

УДК 349.6(476)(075.8)

ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

*Г.И. Зайчук Г.И., кандидат юридических наук, доцент кафедры
гражданско-правовых дисциплин Брестского государственного
университета им. А.С. Пушкина.*

В работе на основе анализа природоресурсного и гражданского законодательства Республики Беларусь с учетом рецепции права частной собственности и других вещных прав на природные ресурсы, а так же возвращения природных ресурсов в гражданский оборот рассматриваются вопросы гарантий и защиты права природопользования в гражданско-правовом порядке вещно-правовым и обязательно-правовым способами. Обосновывается для упорядочения указанных отношений принятием общерегулятивного природоресурсного нормативного правового акта – Закона «Об использовании природных ресурсов»

Ключевые слова: природные ресурсы, право природопользования, гарантии и защита права природопользования, вещно-правовые и обязательно-правовые способы защиты права природопользования.

On the basis of the analysis of the natural resources and civil legislation of the Republic of Belarus taking into account the reception of the right to private ownership and other real rights over natural resources, as well as the return of natural resources in civil circulation discusses the issues of guarantees and protection of the right of nature to the civil procedure proprietary and binding ways. Justified to organize these relationships, the adoption observations the natural resources of the regulatory legal act – the Law "On the use of natural resources"

Key words: natural resources, law of environmental management, safeguards and protection of the right of nature, proprietary and binding ways to protect the right of nature.

Рецепция права частной собственности на природные объекты и ресурсы, вовлечение их в гражданский оборот, возобновление деления прав на природные объекты и ресурсы на вещные и обязательно-правовые, а также эксплуатация новых, ранее неиспользуемых природных ресурсов, таких как радиочастотные, геотермальные, солнечной, ветровой и гидроэнергии и других обуславливают более четкое закрепление в законодательстве гарантий и защиты прав на них. Причем, как справедливо отмечается в юридической литературе: «Не все должным образом регулируется в законодательстве, сказывается новизна способов защиты, зачастую многоуровневый и разнообразный характер природоресурсных прав, включающих не только права собственности, но и аренды, постоянного, срочного и бессрочного пользования, пожизненного наследуемого владения, сервитута» [1, с.14].¹

Легальные определения природопользования и природных ресурсов, из-за отсутствия общерегулятивного природоресурсного нормативного акта, сформулированы в ст. 1 закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП «Об охране окружающей среды»[2]²(далее – Закон ООС) где под природопользованием понимается хозяйственная и иная деятельность, при осуществлении которой используются

¹ Защита прав на природные ресурсы: научно-практическое пособие / под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Юрайт, 2009. – 438 с.

² Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. №1. Ст. 1.

природные ресурсы, а под природными ресурсами – компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

Кроме того, ст. 16 Закона ООС природопользование подразделено на общее и специальное и указаны некоторые их признаки, интерпретация которых дает основание предположить, что правом общего природопользования является ограниченное либо связанное с передвижением использование природных ресурсов физическими и юридическими лицами безвозмездно, без правоустанавливающих документов и без закрепления этих ресурсов за ними для удовлетворения личных нужд граждан либо потребностей субъектов хозяйствования, является общедоступным и относится к публичному праву; к праву специального природопользования относится использование природных ресурсов физическими лицами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами за плату, на основании специального разрешения (договора аренды, комплексного природоохранного разрешения), с закреплением этих ресурсов за ними для удовлетворения личных нужд граждан либо экономических потребностей субъектов хозяйствования и носит частно-правовой характер.

Следует отметить, что русские дореволюционные юристы право общего природопользования под названием право участия общего рассматривали не в качестве самостоятельного права на чужую вещь, а как ограничение права собственности на землю и другие природные ресурсы, устанавливающее предел их осуществления [3, с.175].³ Таким образом, общее природопользование является не правом, а охраняемым законом интересом. Поэтому должно гарантироваться и защищаться как охраняемый законом интерес лиц, осуществляющих право общего природопользования.

Перечень вещных прав, на которых осуществляется право специального природопользования, установлен ст. 262 ГК только на землю, является не полным и требует уточнения. Анализ природоресурсного законодательства: Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-3 [4]⁴ (в дальнейшем – КоЗ), Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. № 408-3 [5]⁵ (в дальнейшем – КоН), ст. 94, 95 Водного кодекса Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. № 149-3 [6]⁶ (в дальнейшем – ВК), Лесного кодекса Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-3 [7]⁷ (в дальнейшем – ЛК), закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-3 «О растительном мире» [8]⁸ (в дальнейшем – Закон «О растительном мире»), закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257-3 «О животном мире» [9]⁹ (в дальнейшем – Закон «О животном мире») дает основания предположить, что право специального природопользования может производиться на титулах: собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного пользования, сервитута, временного пользования, аренды, безвозмездного пользования и концессии. Следовательно, право природопользования выступает в отношении права собственности и иных вещных прав на природные ресурсы наиболее общей юридической категорией.

Как справедливо отмечают ученые-цивилисты, что всякое право имеет для субъекта реальное значение, если оно может быть защищено как действиями самого

³ Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) Вступ.

Статья, Е.А. Суханов / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Спарк, 1995. – 556 с.

⁴ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 187. – 2/1522.

⁵ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 184. – 2/1503.

⁶ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2014. – № 21. – 2/2147.

⁷ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2016. – № 2. – 2/2330.

⁸ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 73. – 2/954.

⁹ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 2. – 2/1354.

управомоченного субъекта, так и действиями государственных и иных уполномоченных органов [10, с.409]¹⁰.

Общие гарантии и способы защиты права природопользования в национальном законодательстве не определены. Они установлены казуально для некоторых природных ресурсов по отдельности: ст. 48, 71–76 КоЗ, ст. 5, 15, 86 КоН, ст. 60 ВК, ст.5, 58, 104, 109 ЛК, ст. 55 Закона «О растительном мире), ст. 41 Закона «О животном мире».

Их анализ и логическое сопоставление друг с другом позволяет сделать вывод о том что, во-первых, рассматриваемые гарантии определены фрагментарно, только в отношении земель, недр, вод, лесов, растительного и животного мира, и не распространяются на климатические, рекреационные, радиочастотный и другие природные ресурсы – являющиеся источниками осуществления агроэкотуризма, получения альтернативной энергии, функционирования радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств; во-вторых, эти гарантии и способы защиты различны по объему и содержанию, в зависимости от степени разработанности той или иной подотрасли природоресурсного права (земельного, горного, водного, лесного, флорустического и фаунистического). Наиболее полно они отражены в земельном законодательстве, где ст. 71 КоЗ посвящена защите прав землепользователей, а ст. 72–76 им предоставлено ряд гарантий. Фрагментарно – в водном законодательстве, в котором отдельная статья с аналогичным наименованием отсутствует, хотя в преамбуле ВК и сформулировано, что он, в том числе направлен на защиту прав и законных интересов водопользователей.

Гарантиями (от фр. *garantie* – ручательство, обеспечение) права природопользования выступают специальные меры, направленные на создание наиболее благоприятных условий для его осуществления, которые выражаются: в придании устойчивости праву природопользования; в запрещении вмешательства в деятельность природопользователей со стороны государственных, хозяйственных и иных органов; в восстановлении их нарушенных прав.

Устойчивость права природопользования достигается по трем направлениям.

Во-первых, отнесением титулов права собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного пользования, сервитута, временного пользования, аренды, безвозмездного пользования и концессии, на которых осуществляется природопользование к вещным правам, что обеспечивает им защиту виндикационным и негаторным вещно-правовыми исками.

Во-вторых, формулированием исчерпывающего перечня оснований, по которым природные ресурсы могут быть изъяты у природопользователей в принудительном порядке – это за нарушение требований природоресурсного и экологического законодательства и для государственных нужд. Где под государственными нуждами понимаются потребности, связанные с обеспечением национальной безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурного наследия, размещения и обслуживания объектов социальной, производственной, транспортной, инженерной и оборонной инфраструктуры, реализации международных договоров Республики Беларусь. Независимо от оснований изъятия природного ресурса у природопользователя, за исключением случаев самовольного захвата либо самовольного пользования им, ему в полном объеме должны быть возмещены затраты произведенные им на освоение этого природного ресурса.

В-третьих, указанием оснований, по которым допускается ограничение, приостановление либо прекращение права природопользования. Они могут быть общими и специальными. Общими основаниями для ограничения права

¹⁰ Гражданское право: В 2 т. Том I: Учебник / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: БЕК, 1988. – 816 с.

природопользования является причинение вреда либо возникновение угрозы его причинения природопользователем жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц, и имуществу, находящемуся в собственности государства, в результате негативного воздействия на окружающую среду. Специальные основания устанавливаются в интересах других природопользователей. Например, в соответствии с требованиями КН, ВК, Закона «О животном мире» права землепользователей на застройку земельных участков могут быть ограничены в интересах недропользователей, права водопользователей в интересах пользователей животного мира, а права фаунопользователей в интересах лесопользователей.

Запрет на вмешательство в деятельность природопользователей со стороны государственных, хозяйственных и других органов и организаций, за исключением случаев нарушения законодательства и договорных обязательств, обеспечивается обязанностью последних восстановить нарушенное право в натуре (возвратить пользователю незаконно изъятый природный ресурс) и возместить в полном объеме причиненные убытки, включая упущенную выгоду. Восстановление нарушенных прав природопользователей производится в полном объеме в соответствии с требованиями гражданского законодательства.

Как отмечал В.П. Грибанов, что право на защиту составляет принцип юридической гарантированности предоставляемых гражданам и организациям субъективных гражданских прав [11, с.112],¹¹ что в полной мере распространяется и на природоресурсные права.

Защита права природопользования направлена на его охрану от нарушений. Она может осуществляться в административном или судебном порядке.

В административном порядке защита права природопользования производится органами государственного управления в соответствии с их компетенцией, в судебном, системой общих и хозяйственных судов. При этом любое решение органа государственного управления может быть обжаловано в суд.

Административно-правовая защита права природопользования заключается в возможности природопользователей обжаловать решения органов и должностных лиц, осуществляющих государственное регулирование и управление в области природопользования и охраны окружающей среды, в том числе об отказе в предоставлении природных ресурсов, включая их действия (бездействие) в вышестоящие органы, либо должностным лицам.

В судебном порядке защита права природопользования производится вещно-правовым либо обязательственно-правовым способами.

Вещно-правовая защита права природопользования осуществляется путем подачи в соответствии со ст. 282 Гражданского кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-3 [12]¹² (в дальнейшем – ГК) иска об истребовании своего природного ресурса из чужого незаконного владения и согласно ст. 285 ГК иска об устранении нарушения права природопользования не связанного с лишением владения.

Изъятие природных ресурсов у незаконных пользователей и возвращение их по принадлежности обусловлено тем, что природопользователь прежде всего заинтересован в их непосредственной эксплуатации, так как они выступают у него в качестве основного средства производства или орудия труда. Например, в соответствии со ст. 72 КоЗ, ст. 86 КН и ст. 95 ВК возврату законным пользователям, без возмещения затрат за время незаконного пользования, подлежат самовольно захваченные земельные участки, участки недр и водные объекты (их части). В других случаях восстановление

¹¹ Грибанов, В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. В.П. Грибанов. – М. : Статус, 2001. – 411.

¹² Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь. 1999. № 7-9. ст. 101.

нарушенных прав в натуре обусловлено заинтересованностью пользователя в получении продукции от эксплуатации природного ресурса. Так на основании ст.100 ЛК, ст. 75 Закона «О растительном мире» и ст. 62 Закона «О животном мире» изъятию и возврату пользователю подлежат незаконно добытая лесная продукция, а также представители растительного и животного мира. При невозможности изъятия лесной продукции, дикорастущих растений и диких животных или их частей, взыскивается их стоимость.

Требования об устранении препятствий в осуществлении права природопользования могут быть предъявлены к лицам, осуществляющим хозяйственную и иную деятельность, результаты которой вследствие выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, их сброса в водные объекты либо складирования промышленных и бытовых отходов на землях, причиняют вред используемому природному ресурсу, содержащимся в них химическими и радиоактивными веществами, биологическими микроорганизмами. Они могут быть направлены на ограничение, приостановление либо полное прекращение такой деятельности.

Обязательно-правовая защита направлена на признание недействительными сделок самовольной переуступки права природопользования и на возмещение вреда, причиненного природопользователю.

Прямой запрет, содержащийся в ст. 48 КоЗ на заключение договоров купли-продажи, мены, дарения, аренды, ипотеки земельных участков, предоставленных в пожизненное наследуемое владение, постоянное или временное пользование, а также по предоставлению арендованных земельных участков в субаренду и т.п., если за право заключения договора аренды не взималась плата или совершенные без согласия арендодателя и на заключение договоров об отчуждении недр (ст. 5 КН), вод (ст. 94 ВК), лесов (ст. 96 ЛК) означает, что к ним могут применяться правила ст.170 ГК о недействительности сделок, совершение которых запрещено законодательством. Такие сделки признаются ничтожными.

Имущественный вред, причиненный природопользователю подлежит возмещению в полном объеме в соответствии с гражданским законодательством.

Таким образом, защита права природопользования в административном либо судебном порядке является одним из видов его гарантий.

Как отмечает И.Б. Калинин, что интеграция природоресурсных отраслей в самостоятельную отрасль природоресурсного права объективно обусловлена целостностью природы, включенных в нее ресурсов, как единого комплекса. Это предопределяет системный характер правового регулирования отношений по использованию природных ресурсов [13, с.202-206]¹³, а равно гарантий и защиты права пользования ими.

Таким образом, решить проблему гарантий и защиты законных интересов субъектов права общего природопользования и права специального природопользования можно путем принятия общерегулятивного нормативного правового природоресурсного акта – закона Республики Беларусь «Об использовании природных ресурсов», где указанному вопросу оправданно посвятить отдельную главу, с учетом апробированных способов защиты гражданских прав, изложенных в ст. 11 ГК и особенностей природоресурсного права, которое в большей степени чем гражданское право обременено публичными интересами.

¹³ Калинин, И.Б. Проблемы формирования природоресурсного права // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч.5 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск : Изд-во Томского ун-та, 2000.

Опубликовано:

Зайчук, Г.И. Гарантии и защита права природопользования по законодательству Республики Беларусь: проблемы и перспективы развития / Г.И. Зайчук // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако (к 175-летию Ф.Н. Плевако) : материалы Международной научной конференции. 18-21 мая 2017 года : в 2 т. Том 2 / М-во обр. и науки РФ, ФГБОУ ВО «Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина» ; отв. ред. В.Ю. Стромов. – Тамбов : Принт-Сервис, 2017. – 356 с. (С. 197–201)

Репозиторий БрГУ им. А.С. Пушкина