

Т. И. Макарова

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ
ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В ОБЛАСТИ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Человек – часть природы. Это, казалось бы, бесспорное утверждение, однако же, оспаривается самим человеком на всем протяжении существования человеческой цивилизации. Человек – часть природы, однако самая ее противоречивая часть, поскольку, отделив себя от природы, человек начал ее «освоение», т. е. вступил на путь использования сил природы. Использование человечеством природных ресурсов осуществляется в направлениях – общего и специального природопользования. Общее природопользование осуществляется в виде основных процессов жизнедеятельности человека. Статья 21 закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» гарантирует гражданам право общего природопользования для удовлетворения материальных и иных – оздоровительных, культурных, эстетических потребностей. В силу того, что общее природопользование не оказывает существенного воздействия на природную среду, оно осуществляется бесплатно и «без закрепления природных ресурсов за отдельными лицами»¹. Однако законодательство предусматривает, что такое право может быть ограничено, чаще всего в интересах самих субъектов, его осуществляющих, например, право общего водопользования осуществляется в соответствии с правилами поведения на водах, право общего лесопользования ограничивается или запрещается в пожароопасный период и т. д.

Если право общего природопользования обусловлено естественными жизненными процессами взаимодействия человека и природы, и уже в силу этого может осуществляться безо всяких нормативных предписаний, то право специального природопользования требует правового регулирования. Это обусловлено в первую очередь тем, что по законодательству Республики Беларусь природные ресурсы: недра, воды, леса, животный мир, а также большая часть земель – являются объектом государственной собственности, и физическим и юридическим лицам могут быть предоставлены лишь в пользование². В соответствии с ч. 2 ст. 21 закона «Об охране окружающей среды» природные ресурсы в порядке специального использования предоставляются юридическим и физическим лицам для осуществления производст-

венной и иной деятельности на основании специальных разрешений, выдаваемых специально уполномоченными государственными органами. Особый правовой подход к специальному природопользованию обусловлен также и тем, что оно направлено на извлечение из природной среды материальных благ, необходимых человеку, осуществляется, как правило, с применением технических средств, а значит, со значительным воздействием на природную среду. Другими словами, именно специальное природопользование как общественное отношение, возникающее в сфере взаимодействия человека с природной средой, нуждается в правовом регулировании.

Законодатель закрепляет порядок предоставления природных ресурсов в пользование, а также права и обязанности субъектов при использовании природных ресурсов. Человек в своей хозяйственной деятельности использует землю, ее недра, воды, растительный и животный мир, атмосферный воздух. Каждый из перечисленных природных объектов имеет особенности правового регулирования, которые обусловлены, в частности, физическими свойствами самих природных ресурсов, однако есть и много общих черт, присущих всем видам природопользования. Одним из самых существенных признаков специального природопользования является его целевой характер: природные ресурсы планеты ограничены, а это означает, что каждую их часть следует использовать наиболее целесообразным способом. Предоставляя природный ресурс в пользование, государственный орган указывает цель, для осуществления которой он предоставлен. Так, согласно ст. 4 Кодекса о земле отнесение земель к той или иной категории, перевод их из одной категории в другую производятся органами, принимающими решения о предоставлении земельных участков в соответствии с основным целевым назначением земель. Перевод земель из одной категории в другую производится в случаях изменения основного целевого назначения этих земель³. Аналогично урегулирован целевой характер пользования иными природными ресурсами (ст. 20 Водного кодекса⁴, ст. 46 Лесного кодекса⁵, ст. 25 Кодекса о недрах⁶). Использование природного ресурса не в соответствии с указанной в документе целью является основанием для прекращения права специального природопользования, что урегулировано специальным законодательством (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).

С целевым характером использования природных ресурсов тесно связано понятие рационального природопользования. Рациональным в соответствии с экологическим законодательством признается приро-

допользование, которое характеризуется устойчивостью, т. е. длительным использованием природного ресурса без снижения его первоначальной кадастровой оценки.

Рациональному характеру природопользования способствует и его платность. Долгие годы в нашей стране существовало бесплатное природопользование. Бесплатность использования природных ресурсов признавалась основополагающим признаком и достижением социалистического способа производства. Первым шагом к платности природопользования, а вместе с тем и к рыночным отношениям в сфере использования природных ресурсов явился закон Республики Беларусь «Об аренде», который установил, что земля и другие природные ресурсы могут быть объектом арендных отношений. Арендная плата на природные ресурсы устанавливается по соглашению сторон, одной из которых является собственник – в наших условиях это чаще всего государство⁷.

В настоящее время платность природопользования имеет не столько экономический, сколько экологический характер. Целью ее, таким образом, является возмещение вреда, причиняемого природной среде в результате правомерной хозяйственной деятельности, что в общем виде урегулировано ч. 3 ст. 933 Гражданского кодекса⁸. Платность природопользования в соответствии с законом «Об охране окружающей среды» включает платежи за пользование природными ресурсами, платежи за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и плату за размещение отходов. Нормативно-правовую основу платности природопользования составляют законы Республики Беларусь «О платежах за землю»⁹, «О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)»¹⁰, «Об отходах производства и потребления»¹¹. Об экологическом характере платности природопользования свидетельствует то, что средства, поступающие в виде таких платежей, расходуются на цели оздоровления окружающей среды и осуществление программ и мероприятий по охране окружающей среды и воспроизводству природных ресурсов (ст. 19 закона «Об охране окружающей среды», п. 13 Положения о бюджетных фондах охраны природы¹²).

Субъекты права природопользования наделены законодательством соответствующими правами и обязанностями, которые и составляют содержание самого института права природопользования. Так, ст. 64 Кодекса о земле предоставляет право самостоятельно хозяйствовать на земле; ст. 27 Кодекса о недрах – самостоятельно выбирать формы и методы хозяйствования, не противоречащие законодательст-

ву, т. е. использовать природные ресурсы в соответствии с целями, для которых они предоставлены.

Природопользование осуществляется с целью извлечения полезных свойств природного ресурса и последующего их потребления или обращения, поэтому существенным правом для природопользователя является право собственности на результаты своей деятельности, например, посевы, посадки сельскохозяйственных культур и насаждений, произведенную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации, заготовленную древесину, добытые полезные ископаемые и пр. В процессе хозяйственной деятельности по извлечению полезных свойств природного ресурса право государственной собственности на природный объект в целом (землю, недра, воды, леса) преобразуется в право собственности природопользователя на результаты деятельности, в том числе и на извлеченные из природной среды ресурсы.

Используемые человеком природные ресурсы находятся в естественной природной взаимосвязи, собственно составляющей природную среду, в силу этого достаточно сложно в природной среде использовать только один природный ресурс, не затрагивая хозяйственной деятельностью другие. Несмотря на то, что законодатель предусматривает предоставление в пользование именно отдельных участков природных ресурсов – земель, недр, вод, реализация этой естественной природной связи возможна и в процессе осуществления природопользования. Так, Кодекс о земле предоставляет землевладельцам и землепользователям право использовать в установленном порядке для своих нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, водные объекты, а также эксплуатировать другие полезные свойства земли (ст. 64 Кодекса о земле). Статья 30 Кодекса о недрах раскрывает механизм реализации этого права. Землевладельцы, землепользователи и собственники земель имеют право в пределах предоставленных им в установленном порядке земельных участков осуществлять добычу для своих хозяйственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, а также строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Добыча общераспространенных полезных ископаемых без предоставления горного отвода разрешается открытым способом, одним уступом, без применения взрывных работ, глубиной разработки до двух метров, без права продажи добытых полезных ископаемых. Строительство и эксплуатация подземных сооружений осуществляется на глубину до пяти метров.

Права и обязанности природопользователей возникают с момента получения документов, удостоверяющих право природопользования. Законодательством предусматривается возможность использования участка природного ресурса до выдачи соответствующего документа при условии определения границ участка на местности, что предусмотрено ст. 30 Кодекса о земле. В практике для возникновения права природопользования необходимо наличие нескольких юридических фактов. В силу государственного характера собственности на природные ресурсы для возникновения права природопользования необходимо волеизъявление собственника – государства. Таким волеизъявлением является решение компетентного государственного органа – соответствующего исполнительного и распорядительного комитета, местного Совета, органа Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды (ст. 24 Кодекса о земле, ст. 14 Кодекса о недрах, ст. 22 Водного кодекса).

В рыночных условиях особое значение для возникновения права природопользования имеет лицензионный порядок осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Лицензирование представляет собой разрешительный порядок осуществления определенных законодательством видов деятельности. Он широко используется в хозяйственных отношениях и является средством контроля со стороны государства за качеством подлежащей лицензированию деятельности, а также средством защиты интересов потребителей. Применительно к области природопользования лицензирование является также и формой контроля за рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды в процессе хозяйственной деятельности. Лицензирование принято считать проявлением административно-правового метода в управлении, но именно в рыночных условиях при наличии субъектов хозяйствования различных форм собственности появилась необходимость в установлении видов деятельности в области природопользования, на осуществление которых требуется специальное разрешение, выдаваемое, как правило, на конкурсной основе. Лицензия является документом, удостоверяющим право владельца на осуществление разрешенного лицензией вида деятельности в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Следует отметить отличия природно-ресурсной лицензии от иных, дающих разрешение на осуществление хозяйственной деятельности: природно-ресурсная лицензия является не основанием, а лишь условием возникновения экологических правоотноше-

ний. Это связано со спецификой отношений по использованию природных ресурсов, возникновение которых возможно только после предоставления в пользование участка природного ресурса, причем участка индивидуально определенного в порядке отвода (ст. 30 Кодекса о земле; ст. 14 Кодекса о недрах). Исключение составляет лишь лицензия на осуществление деятельности, связанной с обращением с озоноразрушающими веществами, целью которой является не природопользование, а охрана окружающей среды.

Обращает на себя внимание ряд противоречий, имеющих в законодательстве о лицензировании природно-ресурсной деятельности. Это, прежде всего – неоднозначное восприятие самого понятия «лицензия». В самом общем виде лицензия – это разрешение на осуществление определенного вида деятельности, что урегулировано постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 21 августа 1995 г. «О перечне видов деятельности, на осуществление которых требуется специальное разрешение (лицензия), и органах, выдающих эти разрешения (лицензии)»¹³. Тем не менее Кодекс о недрах в ст. 21 под лицензией на пользование недрами понимает «документ, удостоверяющий право владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении предусмотренных в лицензии условий пользования недрами». При таком понимании лицензии совершенно излишним становится Государственный акт, удостоверяющий горный или геологический отвод, – документ, выдаваемый на основании решения местного Совета (ст. 14 Кодекса о недрах). Более того, в противоречие вступают полномочия местных Советов, которым законодательством Республики Беларусь предоставлено право распоряжения природными ресурсами от имени государства – исключительного собственника, и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, уполномоченного выдавать лицензии на осуществление деятельности в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Выдача лицензии осуществляется на платной основе: для граждан – в размере двух минимальных заработных плат за получение лицензии и одной – за ее продление, для юридических лиц – соответственно в размере пятнадцати и семи минимальных заработных плат. Сроки действия лицензии и права природопользования могут не совпадать, в таком случае действуют механизмы их продления¹⁴. Такое несоответствие нашло отражение в Кодексе о недрах, ст. 25 которого устанавливает основания прекращения права пользования недрами и

основания приостановления, среди которых и истечение срока действия лицензии (п. 3 ст. 25 Кодекса о недрах). Лицензионный порядок приобретения права на пользование природными ресурсами поднят до уровня отраслевого принципа (ст. 10 Кодекса о недрах). Это позволяет высказать надежду, что практика применения законодательства о лицензировании в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, деятельности столь необходимой в условиях очевидно неблагоприятного состояния окружающей среды, внесет коррективы в нормативно-правовые акты, работа над которыми требует согласованности действий различных государственных органов.

Действующий в соответствии с законодательством правовой механизм регулирования и защиты субъективных прав физических и юридических лиц в области использования природных ресурсов сочетает административные и экономические способы воздействия с целью использования природных ресурсов наиболее рационально, причем рационально с позиции экологической, т. е. предусматривающей сохранение природной среды для будущих поколений.

¹ Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1993. № 1. Арт. 1.

² Об объектах, находящихся только в собственности государства: Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. // Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1998. № 19. Арт. 216.

³ Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Республики Беларусь от 4 января 1999 г. // Национальный реестр правовых актов. 1999. № 2.

⁴ Водный кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. // Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1998. № 33. Арт. 473.

⁵ Лесной кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 21 июня 1979 г. // Свод Законов Белорусской ССР. Т. 5. С. 251–286. № 18. Ст. 299.

⁶ Кодекс Республики Беларусь о недрах: Закон Республики Беларусь от 15 декабря 1997 г. // Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1998. № 8–9. Арт. 103.

⁷ Об аренде: Закон Республики Беларусь от 12 декабря 1990 г. (с измен. и дополн. от 7 июля 1997 г.) // Ведамасці Вярхоўнага Савета БССР. 1991. № 1(3). Арт. 1; Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1997. № 28. Арт. 483.

⁸ Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1999. № 7–9. Арт. 101.

⁹ О платежах за землю: Закон Республики Беларусь от 18 декабря 1991 г. (с измен. и дополн. по сост. на 6 янв. 1998 г.) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1992. № 3. Арт. 49; Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1998. № 3. Арт. 17.

¹⁰ О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог): Закон Республики Беларусь от 23 декабря 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 3. Арт. 57; Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 7. Арт. 89.

¹¹ Об отходах производства и потребления: Закон Республики Беларусь от 25 ноября 1993 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1994. № 3. Арт. 22.

¹² О бюджетных фондах охраны природы в Республике Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 апреля 1998 г. // Сбор указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. 1998. № 10. Арт. 275.

¹³ О перечне видов деятельности, на осуществление которых требуется специальное разрешение (лицензия), и органов, выдающих эти разрешения (лицензии): Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь, 21 августа 1995 г., № 456 // Сбор указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995. № 24. Арт. 591.

¹⁴ Положение о порядке выдачи субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности в области землеустройства: Утв. Приказом Минприроды Респ. Беларусь, 18 окт. 1995 г. // Сборник нормативных документов по вопросам охраны окружающей среды. Вып. 12. Мн., 1996. С. 93–108.

