о памятниках природы, каждому памятнику природы республиканского значения Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды присваивается регистрационный номер, который одновременно является и номером паспорта. Памятникам природы местного значения регистрационный номер присваивается областными комитетами природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Сохранению памятников природы способствует *охранный режим*, который включает закрепленные в правовых нормах требования и меры двоякого рода, определяющие: 1) сохранение природного объекта в естественном состоянии; 2) условия пользования памятником природы.

Основным правовым вопросом поддержания охранного режима памятников природы является характер их использования в хозяйственной деятельности. Однако правовые требования по данному вопросу в законодательстве об особо охраняемых природных территориях и объектах не сформулированы достаточно четко. В эколого-правовой литературе встречаются утверждения об абсолютном режиме памятников природы, т.е. о полном исключении их из хозяйственной деятельности<sup>9</sup>. Закон Республики Беларусь "Об особо охраняемых природных территориях и объектах" запрещает на территории, где находятся памятники природы, любую деятельность, угрожающую их сохранности. Но это означает, что законодательство не запрещает хозяйственного использования данного природного объекта.

Памятники природы нельзя отнести к ресурсам природы в обычном понимании данного термина<sup>10</sup>. Поэтому законодательство должно строго регламентировать их хозяйственное использование. На практике чаще всего осуществляется нехозяйственное использование памятников, которое включает научно-исследовательскую работу, туризм, культурно-просветительную деятельность, направленные на достижение особых эколого-социально-экономических целей.

Находясь под особой охраной государства, объекты природы выполняют и культурно-оздоровительную функцию. Она проявляется в нравственном, просветительном воздействии на человека окружающей среды, в благоприятном влиянии естественных условий жизни на здоровье и трудоспособность человека, его культурный облик<sup>11</sup>.

Требования охранного режима памятников природы можно подразделить на три группы: требования запрета; условно-допустимых действий; безусловно-обязательных действий. Если требования запрета направлены на то, чтобы исключить совершение действий, связанных с эксплуатацией природных богатств, нарушающей охранный режим памятника природы, то требования условно-допустимых и безусловно-обязательных действий предполагают вмешательство человека в естественный процесс. В Положении о памятниках природы в Республике Беларусь сформулированы конкретные запреты, несоблюдение которых приводит к нарушению охранного режима памятников природы.

Условно-допустимые действия охватывают: научно-исследовательские работы; создание и оборудование туристическими организациями смотровых площадок; расчистку в отдельных местах геологических памятников обнажений коренных пород от осыпей и маскирующей растительности. К условно-допустимым действиям относится также установление охранной зоны, т.е. территории с особым режимом, благоприятствующим сохранению памятника. Хотя Положение не предусматривает установление охранных зон вокруг памятников природы,

в Законе Республики Беларусь "Об особо охраняемых природных территориях и объектах", указывается, что на территориях, прилегающих к памятникам природы, органами, принявшими решение об объявлении их государственными памятниками природы, могут запрещаться проведение работ, размещение новых и функционирование действующих объектов, оказывающих негативное влияние на их состояние.

В действующем законодательстве одним из безусловно-обязательных действий, направленных на сохранение памятников природы, называется реставрация. В соответствии с Положением, реставрация памятника природы проводится в случае необходимости по проектам, согласованным с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, – по памятникам республиканского значения; областным комитетом природных ресурсов и охраны окружающей среды – по памятникам природы местного значения.

Итак, создание памятников природы является особой формой охраны уникальных и редких природных объектов Республики Беларусь. Однако даже принятые в последнее время актуальные нормативные акты, регулирующие правовой режим памятников природы, не в состоянии охватить всех проблем нашей динамичной практики, которая требует их постоянного дополнения и уточнения.

<sup>1</sup> См.: Жураев Ю. А. Проблемы правового режима и охраны государственных памятников природы. Ташкент, 1990. С.6.

<sup>2</sup> См.: Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. №1. Ст.1.

<sup>3</sup> См.: Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1994. №35. Ст.570.

<sup>4</sup> См.: Колбасов О. С. Охота и охотничье хозяйство, 1970. №4. С.17.

<sup>5</sup> См.: Пысин К. Г. О памятниках природы России. М., 1983. С.4.

<sup>6</sup> См.: Жураев Ю. А. Указанная работа. С.23.

<sup>7</sup> См.: Ведомости Литовской Республики. 1994. №2. Ст.17.

<sup>8</sup> См.: Ведомости Верховной Рады Украины. 1992. №34. Ст.502.

<sup>9</sup> См.: Петров В. В. Экологическое право России. М., 1995. С.467.

<sup>10</sup> См.: Лаптев И. П. Научные основы охраны природы. Томск, 1970. С.333.

<sup>11</sup> См.: Петров В. В. Экология и право. М, 1981. С.27.

*И.И.МАРТИНОВИЧ*

## **СУД ПРИСЯЖНЫХ: ОТСРОЧКА ВВЕДЕНИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

Одной из фундаментальных новелл белорусского судостроительного законодательства новейшего времени является введение суда присяжных – наиболее совершенной формы участия граждан в осуществлении правосудия.

Согласно ст.8 "Закона о судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь" от 13 января 1995 г., уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде смертной казни, если обвиняемый не признает себя виновным и требует назначения суда присяжных, рассматриваются указанным судом в составе судьи и коллегии из семи присяжных заседателей.

Напомним, что суд присяжных – эта демократическая форма судопроизводства, выработанная в сфере разрешения социально-значимых споров (конфликтов), – не является новой для Беларуси. На наших землях она появилась в виде войтовско-лавницких судов еще в XVI в., а в классической модели (по образцу английского суда присяжных) – в результате судебной реформы 1864 г. Причем, как свидетельствуют современники-профессионалы, деятельность суда присяжных в Северо-Западном крае была вполне удовлетворительной и случаев вынесения неправильных вердиктов (что, как правило, вменяется в вину этому суду) не было<sup>1</sup>. Это, однако, не исключало нападков на него со стороны консервативно настроенных представителей власти и общества, особенно в периоды усиления реакции и репрессий.

Советской властью, признававшей сугубо классовый суд, независимый суд присяжных, как и многие другие демократические институты, был отвергнут. Лишь спустя десятилетия глубокие преобразования в государственной и общественной жизни привели к возрождению идеи о суде присяжных как форме