

3. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь от 26.11.1992 № 1982-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2013 № 95-3 // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Режим доступа: <http://www.etalonline.by>. — Дата доступа: 01.09.2016.

4. О государственной экологической экспертизе: Закон Респ. Беларусь от 09.11. 2009 № 54-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.07.2011 № 293-3 // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Режим доступа: <http://www.etalonline.by>. — Дата доступа: 01.09.2016.

5. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду: Закон Респ. Беларусь от 18.07.2016 № 399-3 // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Режим доступа: <http://www.etalonline.by>. — Дата доступа: 01.09.2016.

*Шингель Н. А.*

**Споры в сфере природопользования:  
спорить или договариваться?**

*Shyngel N.*

**Disputes in the Sphere of Nature:  
to Argue or to Negotiate?**

*The article deals with the problem of developing legal concepts of disputes in the sphere of nature management and their characteristics. The author analyzes possibilities of applying alternative dispute resolution methods of environmental management and offers in this regard some supplements to the law on mediation.*

*В статье рассматриваются проблемы выработки юридического понятия споров о природопользовании и особенности таких споров. Автор анализирует возможности применения альтернативных способов разрешения споров о природопользовании и предлагает в связи с этим некоторые дополнения в законодательство о медиации.*

Общего понятия споров в сфере природопользования ни в экологическом законодательстве, закрепляющем некоторые общие положения относительно права природопользования, ни в отдельных отраслях природоресурсного законодательства (кроме законо-

дательства об охране и использовании земель) не содержится. Выработать такое единообразное понятие споров в указанной сфере в настоящее время достаточно проблематично в силу разнородного характера и содержания экологических правоотношений (природо-ресурсных и природоохранных), а также отсутствия единообразного понимания термина «спор» в юридической науке и практике [1, с. 12, 18]. При разграничении двух категорий экологических споров — в сфере природопользования и в сфере охраны окружающей среды — учитываются выработанные в юридической науке теоретические представления о разделении общественных отношений, возникающих по поводу окружающей среды, на две группы [2, с. 15]:

— отношения, связанные с использованием природных ресурсов и других полезных свойств природной среды;

— отношения, связанные с охраной окружающей среды.

Мы будем рассматривать лишь споры, касающиеся природо-ресурсных отношений, правовое регулирование которых осуществляется по отраслевому принципу, в связи с чем механизм защиты прав природопользователей, действующий в одной отрасли, не может переноситься в другие сферы правового регулирования. Характер и содержание конкретных правоотношений, составляющих сферу природопользования (а к ним, в соответствии со сложившимися в экологическом праве подходами к природопользованию, относится использование ресурсов земель, недр, вод, лесов, растительного и животного мира в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности [2, с. 113; 3, с. 143—160]), будут определять предметную сторону соответствующих споров, которые получили название споров в сфере природопользования. При этом, выделяя *споры в сфере природопользования* как большую категорию экологических споров, следует иметь в виду, что они ограничены только теми видами природопользования, которые получили юридическое закрепление в природоресурсном законодательстве [1, с. 14], составляющем нормативную правовую базу соответствующих отраслей природоресурсного права.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих природоресурсные отношения (Кодекс Республики Беларусь о земле (далее — КоЗ) [4], Кодекс Республики Беларусь о недрах (да-

лее — КоН) [5], Водный кодекс Республики Беларусь [6], Лесной кодекс Республики Беларусь [7], Закон Республики Беларусь «О животном мире» [8], Закон Республики Беларусь «О растительном мире» [9]), показывает, что понятие споров (оно легально закреплено только в земельном законодательстве) имеет более широкий смысл, чем процессуальный термин «спор», и отражает скорее столкновение интересов участников природоресурсных отношений, в чем бы оно ни заключалось.

Так, в соответствии со ст. 1 КоЗ земельный спор — неразрешенный конфликт между субъектами земельных отношений, к которым ст. 4 КоЗ относит: Президента Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, государственные органы, осуществляющие государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц Республики Беларусь, иностранных юридических лиц и их представительства, иностранные государства, дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств, международные организации и их представительства. Такое определение слабо отражает сущность этих споров, а указывает только на определенную взаимосвязь с земельными правоотношениями. Кроме того, конфликт — слишком расширительное понимание спора, поскольку имеются другие способы разрешения спорных вопросов между участниками этих правоотношений.

В других нормативных правовых актах, регулирующих природоресурсные отношения (законодательстве об охране и использовании недр, водном законодательстве, лесном законодательстве, законодательстве о растительном и животном мире), понятие споров не дается, а определяется механизм их разрешения, направленный на защиту субъективных прав природопользователей. Разрешение споров о природопользовании в значительной степени связано с другими организационно-правовыми механизмами в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, в первую очередь (это характерно именно для природоресурсных отношений) с распределением и перераспределением природных ресурсов.

Исходя из общих подходов к пониманию споров о природопользовании, характерным признаком этих споров в юридической литературе назывался такой как непосредственная связь с субъективными правами по использованию природных ресурсов (включая права и обязанности по их рациональному использованию и охране), а формально-юридическим критерием — необходимость применения для разрешения указанных споров материальных норм природоресурсного законодательства [10; 11].

Механизм разрешения споров в сфере природопользования предусматривает судебный и внесудебный порядок рассмотрения споров с учетом особенностей отдельных видов природоресурсных отношений. Эти особенности отражают не столько процедуру разрешения споров (она, как правило, лишь в незначительной степени регулируется природоресурсным законодательством), сколько их материально-правовое содержание, в зависимости от которого будут применяться те или иные юрисдикционные способы защиты прав.

При этом соотношение судебного и внесудебного порядка рассмотрения этих споров не является единообразным во всех природоресурсных отношениях. Судебный порядок рассмотрения споров в сфере природопользования является преобладающим, применяемым ко всем видам споров в качестве единственного или по инициативе заинтересованного лица. В отдельных случаях может предусматриваться исключительно судебный порядок разрешения споров о природопользовании, как это имеет место в законодательстве о недрах (ст. 87 КоН), лесном законодательстве (ст. 110 ЛК) или земельном для отдельных категорий споров (ст. 92 КоЗ). Но если ст. 92 КоЗ прямо называет те категории земельных споров, которые рассматриваются только в судебном порядке, другие природоресурсные акты закрепляют лишь абстрактную возможность обратиться в суд по любым категориям споров.

Так, формулировка ст. 87 КоН, согласно которой споры, возникающие в связи с использованием недрами и их охраной, разрешаются в судебном порядке в соответствии с законодательством (как и аналогичная норма ст. 110 ЛК), никаким образом не учитывает их особенности в зависимости от предмета и вида этих

споров, а содержит лишь отсылку к законодательству (по смыслу — гражданскому процессуальному и хозяйственному процессуальному законодательству, регулиующему порядок осуществления судопроизводства).

В большинстве природоресурсных отношений допускается возможность обращения за разрешением споров также в соответствующие государственные органы (ст. 92 КоЗ, ст. 41 Закона «О животном мире», ст. 77 Закона «О растительном мире» и другие), в том числе когда формально закреплен только судебный порядок разрешения споров (ст. 65 Закона «О животном мире»). Такое обращение, как правило, может последовать в тех случаях, когда конфликт связан с осуществлением функций государственного регулирования в сфере природопользования, то есть имеют место публично-правовые отношения.

На примере указанных норм мы видим некоторую непоследовательность в определении того, что следует считать спором в природоресурсных отношениях — только спор о праве или любые конфликты, как об этом говорит ст. 1 КоЗ, по поводу осуществления прав природопользователей.

Нужно учитывать, что значительная часть рассматриваемых споров связана с вопросами, требующими разрешения спора об административном праве на получение природного ресурса в пользование (о предоставлении природных ресурсов, установлении ограничений в пользовании природными ресурсами, изъятии природных ресурсов для государственных нужд и по другим основаниям и др.). Эти споры могут разрешаться посредством механизма обжалования решений (действий) соответствующих государственных органов (их должностных лиц), кроме случаев, когда закреплен исключительно судебный порядок. При этом споры по поводу распределения природных ресурсов осложняются сочетанием гражданско-правовых и административных оснований возникновения разных видов природопользования. Это имеет место, например, при предоставлении природных ресурсов по результатам торгов (аукционов, конкурсов), что предусмотрено для землепользования, пользования недрами, водопользования и в других случаях при распределении природных ресурсов, находящихся в государственной

собственности (в том числе исключительной). Субъектами спорных правоотношений в этом случае выступают: с одной стороны — заинтересованное в получении природных ресурсов в пользование лицо (юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, гражданин), а с другой — государство в лице уполномоченных на предоставление природных ресурсов органов, выступающих организатором торгов и стороной в договоре, что сдерживает использование тех альтернативных способов разрешения споров, которые могут быть применены в рамках действующего законодательства.

При разрешении споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды могут также применяться *альтернативные внесудебные процедуры* с передачей споров на рассмотрение третейским (арбитражным) органам (национальным и международным), а также урегулирование споров посредством медиации. В отличие от судебного порядка, который предусматривает некоторые особенности рассмотрения споров в сфере природопользования, применение альтернативных процедур (а они связаны со спорами частноправового характера), сдерживаются, на наш взгляд, недостаточно ясным разграничением споров о природопользовании на имеющие частноправовой характер и не имеющие такового. Такое разграничение влияет на форму обращения в суд [12] и определяется содержанием тех прав, защита которых осуществляется. Медиация как универсальная альтернативная процедура, применимая к разрешению споров в сфере частного права, может быть использована при разрешении споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды, имеющих частноправовой характер. Однако Закон Республики Беларусь «О медиации» [13] (ст. 2) не закрепляет непосредственно такой вид споров, как споры в сфере природопользования и охраны окружающей среды, а упоминает лишь споры, возникающие из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности, а также споры, возникающие из трудовых и семейных правоотношений, которые не охватывают споры о природопользовании. Представляется необходимым дополнить указанный закон соответствующей нормой и устранить этот пробел.

### Список использованных источников

1. Правовое регулирование споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды: пособие / Н. А. Шингель [и др.]; под ред. У. Хелльманна, С. А. Балашенко, Н. А. Шингель. — Минск: Изд. центр БГУ, 2016. — С. 12, 18.
2. Экологическое право: учеб. / С. А. Балашенко [и др.]. — Минск: Изд. центр БГУ, 2013. — С. 15.
3. *Петров В. В.* Экологическое право: учеб. — М: БЕК, 1995. — С. 143—160.
4. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-3 (с изм. и доп.) // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.
5. Кодекс Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. № 406-3 (с изм. и доп.) // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.
6. Водный кодекс Республики Беларусь от 30 апр. 2014 г. № 149-3 // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.
7. Лесной кодекс Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-3 // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.
8. О животном мире: Закон Респ. Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257 (с изм. и доп.) // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.
9. О растительном мире: Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 205-3 (с изм. и доп.) // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.
10. *Шингель, Н. А.* Правовое регулирование земельных споров / Н. А. Шингель // Обзор судеб. практики. — 2008. — № 3. — С. 4—21.
11. *Шингель, Н. А.* Споры в сфере использования и охраны недр: общая характеристика / Н. А. Шингель // Теоретико-методолог. и конституц. основы устойчивого развития национ. правовой системы в условиях глоб. и регион. процессов в контексте защиты прав человека и построения правового государства: материалы междунаро. научно-практ. конф., 19—20 октября 2015 г., БГУ, г. Минск. — С. 679—682.
12. *Поправкин, А.* Средства судебной защиты при рассмотрении дел, возникающих из земельных правоотношений: вопросы разграничения и правоприменения / А. Поправкин // Юстыцья Беларусі. — 2014. — № 7. — С. 32—35.
13. О медиации: Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2013, № 58-3 // Эталон-online [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.