

**ПРАВО ОБЩЕГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ**

Статья посвящена правовому обеспечению природоресурсного законодательства Республики Беларусь института права общего природопользования. Автор определяет критерии права общего природопользования и формулирует предложения по совершенствованию законодательства, закрепляющего отдельные виды общего природопользования.

The article deals with the legal problems of natural resources general usage in the legislation of the Republic of Belarus. The author determines the attributes and criteria of this legal institute and gives theoretical conclusions and practical recommendations in legislation improvement.

Использование человечеством природных ресурсов осуществляется в направлениях общего и специального природопользования. Специальное природопользование реализуется в процессе экономической деятельности и сопряжено со значительным, зачастую необратимым воздействием на окружающую среду. Общее природопользование присуще физическим лицам в силу принадлежащих им естественных прав, возникающих и существующих как результат рождения и существования человека¹. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» гарантирует гражданам право общего пользования природными ресурсами для удовлетворения их материальных и иных – оздоровительных, культурных, эстетических – потребностей².

На первый взгляд общее природопользование как правоотношение – это бесконфликтное правовое поле. В отличие от специального пользования природными ресурсами, осуществляемого только на разрешительной основе, оно реализуется без получения соответствующего разрешения, без закрепления природных ресурсов за пользователями, бесплатно, в силу чего регламентировано самым необходимым (читай: минимальным) количеством норм. Однако эта бесконфликтность кажущаяся. Акты природоресурсного законодательства (Водный и Лесной кодексы, Кодексы о недрах и о земле, Закон «О растительном мире»), выдвигая на первый план различные признаки общего природопользования, неоднозначно интерпретируют его как вид экологического правоотношения.

Право общего природопользования находится на стыке права граждан на благоприятную окружающую среду и права специального природопользования физических лиц. Реализация права общего природопользования, по сути, является осуществлением многих процессов жизнедеятельности человека: когда человек дышит, любуется красотами природы, собирает цветы, ягоды, удит рыбу, он одновременно реализует свое право на благоприятную окружающую среду и право на общее природопользование. Не случайно право общего природопользования в соответствии со ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды» предоставлено только физическим лицам, равно как и право на благоприятную окружающую среду, которое рассматривается в соответствии со ст. 14 того же закона в качестве личного неимущественного права, принадлежащего человеку от рождения³. В таком сравнении существенным отличием права общего природопользования является присутствие в нем имущественной составляющей. Мы не можем рассматривать общее природопользование вне этого элемента. Более того, законодатель вводит определенную, весьма ограниченную регламентацию этого права именно в силу наличия имущественного интереса, присутствующего в его реализации. И если «право свободно находиться на территории государственного лесного фонда, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических, спортивных и иных рекреационных мероприятиях» в порядке общего лесопользования лишено названного элемента, то «пра-



во бесплатно собирать для удовлетворения собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье», предусмотренное ст. 42 Лесного кодекса, безусловно имеет имущественный характер⁴. На имущественный характер права общего природопользования указывает и ст. 222 ГК, которая определяет сбор общедоступных вещей («ягод, рыбы, других вещей и животных») в лесах, водоемах и т. д. как способ приобретения права собственности⁵.

Вопрос об объеме имущественных запросов субъектов права общего природопользования разрешается достаточно просто. Так, ст. 42 Лесного кодекса устанавливает право граждан бесплатно собирать для удовлетворения собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, грибы... Однако приобретение у населения дикорастущих ягод в объемах свыше 30 кг, грибов – 20 кг в день является промысловой заготовкой (закупкой) и относится к специальному природопользованию⁶. Аналогично решается эта проблема в отношении общего пользования животным миром: ст. 50 Закона «Об охране и использовании животного мира» предоставляет право на любительский лов рыбы и добычу водных беспозвоночных для личного потребления всем гражданам Республики Беларусь бесплатно при условии соблюдения ими установленных правил рыболовства и водопользования⁷.

Итак, общее природопользование имеет целью удовлетворение личных нужд. Такой подход внятен, если право общего природопользования, как того требует ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды», предоставлено физическим лицам. Такое ограничение лишается всякого смысла, когда речь идет об общем пользовании, осуществляемом юридическими лицами. Водный кодекс установил правило, отличное от нормы ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды», определив в качестве субъекта общего водопользования не только физические, но и юридические лица⁸. Причина, на наш взгляд, заключается в том, что в качестве ведущего критерия, определяющего общее водопользование как правоотношение, Водный кодекс называет пользование «без применения сооружений и технических устройств, влияющих на состояние вод»⁹, Законом же «Об охране окружающей среды» такой признак общего природопользования не предусмотрен.

Подход к общему природопользованию, лишь отчасти совпадающий с общей нормой Закона «Об охране окружающей среды», содержится и в Законе «О растительном мире»¹⁰. На первый взгляд, признав возможность осуществления пользования объектами растительного мира в порядке общего права (ст. 39), Закон воспроизводит норму ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды», устанавливающей признаки общего природопользования: «объекты растительного мира в порядке общего пользования используются гражданами в личных целях, безвозмездно, без закрепления объектов растительного мира за отдельными гражданами. Граждане осуществляют право общего пользования объектами растительного мира без получения соответствующих разрешений» (ст. 40). Однако далее Закон «О растительном мире» устанавливает, что «общее пользование объектами растительного мира осуществляется по видам пользования, предусмотренным ст. 44 настоящего Закона» (курсив мой. – Т. М.). В качестве таких видов определены: заготовка древесных соков, сбор, заготовка или закупка дикорастущих растений, сенокосение, пастьба скота и др.

Установление вида или цели пользования природным ресурсом есть признак специального, а не общего природопользования. Целевой характер является одним из существенных признаков специального природопользования. Предоставляя природный ресурс в пользование в порядке специального права, государственный орган указывает цель, для осуществления которой он предоставлен. Так, согласно ст. 4 Кодекса о земле отнесение зе-

мель к той или иной категории производится органами, принимающими решения о предоставлении земельных участков, «в соответствии с основным целевым назначением земель»¹¹. Аналогично урегулирован целевой характер пользования иными природными ресурсами. Использование природного ресурса не в соответствии с указанной в правоустанавливающем документе целью является основанием для прекращения права специального природопользования¹². Ограничение пользования природными ресурсами по видам в отношении специального права целесообразно для сохранения используемого природного ресурса. Установление подобного ограничения для общего природопользования не представляется обоснованным в силу того, что оно не может быть проконтролировано (в отличие от специального права) и не соответствует общей норме Закона «Об охране окружающей среды», регламентирующей право общего природопользования.

Также неоднозначно обстоит дело с общим использованием недрами. Следует сказать, что в Кодексе о недрах отсутствует такое понятие. В то же время ст. 30 Кодекса о недрах устанавливает права и обязанности землевладельцев, землепользователей и собственников земель, в соответствии с которыми они имеют право в пределах предоставленных им в установленном порядке земельных участков осуществлять добычу *для своих хозяйственных нужд* общераспространенных полезных ископаемых, а также строительство и(или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Пользование недрами в порядке ст. 30 Кодекса о недрах осуществляется без предоставления горного отвода¹³. Очевидно, что перечисленные в ст. 30 Кодекса о недрах лица – землепользователи, землевладельцы и собственники земельных участков – не определены как участники специальных горных отношений. Они осуществляют пользование недрами *без предоставления им горного отвода*, т. е. без разрешения. В пользу того, что этот вид пользования является общим, а не специальным, говорит и то, что в соответствии со ст. 37 Кодекса о недрах все виды пользования недрами подлежат государственной регистрации и государственному учету. Объектом регистрации в соответствии со ст. 9 Кодекса о недрах являются *горный отвод* как участок недр, предоставляемый пользователю недр для добычи полезных ископаемых, строительства и(или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых¹⁴.

В данном случае, так же как и в случае общего водопользования, в круг субъектов включены юридические лица, поскольку право, предоставленное ст. 30 Кодекса о недрах, распространяется на землевладельцев, землепользователей и собственников земельных участков, т. е. как на граждан, так и на юридические лица. Ограничения, введенные ст. 30 Кодекса о недрах, касающиеся осуществления названного права *для своих хозяйственных нужд*, могут быть признаны действительными только для физических лиц, поскольку юридические лица, являющиеся в соответствии с их специальной правосубъектностью землепользователями или собственниками земельных участков, безусловно, преследуют извлечение прибыли¹⁵.

Вслед за Кодексом о недрах, установившим права землепользователей в пользовании недрами, Закон «О растительном мире» в качестве субъектов отношений в области обращения с объектами растительного мира называет *пользователей земельными участками или водными объектами*, т. е. специальных земле- и водопользователей. Однако, в отличие от Кодекса о недрах, Закон «О растительном мире» определяет правовое положение названных субъектов как специальных природопользователей, которые осуществляют право специального пользования объектами растительного мира, «реализуя при этом права и исполняя обязанности пользователей объектов растительного мира»¹⁶. Согласно ст. 41 Закона «О раститель-

Права

ном мире» пользователи земельных участков или водных объектов могут осуществлять специальное пользование объектами растительного мира, расположенными в границах их земельных участков или водных объектов, без принятия местными исполнительными и распорядительными органами решения о предоставлении права специального пользования объектами растительного мира. Обращает на себя внимание то, что установленные в законе сроки пользования объектами растительного мира (краткосрочное – до одного года, долгосрочное – до пяти лет¹⁷) значительно расходятся со сроками земле- (до трех лет – краткосрочное и от трех до десяти лет – долгосрочное¹⁸) и водопользования (до пяти лет – краткосрочное и от пяти до двадцати пяти лет – долгосрочное¹⁹). Такой подход окончательно размывает различия в правовом положении общих и специальных пользователей объектами растительного мира. С одной стороны, общие пользователи обязаны соблюдать целевой характер пользования (ст. 40), а с другой стороны, специальные пользователи вправе осуществлять пользование в целях проведения экономической деятельности без разрешения уполномоченного государственного органа.

Проблема разграничения общего и специального природопользования, на наш взгляд, заключается в том, что в ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды» не определен ведущий критерий, отличающий общее природопользование от специального. Разграничить же общее и специальное пользование возможно только на основе признака *разрешительного характера* специального пользования, из которого очевидно, что, если, например, землевладелец или собственник земельного участка осуществляет пользование на основании государственного акта на землю и использует при этом иные природные ресурсы (общераспространенные полезные ископаемые, объекты растительного мира, воду) без специального разрешения, он является общим пользователем этих ресурсов и должен реализовать свое право «в личных целях», что, исходя из определения, возможно только при осуществлении пользования физическими лицами. Однако если речь идет об «экономической деятельности», которая преследует извлечение прибыли, то осуществление ее (будь то юридическими или физическими лицами) без специального разрешения, в котором указываются «разрешаемые виды пользования; границы территории, на которой допускается осуществление разрешаемых видов пользования; лимиты на специальное пользование; сроки специального пользования»²⁰, является нарушением принципов охраны окружающей среды, к которым, в частности, относятся рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, а также платный характер специального природопользования, который имеет в своей основе возмещение вреда, причиняемого окружающей среде в результате нормальной хозяйственной деятельности²¹.

Проблема правового закрепления общего пользования присуща и земельным отношениям, однако, в ином ракурсе. В действующем земельном законодательстве понятие права общего землепользования отсутствует. Наличие в категории земель населенных пунктов группы земель общего пользования (ст. 102) не говорит в пользу установления общего землепользования в Кодексе о земле, поскольку земли общего пользования, хотя и включают земельные участки, используемые для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения города, однако на них разрешается возведение строений и сооружений в соответствии с целевым назначением этих земель без ущерба для целевого назначения земель общего пользования²². Отсутствие нормы об общем землепользовании в Кодексе о земле не означает, что право общего пользования землями (существующее в силу объективной потребности) не закреплено в белорусском законодательстве. Ст. 263 ГК содержит понятие «земельные участки общего пользования»,

представляющие собой «не закрытые для общего доступа земельные участки, находящиеся в собственности Республики Беларусь», на которых «граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законодательством». Более того, если земельный участок не огорожен либо его собственник (владелец, пользователь) иным способом явно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через этот участок, если это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику (владельцу, пользователю)²³. Приведенная норма гражданского законодательства характеризует именно общее землепользование как осуществляемое гражданами свободно, т. е. без специального разрешения и без закрепления за ними участка. На наш взгляд, подобной нормы недостает Кодексу о земле, поскольку кодекс как «закон, обеспечивающий полное системное регулирование определенной области общественных отношений»²⁴ (в данном случае – земельных) по определению должен содержать норму об общем пользовании землей.

Признаки общего природопользования как процесса воздействия на окружающую среду и как общественного отношения определены в Законе «Об охране окружающей среды»: его субъектами признаются только физические лица, оно осуществляется для удовлетворения собственных потребностей. В силу названных признаков общее природопользование не причиняет существенного ущерба окружающей среде, поэтому оно наделено следующими юридическими признаками, которые, в свою очередь, характеризуют право общего природопользования, т. е. совокупность норм, его устанавливающих, а также объем прав и обязанностей, возникающих для пользователя. Оно осуществляется *без получения соответствующих разрешений, без закрепления природных ресурсов за пользователями, безвозмездно*. Пользование природными ресурсами «*в соответствии с местным обычаем*», предусмотренное ст. 222 ГК и ст. 40 Закона «О растительном мире», на наш взгляд, также является признаком, который точно раскрывает сущность понятия «общее природопользование».

Предложенная трактовка права общего природопользования содержится в ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды». Требуется приведение в соответствие с ней норм природоресурсного законодательства с целью единообразного толкования понятия общего пользования природными ресурсами как воздействия на окружающую среду, и в чем принципиальные отличия его правового закрепления от регламентации специального природопользования, преследующего экономические цели.

¹ Петров В. В. Экологическое право России. М., 1995. С. 143.

² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85. 2/875. Ст. 16.

³ Там же. Ст. 16, 14.

⁴ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 70. 2/195. Ст. 42.

⁵ Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 7.12.1998 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 7–9. Ст. 101.

⁶ О мерах по усилению контроля за промышленной заготовкой, закупками и реализацией дикорастущей продукции и упорядочению этих видов деятельности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2.11.1998 № 1679 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 31. Ст. 796.

⁷ Об охране и использовании животного мира: Закон Республики Беларусь, 19.09.1996 // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1996. № 31. Ст. 571.

⁸ Водный кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 15.07.1998 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 33. Ст. 473.

⁹ Там же. Ст. 1.

¹⁰ О растительном мире: Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 // Национальный реестр правовых актов. 2003. № 73.

¹¹ Кодекс Республики Беларусь о земле: Кодекс Республики Беларусь от 4.01.1999 с изм. и доп.: Закон от 8.05.2002 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2-3; 2002. № 55.

Права

¹² См., напр.: п. 4 ст. 49 Кодекса о земле; п. 6 ст. 25 Кодекса о недрах; ч. 7 ст. 34 Водного кодекса; п. 3 ст. 88 Лесного кодекса.

¹³ Кодекс Республики Беларусь о недрах: Закон Республики Беларусь от 15.12.1997 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 8-9. Ст. 103.

¹⁴ Там же. Ст. 37, 9.

¹⁵ Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 7.12.1998. Ст. 46.

¹⁶ О растительном мире: Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 // Национальный реестр правовых актов. 2003. № 73. Ст. 8.

¹⁷ Там же. Ст. 49.

¹⁸ Кодекс о земле. Ст. 9.

¹⁹ Водный кодекс. Ст. 29.

²⁰ О растительном мире: Закон Республики Беларусь от 14.06.2003. Ст. 42.

²¹ Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26.11.1992. В ред. Закона от 17.07.2002. Ст. 4.

²² Кодекс о земле: от 4.01.1999.

²³ Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 7.12.1998. Ст. 263.

²⁴ О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 10.01.2000. № 361-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. 2/136. Ст. 2.

Поступила в редакцию 30.12.2003.

Тамара Ивановна Макарова – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и аграрного права.



This document has been edited with **Infix PDF Editor** - free for non-commercial use.

To remove this notice, visit: www.iceni.com/unlock.htm