

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО



Тамара Макарова
Экологическое право

«Вышэйшая школа»

2009

УДК 349.6(075.32)
ББК 67.407я723

Макарова Т. И.

Экологическое право / Т. И. Макарова — «Вышэйшая школа», 2009

Излагаются темы курса «Экологическое право». Даются понятия и категории экологического права, рассматриваются основные правовые институты и соответствующие правоотношения. Освещаются новейшие тенденции развития экологического законодательства, в частности правовое обеспечение безопасности генно-инженерной деятельности, охрана озонового слоя, правовое регулирование воздействия на климат и т. д. Для учащихся средних специальных учебных заведений, обучающихся по специальности «Правоведение», а также для тех, кто интересуется вопросами права природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

УДК 349.6(075.32)
ББК 67.407я723

© Макарова Т. И., 2009
© Вышэйшая школа, 2009

Содержание

Список сокращений	7
Предисловие	8
Общая часть	9
Глава 1	9
§ 1. Предмет и метод экологического права	9
§ 2. Система экологического права	10
§ 3. Экологическая функция государства и права	10
Глава 2	14
§ 1. Понятие и особенности источников экологического права	14
§ 2. Конституция Республики Беларусь как источник экологического права	15
§ 3. Система экологического законодательства Республики Беларусь	16
§ 4. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Общая характеристика и место в системе источников экологического права	19
§ 5. Технические нормативные правовые акты в системе источников экологического права	20
Глава 3	23
§ 1. Понятие экологических правоотношений	23
§ 2. Субъекты экологических правоотношений	24
§ 3. Объекты экологических правоотношений	26
Глава 4	29
§ 1. Понятие экологических прав граждан	29
§ 2. Право граждан на благоприятную окружающую среду	30
§ 3. Иные права граждан в области охраны окружающей среды	32
§ 4. Обязанности граждан в области охраны окружающей среды	35
Глава 5	38
§ 1. Понятие права собственности на компоненты природной среды	38
§ 2. Формы собственности на компоненты природной среды	38
§ 3. Субъекты права собственности на компоненты природной среды	39
§ 4. Содержание права собственности на компоненты природной среды	40
§ 5. Защита права собственности на компоненты природной среды	41
Глава 6	44
§ 1. Понятие и виды права природопользования	44
§ 2. Право общего природопользования	44
§ 3. Право специального природопользования	45

§ 4. Правовые формы природопользования. Общая характеристика	46
§ 5. Права и обязанности природопользователей	48
§ 6. Основания возникновения и прекращения права специального природопользования	49
Глава 7	52
§ 1. Понятие и общая характеристика государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды	52
§ 2. Механизм государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды	54
§ 3. Система государственных органов, осуществляющих управление в области природопользования и охраны окружающей среды	55
Конец ознакомительного фрагмента.	59

Балашенко Сергей Александрович Макарова Тамара Ивановна Лизгаро Виктория Евгеньевна и др Экологическое право

Рекомендовано учреждением образования «Республиканский институт профессионального образования» в качестве пособия для учащихся учреждений, обеспечивающих получение среднего специального образования по специальности «Правоведение»

Под редакцией

доктора юридических наук профессора С.А. Балашенко, кандидата юридических наук доцента Т.И. Макаровой, кандидата юридических наук доцента В.Е. Лизгаро

Авторский коллектив:

С.А. Балашенко, Т.И. Макарова, В.Е. Лизгаро, Е.В. Лаевская, И.С. Шахрай, Н.А. Шпигель

Рецензенты:

кафедра государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин учреждения образования «Юридический колледж Белорусского государственного университета»; доктор юридических наук профессор ДМ Демичев

Список сокращения

ВК – Водный кодекс Республики Беларусь, 15 июля 1998 г. (с изменениями и дополнениями)

ГК – Гражданский кодекс Республики Беларусь, 7 декабря 1998 г. (с изменениями и дополнениями)

КоАП – Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 21 апреля 2003 г. (с изменениями и дополнениями)

КоЗ – Кодекс Республики Беларусь о земле, 4 января 1999 г. (с изменениями и дополнениями)

КоН – Кодекс Республики Беларусь о недрах, 15 декабря 1997 г. (с изменениями и дополнениями)

ЛК – Лесной кодекс Республики Беларусь, 14 июля 2000 г. (с изменениями и дополнениями)

УК – Уголовный кодекс Республики Беларусь, 9 июля 1999 г. (с изменениями и дополнениями)

Предисловие

Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов признается одним из стратегических направлений политики Республики Беларусь. Современные условия предъявляют новые требования к правовому регулированию отношений в сфере окружающей среды, которые реализуются в рамках экологического права – самостоятельной отрасли в правовой системе Республики Беларусь.

Как отрасль юридической науки экологическое право развивается на основе естественно-научных и гуманитарных взглядов на взаимодействие общества и окружающей среды. Проблемы экологического права как науки, отрасли права и отрасли законодательства обусловлены большим объемом нормативных правовых актов, входящих в систему экологического законодательства, комплексным характером правового регулирования экологических отношений, влиянием международных экологических процессов на его становление и развитие.

Предлагаемое пособие охватывает полный курс экологического права, включая темы общей и особенной частей. В книге отражены новейшие тенденции развития экологического права, затрагивающие расширение сферы правового регулирования экологических отношений, в том числе охрану озонового слоя и климата, обеспечение безопасности генно-инженерной деятельности и др. Важное место в пособии отведено организационно-правовому обеспечению охраны окружающей среды, в частности таким механизмам, как экологическое нормирование, экспертиза, аудит, сертификация, а также учет, мониторинг, контроль в области охраны окружающей среды и др.

Пособие подготовлено на основе новейшего законодательства Республики Беларусь, регулирующего экологические отношения. Каждая глава содержит перечень нормативных правовых актов по соответствующей теме. Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 15 апреля 2008 г.

Пособие поможет учащимся усвоить концепцию правовой охраны природных объектов и рационального использования природных ресурсов на основе сочетаемости экологических и экономических интересов современного общества.

Авторы выражают признательность заведующему кафедрой теории и истории государства и права Белорусского государственного экономического университета, доктору юридических наук профессору *Д.М. Демичеву* и сотрудникам кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин учреждения образования «Юридический колледж Белорусского государственного университета» во главе с кандидатом юридических наук *Е.К. Тарасовой* за полезные предложения и замечания по рукописи.

Пособие подготовлено коллективом преподавателей Белорусского государственного университета. Авторами отдельных глав и параграфов являются: доктор юридических наук профессор С.А. Балашенко – гл. 7, 10 (§ 2–4); кандидат юридических наук доцент Т.И. Макарова – Предисловие, гл. 1–3, 6, 10 (§ 1), 19; кандидат юридических наук доцент В.Е. Лизгаро – гл. 8, 9 (§ 1–4), 17 (§ 3, 4), 18, 21; кандидат юридических наук доцент Е.В. Лаевская – гл. 4, 5, 9 (§ 5), 10 (§ 5–7), 17 (§ 5, 6); кандидат юридических наук, доцент И.С. Шахрай – гл. 14–16; кандидат юридических наук доцент Н.А. Шингель – гл. 11–13, 17 (§ 1,2), 20.

Авторы

Общая часть

Глава 1

Экологическое право как отрасль права

§ 1. Предмет и метод экологического права

Экологическое право – отрасль права в правовой системе Республики Беларусь. Место этой достаточно новой и постоянно развивающейся отрасли в системе права Республики Беларусь обусловлено ее предметом – кругом регулируемых общественных отношений, а также особенностями присущего ей метода правового регулирования.

В процессе взаимодействия человека с окружающей средой возникают разнообразные общественные отношения, которые принято классифицировать исходя из сложившихся форм такого взаимодействия. Исторически первой формой взаимодействия человека с природой является *природопользование*; в этом процессе истощаются почвы и полезные ископаемые, ухудшается качество воды, видоизменяется биота – биологическая часть природы и т. д. Изменения, вызванные использованием природных ресурсов, требуют применения мер по их восстановлению (в случаях, когда это возможно), а также по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности общества. Вторая форма взаимодействия общества с окружающей средой – ее *охрана*. И если использование человеком природных ресурсов осуществляется на протяжении всего периода существования человеческой цивилизации, то осознание на общественном уровне необходимости охраны окружающей среды пришло после определенного количественного и качественного изменения природы. Таким образом, *предмет экологического права* – это отношения по использованию и охране компонентов природной среды и отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности.

Экологическое право – комплексная отрасль права, т. е. совокупность норм, регулирующих разнородные, но взаимосвязанные общественные отношения, объединенные определенной сферой – окружающей средой. Отношения, входящие в предмет экологического права, имеют двойственный характер – природоресурсный и природоохранный. Комплексный характер экологического права проявляется также в том, что в его предмет входят общественные отношения, которые, являясь экологическими по содержанию (возникают по поводу окружающей среды), по правовой форме могут быть отнесены к иным правовым отраслям: конституционному праву (например, конституционные права граждан в области охраны окружающей среды), гражданскому праву (например, право собственности на природные ресурсы, а также иные частно-правовые формы их использования – аренда, сервитут, концессия; возмещение вреда, причиненного воздействием на окружающую среду), финансовому (финансирование природоохранных мероприятий), налоговому (экологическое налогообложение), административному и уголовному (применение мер ответственности за нарушение экологического законодательства) и т. д.

В силу комплексного характера экологического права *метод экологического права* состоит в сочетании властного (императивный метод) регулирования экологических отношений с определенной самостоятельностью субъектов при использовании природных ресурсов и охране окружающей среды (диспозитивный метод).

§ 2. Система экологического права

Система экологического права развивается на основе научных взглядов на взаимодействие общества и природы и включает общую, особенную и специальную части.

В *общей части* на основе эколого-правовой концепции изучаются: а) отдельные эколого-правовые институты (например, экологическая экспертиза, мониторинг окружающей среды); б) механизмы эколого-правового регулирования, с помощью которых обеспечивается необходимое качество окружающей среды (например, нормирование в области окружающей среды).

Особенная часть экологического права изучает: а) правовое регулирование использования и охраны компонентов природной среды и природных объектов (природоресурсное право);

б) правовую охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности при осуществлении экономической деятельности.

Природоресурсная часть экологического права как подотрасль включает:

- земельное право – правовой режим использования и охраны земель;
- горное право – правовой режим использования и охраны недр;
- водное право – правовой режим использования и охраны вод;
- лесное право – правовой режим использования и охраны лесов;
- правовой режим охраны и использования животного мира;
- правовой режим охраны и использования растительного мира;
- правовая охрана атмосферного воздуха;
- правовая охрана озонового слоя.

Специальная часть экологического права посвящена международно-правовой охране окружающей среды. Влияние международного публичного права на формирование национально-правовых норм в области окружающей среды весьма значительно. Национальное экологическое право как отрасль права изначально развивается в русле принципов и норм международного права окружающей среды. Базовые правовые идеи, лежащие в основе эколого-правового регулирования, восприняты из международного права. Это касается ключевых понятий «окружающая среда» и «право на благоприятную окружающую среду», «устойчивое развитие» и др. Появление целых институтов в праве (охрана озонового слоя; климат; биологическое разнообразие; экологическая безопасность генетически измененных организмов) связано с принятием международных норм об охране окружающей среды. По существу формирующиеся в международном праве подходы к охране окружающей среды воспринимаются как доктринальная основа для разработки национального законодательства.

§ 3. Экологическая функция государства и права

Экологические отношения имеют выраженный двойственный – природоресурсный и природоохранный – характер. Обеспечить баланс экономических и экологических потребностей общества призвана *экологическая функция государства*.

Экологическая функция как самостоятельная функция государства признается в теории права с начала 90-х гг. XX в., т. е. когда в общественном сознании укрепилось понимание необходимости охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Назначение экологической функции состоит в том, чтобы силами и средствами государства на основании системы норм, регулирующих экологические отношения, установить и поддерживать научно обоснованное соотношение экономических (в сфере природопользова-

ния) и экологических (поддержание благоприятного для человека состояния окружающей среды) интересов общества.

Для реализации экологической функции создана система государственных органов, осуществляющих управление в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (природоохранные органы).

Экологическая функция государства реализуется на основе ряда программных документов, определяющих направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды:

- Концепции государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, принятой Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1995 г. № 3851-ХІІ;

- Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г.;

- Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2006–2010 гг., утвержденного Указом Президента Республики Беларусь 5 мая 2006 г. № 302.

Главными направлениями политики в области охраны окружающей среды в соответствии с Концепцией государственной политики в области охраны окружающей среды являются:

- осуществление заложенного в Конституции Республики Беларусь права граждан на благоприятную для жизни окружающую среду;

- реализация прав будущих поколений на пользование природоресурсным потенциалом;

- компенсация ущерба, нанесенного здоровью или имуществу в результате нарушения названных выше прав.

Основными принципами охраны окружающей среды согласно Концепции признаются:

- 1) государственная собственность на все виды природных ресурсов, предусматривающая возможность передачи их на основе соответствующего законодательства в постоянное либо временное пользование отдельным юридическим и физическим лицам. Исключением является земля как особый вид природных и хозяйственных ресурсов, которая может находиться в государственной и частной собственности;

- 2) охрана окружающей среды, объектов живой и неживой природы на всей территории республики в сочетании с созданием системы особо охраняемых природных территорий, т. е. территорий, полностью либо частично выведенных из хозяйственного пользования в природоохранных целях;

- 3) законодательно обеспеченная, финансируемая из государственного бюджета система государственного контроля за состоянием окружающей среды, охраной и использованием природных ресурсов, качеством продуктов питания, безопасностью промышленной и сельскохозяйственной продукции для окружающей среды и здоровья населения с обязательным разделением по всем звеньям системы контрольных и природопользовательных функций;

- 4) законодательно обеспеченная система многоступенчатой государственной экологической экспертизы, подтвержденная экономической и правовой ответственностью за невыполнение ее требований или игнорирование ее проведения;

- 5) привлечение к делу охраны окружающей среды и контроля за ее состоянием широких слоев населения, общественных объединений и движений; поддержка на государственном уровне общественных объединений и движений, занимающихся проблемами охраны окружающей среды, здоровья человека, охраны живой и неживой природы;

б) экономический механизм обеспечения охраны окружающей среды, включающий: платность природопользования; льготное кредитование и налогообложение природоохранной деятельности; поддержку на государственном уровне предприятий и организаций всех форм собственности, занимающихся проблемами экономии природных ресурсов, энерго-сбережения, переработки и утилизации отходов производства и потребления;

7) система мер уголовной и административной ответственности за нарушение природоохранного законодательства при условии обязательного возмещения ущерба, нанесенного здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, за счет нарушителя;

8) совершенствование законодательной базы, системы возмещения потерь виновными в загрязнении окружающей среды на внутригосударственном и межгосударственном уровнях;

9) участие в решении глобальных экологических проблем, в том числе: сохранении биоразнообразия; охране озонового слоя; предотвращении антропогенного изменения климата; охране лесов и лесовосстановлении; развитию и совершенствовании системы охраняемых природных территорий различного ранга и назначения; регламентации торговли редкими и находящимися на грани уничтожения видами животных и растений.

Принципы охраны окружающей среды, на основе которых реализуется экологическая функция государства, закреплены также в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» в редакции закона от 17 июля 2002 г. К таким принципам в дополнение к вышеназванным отнесены:

- соблюдение права граждан на благоприятную окружающую среду и возмещение вреда, причиненного нарушением этого права;

- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов граждан, общества и государства в целях обеспечения благоприятной окружающей среды;

- охрана, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

- предупредительный характер мер по охране окружающей среды и предотвращению вреда окружающей среде;

- государственное регулирование охраны окружающей среды и природопользования;

- платность специального природопользования и возмещение вреда, причиненного в результате вредного воздействия на окружающую среду;

- учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- приоритет сохранения естественных экологических систем, типичных и редких природных ландшафтов и природных комплексов;

- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду с учетом требований в области охраны окружающей среды;

- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

- снижение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду на основе использования технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, с учетом экономических и социальных факторов;

- запрещение хозяйственной и иной деятельности, которая может привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда объектов растительного и животного мира, истощению природных ресурсов и иным отрицательным изменениям окружающей среды;

- гласность в работе государственных органов, общественных объединений по вопросам охраны окружающей среды и обеспечения граждан полной, достоверной и своевременной информацией о состоянии окружающей среды.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.

2. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изменениями и дополнениями: Законы Республики Беларусь, 29 октября 2004 г. № 319-3; 19 июля 2005 г. № 42-3; 31 декабря 2005 г. № 80-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3; 21 декабря 2007 г. № 298-3) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993 г. № 1. Ст. 1; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85. 2/875; 2004. № 174. 2/1068; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 6. 2/1177; № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335; 2008. № 1. 2/1395.

3. Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды: Постановление Верховного Совета Республики Беларусь, 6 сентября 1995 г. № 3851-ХІІ // Вѣдамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1995. № 29. Арт. 382.

4. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Национальная комиссия по устойчивому развитию Республики Беларусь; Л.М. Александрович [и др.]. Минск, 2004. 202 с.

5. Об утверждении Национального плана действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2006–2010 гг.: Указ Президента Республики Беларусь, 5 мая 2006 г. № 302 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 73. 1/7557.

Глава 2

Источники экологического права

§ 1. Понятие и особенности источников экологического права

Наличие самостоятельных источников права рассматривается в качестве обязательного признака самостоятельности отрасли права. *Источниками экологического права* признаются нормативные правовые акты, содержащие правовые нормы, регулирующие экологические отношения. Особенности источников экологического права следующие:

- значительная часть экологических норм содержится в кодифицированных нормативных правовых актах, притом что сама отрасль не кодифицирована;
- нормы, на основании которых регулируются экологические отношения, содержатся в источниках иных отраслей права и составляют так называемые экологизированные нормы;
- значительное место занимают международно-правовые акты.

Экологическое право Республики Беларусь в своем становлении прошло несколько этапов. Следует отметить, что в дореволюционный период положения о правовом режиме природных ресурсов развивались в рамках гражданского законодательства.

В советский период в силу изъятия природных ресурсов из гражданского оборота, признания субъектом права исключительной государственной собственности на природные ресурсы Союза ССР начинают развиваться как самостоятельные отрасли советского права земельное, водное, горное, лесное право с доминированием права земельного. В 60-70-е гг. XX в. формируется природоресурсное право на базе принятых Основ союзного законодательства об использовании и охране земель, недр, вод, лесов, а также принятых в союзных республиках соответствующих кодексов.

В законодательстве нашего государства советского периода вплоть до начала 90-х гг. превалировал природоресурсный взгляд на рассматриваемую область общественных отношений. Односторонний (природоресурсный) подход к регулированию экологических отношений был обусловлен спецификой социалистической идеологии, в соответствии с которой социа-диетический способ производства считался оптимально способствующим сохранению природы.

В период с 1957 г. по 1963 г. во всех республиках Советского Союза на базе Основ законодательства СССР об охране природы были приняты законы об охране природы, которые рассматривались как новая форма природоохранного законодательства. В БССР действовал Закон от 21 декабря 1961 г. «Об охране природы».

Новый этап в развитии экологического законодательства связан с обретением Республикой Беларусь суверенитета. В Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июля 1990 г. признается право собственности республики на землю и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах ее территории.

С начала 90-х гг. XX в. экологическое право развивается в русле общепринятых мировых направлений охраны окружающей среды, что связано с принятием в 1992 г. Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», которым впервые в законодательство нашего государства введено понятие «окружающая среда» и установлены правовые основы ее охраны.

§ 2. Конституция Республики Беларусь как источник экологического права

Конституция Республики Беларусь в соответствии с ее юридической силой является первым *источником права*. На основе конституционных норм формируется вся система текущего законодательства. Основные положения экологической доктрины Республики Беларусь также определены в Конституции.

В соответствии с общим духом Основного закона меры по охране окружающей среды носят общегосударственный характер. Конституция устанавливает права граждан в области охраны окружающей среды, закладывает экономическую основу экологических отношений, в частности право собственности на природные ресурсы; определяет конституционные гарантии в экологической сфере.

Конституционные основы эколого-правового статуса гражданина Республики Беларусь закреплены в гл. 2 «Личность, общество, государство». Согласно ст. 21 обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Гражданам гарантируются права и свободы, закрепленные в Конституции, законах, предусмотренные международными обязательствами государства.

Экологическое содержание могут иметь следующие права, гарантируемые Конституцией Республики Беларусь: право на жизнь (ст. 24); право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической и международной жизни, состоянии окружающей среды (ст. 34); право на свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, не нарушающих правопорядок и права других граждан (ст. 35); право на свободу объединений (ст. 36); право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей (ст. 37); право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы (ст. 40); право на охрану здоровья, которое гарантируется в том числе и мерами по оздоровлению окружающей среды (ст. 45). Центральную часть эколого-правового статуса граждан составляет право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, закрепленное ст. 46 Конституции Республики Беларусь. Этой норме корреспондирует ст. 55, устанавливающая обязанность охранять природную среду.

Конституция Республики Беларусь устанавливает экономические основы экологических правоотношений. В силу того что для их реализации необходим определенный природоресурсный потенциал, весьма значима для экологических отношений норма ст. 9 Конституции Республики Беларусь, которая провозглашает, что территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния. В Конституции Республики Беларусь декларируется исключительная государственная собственность на недра, воды, леса. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства. Гарантируется равная защита и условия развития всех форм собственности (ст. 13).

Конституция Республики Беларусь определяет основополагающие принципы в экологической сфере. Так, конституционную основу института ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды составляет ст. 46, которая декларирует право каждого на возмещение вреда, причиненного нарушением права на благоприятную окружающую среду. Статья 60 декларирует право на возмещение в судебном порядке имущественного вреда и материального возмещения морального вреда. Осуществление права собственности в соответствии со ст. 44 не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущем-

лять права и защищаемые законом интересы других лиц. Согласно ч. 2 ст. 46 Конституции Республики Беларусь государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды.

§ 3. Система экологического законодательства Республики Беларусь

Задачи построения *системы экологического законодательства Республики Беларусь* решаются Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [4]¹. В соответствии со ст. 5 закона нормативные правовые акты приводятся в единую систему, характеризующуюся внутренней согласованностью и обеспечивающую правовое регулирование общественных отношений, путем определения иерархии нормативных правовых актов. Основой иерархии во всей системе законодательства является юридическая сила нормативного правового акта, под которой согласно ст. 1 этого же закона понимается характеристика нормативного правового акта, определяющая обязательность его применения к соответствующим общественным отношениям, а также его соподчиненность по отношению к иным нормативным правовым актам.

В силу особенностей экологического права (см. гл. 1) построение системы источников экологического права только на основе критерия юридической силы нормативных правовых актов не позволяет отразить специфику взаимодействия этих источников, а также специфику применения их к экологическим правоотношениям. При построении системы экологического законодательства необходимо учитывать как факторы, влияющие на формирование системы экологического законодательства: а) наличие в его структуре блока природоресурсных подотраслей (земельное, водное, горное лесное и другие законодательства); б) включение в число источников так называемых экологизированных норм; в) регулирование отношений в области окружающей среды нормами международного права окружающей среды, так и факторы права. Специфика источников обуславливает выделение в системе экологического законодательства нескольких уровней и групп.

К первому уровню источников, регулирующих отношения в области окружающей среды, относятся нормативные правовые акты *собственно экологического содержания*, т. е. нормативные акты, принятые с целью:

- регулирования отношений по использованию и охране компонентов природной среды (природоресурсное законодательство);
- охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Природоресурсное законодательство сложилось в процессе использования природных ресурсов и основано на естественных особенностях отдельных компонентов природной среды (земли, недр, вод и т. д.). Таким образом, в эту группу входят самостоятельные по сути подотрасли, объединенные в силу естественной взаимосвязи природных компонентов в окружающей среде:

- земельное право или правовой режим использования и охраны земель;
- горное право или правовой режим использования и охраны недр;
- водное право или правовой режим использования и охраны вод;
- лесное право или правовой режим использования и охраны лесов;
- правовой режим использования и охраны растительного мира вне лесов;
- фаунистическое право или правовой режим охраны и использования животного мира;
- правовая охрана атмосферного воздуха;

¹ Здесь и далее – порядковый номер нормативного правового акта в приведенном в конце главы списке.

- правовая охрана озонового слоя.

Каждую из названных подотраслей экологического законодательства возглавляет соответствующий законодательный акт. К ним относятся: Кодекс Республики Беларусь о земле, Кодекс Республики Беларусь о недрах, Водный кодекс Республики Беларусь и Лесной кодекс Республики Беларусь, законы «О растительном мире», «О животном мире», «Об охране атмосферного воздуха», «Об охране озонового слоя». Следует отметить, что правовое регулирование растительного мира обособилось от правового режима лесов в связи с принятием в 2003 г. соответствующего закона.

Нормативные правовые акты, принятые с целью охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, устанавливают специальные механизмы, которые в общем виде закреплены в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Необходимость разработки и принятия целого ряда нормативных правовых актов, входящих в эту группу, обусловлена особенностями окружающей среды, выступающей в качестве объекта правоотношений. Экологическое законодательство рассматривает охрану окружающей среды как неотъемлемое условие устойчивого экономического и социального развития государства и предусматривает целый ряд требований, которые предъявляются к хозяйственной и иной деятельности в качестве обязательных условий и ограничений.

Особенности экологического законодательства позволяют выделить в его системе группу, объединяющую как законы, так и принятые в их развитие иные акты законодательства, включая технические нормативные правовые акты, которые содержат нормы, устанавливающие параметры качества окружающей среды, и эколого-правовые механизмы, посредством которых оно обеспечивается. В этой группе представлены следующие законы: «Об особо охраняемых природных территориях», «О налоге за использование природных ресурсов (экологический налог)»; «О государственной экологической экспертизе», «Об обращении с отходами». Нормы, содержащиеся в названных выше законах и принятых в их развитие нормативных правовых актах, образуют соответствующий институт или подинститут экологического права. Обращает на себя внимание, что те или иные правоотношения, закрепленные в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», в дальнейшем получают развитие в законах или иных актах законодательства (например, система особо охраняемых природных территорий закреплена на уровне закона, а Национальная система мониторинга окружающей среды определена актом правительства).

В юридической литературе в качестве самостоятельной группы источников экологического законодательства выделяют также законодательство в сфере экологической безопасности. В эту группу включаются законы: «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О радиационной безопасности населения», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности генно-инженерной деятельности», в развитие которых принят ряд иных актов законодательства.

Второй уровень в системе экологического законодательства составляют так называемые экологизированные нормы и нормативные правовые акты, в которых они содержатся. Этот уровень является как бы внешним для собственно экологического законодательства. Если группы источников, входящие в собственно экологическое законодательство, представляют внутреннее деление экологического права, то второй уровень позволяет расширить границы правового регулирования сферы взаимодействия общества с окружающей средой. Примером сочетания собственно экологического законодательства с нормами иных правовых отраслей является институт ответственности за нарушение экологического законодательства: деяния, нарушающие экологическое законодательство, определены в источниках экологического права, например Законе Республики Беларусь «Об охране окружа-

ющей среды», а меры ответственности – в административном, уголовном, гражданском законодательстве. При этом основой для применения мер административной, уголовной, гражданско-правовой ответственности все же являются положения экологического законодательства, поскольку квалификация правонарушения возможна только с использованием специальных экологических норм, устанавливающих характер правонарушения, его квалифицирующие признаки (например, причинение вреда особо охраняемым природным территориям или животным и растениям, занесенным в Красную книгу), определяющих с помощью специальных такс или методик размер причиненного окружающей среде вреда.

Потребность включения в систему экологического законодательства норм иных отраслей, как уже говорилось, обусловлена тем, что окружающая среда – это сложная природносоциальная система. Присутствие в рассматриваемом уровне норм хозяйственного права, а также так называемых *социальных норм* является настоятельной необходимостью, поскольку по отношению к юридическим лицам, деятельность которых загрязняет окружающую среду, нормы экологического права действуют через нормативные акты, регулирующие экономическую деятельность этих субъектов. Например, Закон Республики Беларусь «О магистральном трубопроводном транспорте» от 9 января 2002 г. устанавливает меры обеспечения экологической безопасности при создании магистральных трубопроводов, при их эксплуатации и выводе из эксплуатации, консервации и ликвидации.

К социальным нормам, в частности, относится законодательство, обеспечивающее санитарно-эпидемическое благополучие населения, градостроительное законодательство. Важнейшей составляющей названных отраслей являются технические нормативные правовые акты, устанавливающие нормативы (стандарты, правила, регламенты) хозяйственной деятельности с целью обеспечения безопасности человека. *Санитарно-эпидемическое законодательство* регулирует качество окружающей среды в аспекте сохранения ее как среды обитания человека. Возглавляет систему санитарно-эпидемических норм Закон Республики Беларусь «О санитарно-эпидемическом благополучии населения». Правовую основу градостроительной деятельности составляет Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь». Статья 5 названного закона устанавливает требования в области охраны окружающей среды, обеспечения безопасности территорий и их защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предъявляемые к разработке градостроительной и проектной документации на строительство и застройку населенных пунктов.

Экологическую направленность в настоящее время имеют многие правовые институты: институт права собственности, обязательств вследствие причинения вреда, сервитут и иные – в гражданском праве, институты административной ответственности и управления в области охраны окружающей среды – в административном праве, институт прав человека – в конституционном праве, экологическое налогообложение – в налоговом и т. д.

Таким образом, «экологизированные» нормы регулируют экологические по содержанию (иноотраслевые по форме) отношения в комплексе с собственно экологическими нормами.

Третий уровень составляют нормы международного права, регулирующие отношения по охране окружающей среды.

В соответствии со ст. 8 Конституции Республики Беларусь признается приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Процедуры признания норм международного права закреплены в Законе «О международных договорах Республики Беларусь» [3].

Большинство международных соглашений в области охраны окружающей среды являются общими многосторонними договорами, рассматриваемыми в теории и практике международного права как соглашения, которые посвящены вопросу, представляющему интерес

для международного сообщества государств в целом; направлены на создание общепризнанных норм международного права; предназначены для участия всех государств. Среди них особенно выделяются так называемые рамочные соглашения, поскольку они, как правило, имеют глобальный характер, фиксируют общие для всех государств-участников обязательства, но при этом не ограничивают договаривающиеся стороны перечислением запрещенных действий. Например, рамочными являются Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г.

Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, признаются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

Консолидирует систему экологического законодательства Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

§ 4. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Общая характеристика и место в системе источников экологического права

Наличие большого объема нормативных правовых актов эколого-правового содержания, распределяющихся по нескольким уровням, подводит к мысли о необходимости единого акта, устанавливающего общие принципы и подходы в регулировании экологических правоотношений. Роль такого нормативного акта, называемого в юридической литературе головным или базовым, отводится Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [2].

Для признания за Законом «Об охране окружающей среды» характера головного закона важно видеть, что он своим правовым воздействием охватывает весь комплекс общественных отношений, возникающих по поводу окружающей среды. В этом законе как *институты экологического права* закрепляются все возможные правовые формы, в которых осуществляется взаимодействие общества с окружающей средой, и механизмы, посредством которых осуществляется охрана окружающей среды.

Главной целью Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» является отражение общего уровня правового воздействия на сферу, определяемую как «отношения в области окружающей среды».

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» выполняет следующие задачи:

- определяет круг общественных отношений, признаваемых обществом экологическими;
- устанавливает общие принципы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в процессе хозяйственной деятельности;
- устанавливает нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду;
- устанавливает эколого-правовые институты и механизмы охраны окружающей среды;
- устанавливает требования, предъявляемые к хозяйственной деятельности с целью охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

- наделяет граждан правами и обязанностями с целью обеспечения их экологического благополучия, в том числе правом на благоприятную окружающую среду, а также гарантиями соблюдения данных прав.

В силу круга регулируемых законом отношений, он является актом, консолидирующим систему экологического законодательства. Однако в настоящее время Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в редакции от 17 июля 2002 г. не выполняет своей консолидирующей роли по причине того, что другой Закон Республики Беларусь – «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [4] устанавливает большую юридическую силу кодекса «по отношению к другим законам». Это положение лишает Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» особого статуса, поскольку в системе экологического законодательства присутствуют четыре природоресурсных кодифицированных акта. Системное противоречие между ролью Закона «Об охране окружающей среды» как нормативного правового акта, который определяет в наиболее общем виде круг общественных отношений, регулируемых экологическим правом, и устанавливает общие принципы и механизмы обеспечения экологической безопасности, и местом, которое он занимает в иерархии источников права согласно закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», не позволяющим рассматривать его в качестве головного закона в отрасли, предполагается разрешить принятием Экологического кодекса.

§ 5. Технические нормативные правовые акты в системе источников экологического права

В соответствии со ст. 30 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» государственными стандартами и иными техническими нормативными правовыми актами в области охраны окружающей среды устанавливаются требования (нормы и правила) в области охраны окружающей среды, предъявляемые к товарам (работам, услугам), технологическим процессам и соответствующим методам контроля. *Технические нормативные правовые акты* в системе источников экологического права разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требований международных правил и стандартов.

Общую правовую основу разработки и принятия стандартов и технических нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды составляют Закон Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» [5], который регулирует отношения, возникающие при разработке, утверждении и применении технических требований к продукции, процессам ее разработки, производства, эксплуатации (использования), хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказанию услуг, и направлен на обеспечение единой государственной политики в этой области, и Закон Республики Беларусь «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» [6], устанавливающий организационно-правовые основы оценки на соответствие объектов (продукции, процессов, услуг, систем управления качеством и управления окружающей средой) требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации.

Технические нормативные правовые акты согласно Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» представляют собой технические регламенты, технические кодексы установившейся практики, стандарты, в том числе государственные стандарты Республики Беларусь, ветеринарно-санитарные нормы и правила, санитарные нормы, правила и гигиенические нормативы, утвержденные (введенные в действие) в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

В области охраны окружающей среды применяется система государственных стандартов «Охрана природы», определяющих общие правила сохранения и рационального использования природных ресурсов.

К иным техническим нормативным правовым актам в области охраны окружающей среды относятся технические нормативные правовые акты, утверждаемые Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, на основании которых устанавливаются требования (нормы и правила) в области охраны окружающей среды, предъявляемые к технологическим процессам и соответствующим методам контроля. Требования в области охраны окружающей среды, предъявляемые к технологическим процессам, могут также содержаться в технических регламентах. Согласно ст. 16 Закона «О техническом нормировании и стандартизации» технические регламенты должны содержать обязательные для соблюдения технические требования, связанные с безопасностью продукции, процессов ее разработки, производства, эксплуатации (использования), хранения, перевозки, реализации и утилизации или оказания услуг, а также исчерпывающий перечень объектов технического нормирования, в отношении которых устанавливаются требования технического регламента. В техническом регламенте могут содержаться: правила и формы подтверждения соответствия (в том числе схемы подтверждения соответствия) требованиям технического регламента в отношении каждого объекта технического нормирования, включая правила и методики контроля, испытаний, измерений, необходимые для подтверждения соответствия; правила маркировки объектов технического нормирования, подтверждающей соответствие их техническому регламенту; требования к порядку осуществления государственного надзора за соблюдением технических регламентов. Требования, содержащиеся в технических регламентах, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» могут быть изменены только путем внесения изменений и (или) дополнений в соответствующий технический регламент.

Требования в области охраны окружающей среды к товарам (работам, услугам), технологическим процессам могут быть включены в технические нормативные правовые акты, принятые с целью обеспечения санитарно-эпидемического благополучия в соответствии с Законом Республики Беларусь «О санитарно-эпидемическом благополучии населения». Такие технические нормативные правовые акты принимаются в форме санитарных правил и норм (СанПиН).

Требования в области охраны окружающей среды могут также содержаться и в технических нормативных правовых актах, принятых в развитие градостроительного законодательства, основу которого составляет Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь». Важнейшей частью градостроительного законодательства являются строительные нормы и правила (СНиП).

Нормативные правовые акты

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.

2. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изменениями и дополнениями: Законы Республики Беларусь, 29 октября 2004 г. № 319-3; 19 июля 2005 г. № 42-3; 31 декабря 2005 г. № 80-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3; 21 декабря 2007 г. № 298-3) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993 г. № 1. Ст. 1; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

2002. № 85. 2/875; 2004. № 174. 2/1068; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 6. 2/1177; № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335; 2008. № 1. 2/1395.

3. О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 октября 1991 г. № 1188-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 15 ноября 2004 г. № 331-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 180. 2/1080.

4. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 10 января 2000 г. № 361-3 (с изменениями и дополнениями: Законы Республики Беларусь, 4 января 2002 г. № 81-3; 1 ноября 2004 г. № 321-3; 2 ноября 2005 г. № 48-3; 16 мая 2006 г. № 119-3; 29 июня 2006 г. № 137-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. 2/136; 2002. № 7. 2/830; 2004. № 175. 2/1070; 2005. № 179. 2/1152; 2006. № 86. 2/1216; № 07. 2/1235.

5. О техническом нормировании и стандартизации: Закон Республики Беларусь, 5 января 2004 г. № 262-3: в редакции Законов Республики Беларусь, 19 июля 2005 г. № 42-3; 20 июля 2006 г. № 162-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 4. 2/1011; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 122. 2/1259.

6. Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации: Закон Республики Беларусь, 5 января 2004 г. № 269-3: в редакции Законов Республики Беларусь, 16 мая 2006 г. № 117-3; 20 июля 2006 г. № 162-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 5. 2/1018; 2006. № 78. 2/1214; № 122. 2/1259.

Глава 3

Экологические правоотношения

§ 1. Понятие экологических правоотношений

Экологические правоотношения – урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества с окружающей средой.

Правовому регулированию подлежат лишь общественно значимые отношения, такие, которые по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию. По этой причине не всякое взаимодействие человека с окружающей средой нуждается в правовом закреплении, например не требует регламентации нормами права естественное существование человека – когда человек дышит, ест, спит, отдыхает на свежем воздухе. Однако если человек отдыхает в особо охраняемой природной территории, собирает ягоды и грибы в лесу, удит рыбу, его поведение подпадает под понятие общего природопользования, которое в определенной степени подлежит правовому регулированию. Оно будет рассмотрено в главе «Право природопользования».

Основываясь на объективно обусловленных формах взаимодействия общества и природы, экологические отношения подразделяют на отношения:

- по использованию природных ресурсов, их восстановлению и охране (природоресурсные отношения);
- по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности в процессе осуществления экономической деятельности (природоохранные отношения).

Природоресурсные отношения по степени воздействия на природную среду в процессе хозяйственной и иной деятельности подразделяют:

- на связанные с изъятием природного вещества из природной среды (например, добыча полезных ископаемых, заготовка древесины);
- не связанные с изъятием вещества из природной среды (например, все виды землепользования).

Природоохранные отношения классифицируются:

- на отношения по восстановлению, воспроизводству природных ресурсов, их охране;
- отношения по охране окружающей среды в процессе экономической деятельности;
- отношения по обеспечению экологической безопасности в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Основываясь на выделении в природной среде отдельных ее компонентов (земли, недр, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха), природных объектов (например, лесов), выделяют соответствующие группы экологических отношений:

- земельные отношения – по использованию и охране земель;
- горные отношения – по использованию и охране недр;
- водные отношения – по использованию и охране вод;
- отношения по охране и использованию растительного мира;
- отношения по охране и использованию животного мира;
- отношения по охране атмосферного воздуха;
- отношения по охране озонового слоя;
- лесные отношения – в области использования, охраны и защиты лесов.

Состав экологического правоотношения – субъект, объект (окружающая среда и ее элементы) и содержание (объем прав и обязанностей субъектов).

§ 2. Субъекты экологических правоотношений

В соответствии со ст. 6 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» субъектами экологических отношений являются Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, специально уполномоченные республиканские органы государственного управления в области охраны окружающей среды, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, а также иные государственные органы, органы территориального общественного самоуправления в пределах их компетенции; общественные объединения, иные юридические лица Республики Беларусь, граждане Республики Беларусь, в том числе индивидуальные предприниматели.

Правила, установленные законодательством об охране окружающей среды, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных и международных юридических лиц (организаций, не являющихся юридическими лицами), иностранных государств, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь.

Республика Беларусь является субъектом права исключительной государственной собственности на недра, воды и леса; земли сельскохозяйственного назначения находятся только в собственности государства, что определено ст. 13 Конституции Республики Беларусь. Государство как субъект экологических отношений определяет принципы и направления государственной политики в области окружающей среды, осуществляет контроль за соблюдением законодательства об охране окружающей среды, применение мер ответственности за нарушение экологического законодательства и *государственное управление в лице специально уполномоченных органов*. Согласно ст. 34 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» [3] местным Советам депутатов принадлежит право распоряжения природными ресурсами на соответствующей территории в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Право распоряжения природными ресурсами Советы осуществляют путем предоставления их в установленном порядке во владение и пользование юридическим лицам и гражданам. Правомочие по распоряжению природными ресурсами, предоставленное органам местного самоуправления, есть право, происходящее из права государственной (Республики Беларусь) собственности на природные ресурсы, что следует как из конституционной нормы, так и из норм гражданского законодательства. Законодательство Республики Беларусь не устанавливает права коммунальной собственности на природные ресурсы. Местные Советы, местные исполнительные и распорядительные органы, осуществляя правомочия по распоряжению природными ресурсами, действуют от имени государства в целом.

Субъектами экологических отношений признаются *физические лица*, к которым относятся граждане Республики Беларусь, иностранные граждане, лица без гражданства. На физических лиц распространяются права и обязанности в области охраны окружающей среды, предусмотренные ст. 12 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», и в первую очередь конституционное право на благоприятную окружающую среду. Экологическое законодательство признает физических лиц также субъектами отношений по использованию природных ресурсов. Им гарантируется право общего пользования природными ресурсами для удовлетворения их потребностей безвозмездно без закрепления этих ресурсов за ними и без получения соответствующих разрешений. Физические лица признаются также субъектами права специального природопользования, осуществляемого в виде хозяйственной или иной деятельности, например ведение личного подсобного хозяйства, аренда природных ресурсов и др. В установленных в законодательстве случаях, например для осуществления видов природопользования, подлежащих лицензированию, правом при-

родопользования наделяются физические лица, которые зарегистрированы в качестве индивидуального предпринимателя. К предпринимательской деятельности последних применяются правила, которые регулируют правовое положение юридических лиц, являющихся коммерческими организациями.

Общественные объединения как субъекты экологических правоотношений наделены следующими правами в области охраны окружающей среды:

- защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;
- участвовать в разработке проектов государственных, отраслевых, местных и иных программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и способствовать их выполнению;
- осуществлять мероприятия по воспроизводству природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности;
- вносить в государственные органы и направлять должностным лицам предложения по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- принимать участие в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности, в частности путем проведения общественных слушаний;
- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу и др.

Общественные экологические объединения обязаны соблюдать законодательство об охране окружающей среды.

Юридические лица Республики Беларусь, а также *иностранные юридические лица* как субъекты отношений в области охраны окружающей среды должны соответствовать требованиям, предъявляемым к юридическим лицам гражданским законодательством, т. е. в соответствии со ст. 44 ГК быть организацией, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, иметь самостоятельный баланс. Юридические лица, а также индивидуальные предприниматели могут иметь экологические права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в учредительных документах, а также предмету деятельности, если он указан в учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Субъектами отношений по охране окружающей среды признаются также *международные организации*. Перечень таких организаций (организаций, не являющихся юридическими лицами), признанных субъектами отношений в области охраны окружающей среды на территории Республики Беларусь, определен постановлением правительства, например Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде – ЮНЕП, Международное агентство по атомной энергии – МАГАТЭ и др.

Иностранные государства признаются субъектами экологических отношений в случаях, установленных законодательством, например ст. 5 ВК кодекса включает иностранные государства в круг субъектов водных отношений в качестве водопользователей. Согласно ст. 9 ЛК иностранные государства выступают субъектами лесных отношений. Статья 12 КоЗ рассматривает в качестве субъектов права собственности на землю на территории Республики Беларусь иностранные государства, которым земельные участки передаются в собственность в порядке ст. 37 КоЗ для обслуживания зданий (части зданий), используемых для

размещения постоянного дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Республике Беларусь.

§ 3. Объекты экологических правоотношений

Объектами экологических отношений в соответствии со ст. 5 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» являются: земля, недра, воды, атмосферный воздух, озоновый слой, околоземное космическое пространство, леса, растительный и животный мир, особо охраняемые природные территории, типичные и редкие природные ландшафты, климат, естественные экологические системы, право природопользования.

Часть названных объектов – земля, недра, воды, атмосферный воздух, озоновый слой, околоземное космическое пространство, растительный и животный мир являются компонентами природной среды, другие – леса, особо охраняемые природные территории, природные ландшафты – природными объектами или комплексами.

Компоненты природной среды представляют собой составную часть природы и обладают устойчивыми естественными признаками, закрепленными в природоресурсном законодательстве, которые определяют их физическое состояние, качество, местоположение и позволяют отграничивать один компонент от другого.

Согласно теории экологического права компонент природной среды, природный объект, чтобы быть признанным объектом экологического правоотношения, должны обладать следующими юридически значимыми признаками: а) естественное происхождение; б) естественная связь с окружающей средой. Естественные признаки компонентов природной среды и природных объектов, как правило, определены в соответствующем природоресурсном законодательстве. Например, *недра* согласно ст. 1 КоН – часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков.

Вовлеченные в хозяйственную деятельность компоненты природной среды рассматриваются экологическим законодательством в качестве природных ресурсов, т. е. веществ, полезные свойства которых используются в качестве продуктов производства, предметов потребления, источников энергии и которые имеют потребительскую ценность. Деление компонентов природной среды на природные ресурсы позволяет выделять виды либо категории внутри самого компонента и осуществлять целевое их использование.

Так, в соответствии с основным целевым назначением и независимо от форм собственности все земли подразделяются на следующие категории:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов), садоводческих товариществ и дачного строительства;
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения;
- 4) земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Как самостоятельный объект отношений в области охраны окружающей среды выступает *климат*. Выделение климата в качестве объекта правовой охраны предпринято в связи с подписанием Республикой Беларусь «Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» от 9 мая 1992 г.

Компоненты природной среды, сохранившие свои природные свойства, объединяются в *природный объект* – естественную экологическую систему, или *природный комплекс*, – функционально и естественно связанные между собой природные объекты, объединенные географическими и иными соответствующими признаками (ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»).

Окружающая среда как объект правовой охраны представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов (ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»). Это сложный природно-социальный комплекс, который возникает в процессе взаимодействия общества с природной средой и который испытывает на себе всю нагрузку хозяйственной деятельности.

Как объект правовой охраны окружающая среда в отличие от естественной природной среды обладает следующими особенностями:

1) она является качественно новой структурой, в которой соединяются естественные природные элементы с результатами человеческой деятельности;

2) качественное состояние окружающей среды в отличие от природной достигается средствами ее защиты, охраны и оздоровления;

3) центральный объект охраны естественной природной среды – экосистема природы, объект охраны в сфере окружающей среды – экологическое благополучие человека (охрана окружающей среды – средство достижения экологического благополучия).

Следует обратить внимание на наличие в составе окружающей среды не только объектов, имеющих естественное происхождение, таких как компоненты природной среды и природные объекты (комплексы), но и объектов, которые таким признаком не наделены, но которые, находясь в составе окружающей среды, подлежат эколого-правовому регулированию – природно-антропогенные объекты и антропогенные объекты.

Согласно Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» *природно-антропогенный объект* – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение.

Антропогенный объект рассматривается как объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов. Включенные в состав окружающей среды, они рассматриваются как элементы, которые воздействуют и изменяют состояние самой окружающей среды.

Среди объектов отношений в области охраны окружающей среды Закон выделяет «особо охраняемые природные территории, типичные и редкие природные ландшафты, естественные экологические системы, иные природные объекты». Объекты экологических правоотношений могут быть объединены понятием «природный комплекс», рассматриваемым как функционально и естественно связанные между собой природные объекты, объединенные географическими и иными соответствующими признаками. Правовое регулирование природных комплексов обусловлено их уникальным природным характером, позволяющим выделять их в качестве особо охраняемых природных территорий.

В качестве одного из объектов отношений в области охраны окружающей среды ст. 5 Закона называет *околоземное космическое пространство*. Правовой режим космического пространства регулируется космическим правом – отраслью международного публичного права. В качестве самостоятельного объекта отношений в области охраны окружающей среды в Законе названо *право природопользования*.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.

2. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изменениями и дополнениями: Законы Республики Беларусь, 29 октября 2004 г. № 319-3; 19 июля 2005 г. № 42-3; 31 декабря 2005 г. № 80-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3; 21 декабря 2007 г. № 298-3) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993 г. № 1. Ст. 1; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85. 2/875; 2004. № 174. 2/1068; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 6. 2/1177; № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335; 2008. № 1. 2/1395.

3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 20 февраля 1991 г. № 617-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 10 января 2000 г. (с изменениями и дополнениями: Законы Республики Беларусь: 16 июня 2000 г. № 399-3; 9 октября 2000 г. № 428-3; 16 мая 2001 г. № 22-3; 5 января 2004 г. № 263-3; 1 ноября 2004 г. № 340-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8. 2/137; № 59. 2/174; № 100. 2/203; 2001. № 50. 2/765; 2004. № 4. 2/1012; № 189. 2/1089.

Глава 4

Экологические права и обязанности граждан республики беларусь

§ 1. Понятие экологических прав граждан

Понятие *экологические права граждан* получило распространение в науке и практике для обозначения совокупности правовых возможностей личности в природоохранных и природоресурсных отношениях с начала 70-х гг. XX в.

В соответствии со ст. 12 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права, а также на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды. Следует подчеркнуть, что данные формулировки основаны на положениях ст. 34 и 46 Конституции Республики Беларусь, закрепляющих конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду и на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Кроме того, в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» граждане имеют иные права в области охраны окружающей среды:

- создавать в соответствии с законодательством Республики Беларусь общественные объединения, осуществляющие свою деятельность в области охраны окружающей среды, и общественные фонды охраны природы;
- обращаться в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, в органы государственного управления, иные организации и к должностным лицам для получения полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране;
- принимать участие в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;
- оказывать содействие государственным органам в решении вопросов охраны окружающей среды;
- осуществлять общественный контроль в области охраны окружающей среды;
- обращаться в государственные органы с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, вредного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их жизни, здоровью, имуществу в результате вредного воздействия на окружающую среду, и о полном или частичном приостановлении либо прекращении хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и граждан, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, и т. д.

Основой для закрепления указанных иных прав граждан в области охраны окружающей среды также являются нормы Конституции Республики Беларусь. Так, согласно ст. 45 Конституции Республики Беларусь каждый гражданин имеет право на охрану здоро-

вья, которое обеспечивается в том числе мерами по оздоровлению окружающей среды. В ст. 35–37, 40 государством гарантируется свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, не нарушающих правопорядок и права других граждан, право граждан на непосредственное участие в управлении делами общества и государства. Согласно ст. 37 непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов, вопросов республиканского и местного значения. В соответствии со ст. 60 каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом. С целью защиты своих прав граждане вправе взыскать в судебном порядке как имущественный вред, так и материальное возмещение морального вреда. При этом, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, согласно ст. 61 Конституции гражданин вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обратиться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод.

В соответствии со ст. 13 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» экологические права граждан гарантируются:

- планированием и нормированием качества окружающей среды, мерами по предотвращению вредного воздействия на окружающую среду и ее оздоровлению, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий;
- возмещением в установленном порядке вреда, причиненного жизни, здоровью, имуществу граждан в результате вредного воздействия на окружающую среду;
- предоставлением полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране;
- обжалованием решений и действий (бездействия) государственных органов, организаций и должностных лиц;
- судебной защитой, самозащитой и получением квалифицированной юридической помощи;
- деятельностью общественных объединений;
- контролем в области охраны окружающей среды;
- принятием иных мер, предусмотренных Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Таким образом, к экологическим правам относится значительный круг прав граждан в области охраны окружающей среды, как правило, внеэкономического характера, в основе которых – конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду.

§ 2. Право граждан на благоприятную окружающую среду

Право граждан на благоприятную окружающую среду закреплено в Конституции Республики Беларусь (ст. 46). Осуществление названного права рассматривается в качестве одного из главных направлений государственной политики в области охраны окружающей среды в соответствии с Концепцией, утвержденной Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1995 г. № 3851-ХІІ.

Политико-правовой основой регламентации *права граждан на благоприятную окружающую среду* в национальном законодательстве выступают основополагающие международные документы по правам человека. В частности, право на благоприятную окружающую среду базируется на неотъемлемом праве человека – праве на жизнь, провозглашенном во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.

В Стокгольмской декларации, принятой на Конференции ООН по окружающей среде в 1972 г., а также в документах Конференции ООН по окружающей среде и устой-

чивому развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) право человека на здоровую и благоприятную жизнь в окружающей среде провозглашено в числе важнейших гуманитарных прав человека. Принцип 1 Стокгольмской декларации гласит: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений». Также в соответствии с принципом 1 Декларации Рио-Де-Жанейро «... в центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой».

В законодательстве Республики Беларусь «обеспечение права граждан на благоприятную для труда и отдыха окружающую среду» в качестве одного из основных принципов охраны окружающей среды было закреплено в 1992 г. в Законе «Об охране окружающей среды». Далее конституционная норма о праве на благоприятную окружающую среду нашла свое развитие в специальном законодательстве, регулирующем правовой режим охраны и использования природных ресурсов.

В новой редакции Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (2002 г.) соблюдение права граждан на благоприятную окружающую среду закреплено в качестве основного принципа охраны окружающей среды. В том же нормативном правовом акте в ст. 14 определено, что «право на благоприятную окружающую среду принадлежит гражданину от рождения и подлежит защите как личное неимущественное право, не связанное с имущественным, в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь».

Право на благоприятную окружающую среду рассматривается как правовой институт и как субъективное право.

Как *правовой институт* право на благоприятную окружающую среду представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу осуществления и защиты данного права. Рассматриваемый правовой институт носит комплексный характер и включает помимо норм экологического права нормы конституционного, гражданского, уголовного, административного, международного публичного права и т. д.

В юридической научной литературе господствующей является точка зрения, согласно которой субъективное право на благоприятную окружающую среду рассматривается как личное неимущественное право, а благоприятная окружающая среда – как нематериальное благо.

Субъективное право на благоприятную окружающую среду является многокомпонентным и представляет собой законодательно обеспеченную возможность лица:

- существовать в благоприятной окружающей среде;
- осуществлять право на благоприятную окружающую среду своими собственными действиями;
- требовать от обязанных лиц соблюдения норм права, способствующих поддержанию окружающей среды в благоприятном для уполномоченного лица состоянии;
- обратиться к соответствующим государственным органам за защитой права в случае его нарушения либо угрозы нарушения права.

Субъектами права на благоприятную окружающую среду признаются граждане Республики Беларусь, иностранные граждане, лица без гражданства. Особенностью рассматриваемого права является его экстерриториальность, которая заключается в том, что любой гражданин имеет возможность реализовать свое право на всей территории республики независимо от места проживания и гражданства.

Объектом права на благоприятную окружающую среду является благоприятная окружающая среда, состояние которой согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране

окружающей среды» гарантирует экологическую безопасность жизнедеятельности человека, а также устойчивое функционирование экологических систем. Окружающая среда может рассматриваться как благоприятная, если ее состояние соответствует установленным в законодательстве об охране окружающей среды критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее незагрязненности, ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства.

Отнесение права на благоприятную окружающую среду к категории личных неимущественных позволяет использовать для защиты указанного права перечень способов защиты гражданских прав, определенный ст. 11 ГК. Исходя из специфики объекта, защита права на благоприятную окружающую среду может, в частности, осуществляться с использованием таких способов, как восстановление положения, существовавшего до нарушения права, признание недействительным акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления; пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; возмещение убытков; присуждение к исполнению обязанности в натуре; компенсация морального вреда; самозащита права и др. Указанные способы защиты права на благоприятную окружающую среду могут быть использованы отдельно и в совокупности.

§ 3. Иные права граждан в области охраны окружающей среды

Права граждан в области охраны окружающей среды закреплены в ст. 12 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Основополагающим международным договором, на основе которого формируются нормы о правовом положении граждан в области охраны окружающей среды, является Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (г. Орхусе, Дания) 1998 г., утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 726. Для Республики Беларусь Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 г. Основная идея Орхусской конвенции заключена в провозглашении прав граждан на получение информации, участие в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, реализация которых обеспечивает право на благоприятную окружающую среду.

В соответствии со ст. 34 Конституции Республики Беларусь гражданам Республики Беларусь гарантируется *право на получение экологической информации*, т. е. право на хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды.

Орхусская конвенция впервые раскрыла содержание экологической информации. Согласно названному международному документу к таковой относится не только информация о природной среде и состоянии ее отдельных компонентов – земель, вод, атмосферного воздуха, загрязнении окружающей среды, состоянии здоровья людей, но и информация, которая условно называется экологически значимой (первый вид информации). Ко второму виду относится информация о деятельности (в самом широком смысле), которая может повлиять на состояние окружающей среды.

В национальном законодательстве понятие «экологическая информация» рассматривается как документированная информация, содержащая сведения о состоянии окружающей среды, воздействиях на нее и мерах по ее охране, а также о воздействиях окружающей среды на человека.

В соответствии со ст. 74 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в состав экологической информации включаются следующие сведения:

- о состоянии окружающей среды, в том числе атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, земель (включая почвы), растительного и животного мира в его биологическом разнообразии, природных ландшафтов, иных природных объектов, и о взаимодействии между этими объектами, а также о генно-инженерных организмах и микроорганизмах;

- о воздействии на окружающую среду веществ, а также энергии, шума, излучения и иных физических факторов;

- о решениях государственных органов, о хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанных с вредным воздействием на окружающую среду или ее охраной, а также обоснования необходимости их выполнения, включая финансово-экономические обоснования;

- об актах законодательства Республики Беларусь, о территориальных комплексных схемах, программах и мероприятиях по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, концепциях, стратегиях, схемах, программах и мероприятиях, реализация которых оказывает или может оказывать воздействие на окружающую среду, а также обоснования необходимости их принятия, включая финансово-экономические обоснования;

- о состоянии здоровья и безопасности граждан, об условиях их жизни, о состоянии объектов культуры, зданий и сооружений в той степени, в которой на них воздействует или может воздействовать окружающая среда.

Экологическая информация формируется в результате:

- проведения мониторинга окружающей среды;
- проведения измерений в области охраны окружающей среды;
- ведения государственного учета в области охраны окружающей среды;
- ведения учета используемых природных ресурсов и воздействий на окружающую среду;

- выдачи специальных разрешений (лицензий), иных разрешений и документов, на основании которых осуществляется природопользование;

- проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности;

- проведения экологической экспертизы;
- осуществления контроля в области охраны окружающей среды;
- проведения экологического аудита;
- проведения экологической сертификации;
- осуществления нормирования в области охраны окружающей среды;
- разработки и реализации территориальных комплексных схем, программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Экологическая информация предоставляется и распространяется в устной, письменной, электронной, аудиовизуальной или иной форме.

Экологическая информация, формируемая в результате осуществления указанных видов деятельности, подразделяется на экологическую информацию общего назначения и специализированную экологическую информацию.

Важнейшие принципы предоставления экологической информации в соответствии с Орхусской конвенцией и Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»:

- государственный орган обязан предоставить экологическую информацию любому лицу без необходимости формулирования им своей заинтересованности;

- экологическая информация предоставляется не только по запросу, государственные органы должны предпринимать различные действия по активному распространению такой информации;

- срок предоставления экологической информации должен быть максимально коротким и не превышать одного месяца по общему правилу;
- экологическая информация предоставляется, как правило, бесплатно;
- в удовлетворении запроса о предоставлении экологической информации может быть отказано в случаях, перечень которых является ограниченным;
- не допускается ограничение доступа к экологической информации определенного содержания (например, о выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух);
- отказ в предоставлении экологической информации по запросу должен быть обоснован, а в случае отсутствия у государственного органа запрашиваемой информации последний обязан сообщить заявителю о месте получения информации и ее владельце.

Право общественности на участие в процессе принятия экологически значимых решений установлено Орхусской конвенцией.

Законодательство Республики Беларусь в качестве субъектов общественного экологического движения признает граждан и их общественные объединения. Орхусская конвенция оперирует понятием «общественность», которое означает «одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством и практикой их ассоциации, организации или группы» (ст. 2).

Прогрессивным положением данного международного документа является определение принципов общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений по конкретным видам деятельности, которые потенциально наиболее опасны для окружающей среды и здоровья человека:

- информирование общественности – адекватно, своевременно и эффективно (путем публичного уведомления либо в индивидуальном порядке) на самом начальном этапе процедуры принятия решений;
- обеспечение общественного участия – на самом раннем этапе, когда есть все возможности для рассмотрения различных вариантов;
- обеспечение доступа общественности к информации, имеющейся в распоряжении на момент осуществления процедуры участия общественности;
- предоставление общественности любых замечаний, информации, анализа, которые, по мнению общественности, имеют отношение к планируемой деятельности;
- информирование общественности о принятом решении.

Формы общественного участия в принятии экологически значимых решений закреплены в наиболее общей форме в Орхусской конвенции и детализируются в национальном законодательстве. Такими формами, согласно ст. 12, 15 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», являются:

- участие в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС);
- организация и проведение общественной экологической экспертизы;
- общественный контроль в области охраны окружающей среды;
- обращение в государственные органы с предложениями по вопросам охраны окружающей среды.

Кроме названных процедур общественность также вправе участвовать в процессе принятия экологически значимых решений посредством республиканских и местных референдумов, республиканских и местных собраний и др.

Орхусская конвенция рассматривает применение названных форм общественного участия по следующим направлениям: участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (ст. 6); участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой (ст. 7); участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную

исполнительную силу, и (или) общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (ст. 8).

Суть *доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды*, согласно Орхусской конвенции заключается в том, что любое лицо должно иметь возможность использовать административные и судебные процедуры в случае нарушения экологических прав, а также иметь возможность в судебном порядке оспаривать действия или бездействие государственных органов или должностных лиц, которые нарушают положения законодательства, относящиеся к окружающей среде.

Согласно ст. 60 Конституции Республики Беларусь каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом. С целью защиты своих прав граждане вправе взыскивать в судебном порядке как имущественный вред, так и материальное возмещение морального вреда. При этом в соответствии со ст. 61 Конституции Республики Беларусь, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, гражданин вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обратиться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод.

Реализуя свое право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, гражданин вправе:

- обратиться в суд с жалобой на действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц, нарушающих экологические права граждан и экологическое законодательство в целом;
- обжаловать подобные действия (бездействие) в административном порядке;
- обратиться в суд с иском в защиту нарушенного права на благоприятную окружающую среду; права на получение экологической информации; о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью имуществу в результате вредного воздействия на окружающую среду; о прекращении деятельности, причиняющей вред, в том числе окружающей среде и здоровью граждан, или содержащей угрозу такого причинения.

§ 4. Обязанности граждан в области охраны окружающей среды

В правовой науке понятие «обязанность» рассматривается как мера общественно необходимого поведения человека, призванная в совокупности с правами и свободами обеспечивать баланс в общественных отношениях. Юридически значимой обязанность становится только после ее установления в нормативном правовом акте. Как правило, юридические обязанности закрепляются вместе с соответствующими правами, что не только демонстрирует существующую между ними связь, но и определяет, какую обязанность обуславливает то или иное право. Нарушение установленных обязанностей влечет применение мер юридической ответственности.

В соответствии со ст. 55 Конституции Республики Беларусь охрана природной среды – долг каждого. Конституционная норма детализирована в ст. 12 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», согласно которой *граждане обязаны*.

- соблюдать законодательство Республики Беларусь об охране окружающей среды;
- повышать экологическую культуру, содействовать воспитанию в этой области подрастающего поколения;
- беречь и охранять природную среду и рационально использовать природные ресурсы;
- выполнять требования в области обращения с отходами;
- выполнять требования пожарной безопасности;
- соблюдать правила охоты и рыболовства;

- выполнять требования, установленные в целях борьбы с бытовым шумом в помещениях, на улицах, во дворах, на территории садоводческих товариществ (кооперативов), в местах отдыха и иных общественных местах;
- выполнять предписания органов и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды;
- возмещать в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, вред, причиненный их действиями окружающей среде.

Следует отметить, что указанная норма Закона содержит открытый перечень прав и обязанностей граждан в области охраны окружающей среды; соответственно иные права и обязанности в данной области отношений установлены в законодательстве об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Так, согласно ст. 65 КоЗ землепользователи, землевладельцы и собственники земельных участков обязаны обеспечивать использование земельных участков в соответствии с целевым назначением и условиями их предоставления; эффективно использовать предоставленные им земельные участки, повышать их плодородие, применять природоохранные технологии производства, не допускать ухудшения экологической обстановки в результате своей хозяйственной деятельности; осуществлять комплекс мероприятий по охране земель, предусмотренных ст. 136 КоЗ. Лесопользователи, в том числе граждане, согласно ст. 47 ЛК обязаны: использовать участки лесного фонда в соответствии с целями, для которых они предоставлены; вести работы, заготовку и сбор лесных ресурсов способами, предотвращающими возникновение эрозии почв, повреждение и уничтожение древостоев и отдельных деревьев, подроста и подлеска, иной растительности и исключаящими или ограничивающими вредное воздействие лесопользования на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов; соблюдать требования санитарных правил; выполнять другие обязанности, предусмотренные лесным законодательством Республики Беларусь. В соответствии со ст. 11 ВК граждане обязаны соблюдать санитарные и другие нормы и правила в области охраны вод, а также выполнять установленные ВК требования должностных лиц, осуществляющих государственный контроль в этой области. Иными актами законодательства в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов определены другие обязанности граждан.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.
2. Декларация по окружающей среде и развитию: Декларация Организации Объединенных Наций, 14 июня 1992 г., Рио-де-Жанейро // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. Т. 3. С. 721–723.
3. Декларация Стокгольмской конференции Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде, 17 июня 1972 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. Т. 3. С. 682–687.
4. Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Указ Президента Республики Беларусь, 14 декабря 1999 г. № 726 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 1. 1/837.
5. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изменени-

ями и дополнениями: Законы Республики Беларусь, 29 октября 2004 г. № 319-3; 19 июля 2005 г. № 42-3; 31 декабря 2005 г. № 80-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3; 21 декабря 2007 г. № 298-3) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 1. Ст. 1; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85. 2/875; 2004. № 174. 2/1068; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 6. 2/1177; № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335; 2008. № 1. 2/1395.

6. Об обращениях граждан: Закон Республики Беларусь, 6 июня 1996 г. № 407-ХШ в редакции Закона Республики Беларусь, 1 ноября 2004 г. № 240-3 // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1996. № 21. Ст. 376; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 189. 2/1089.

7. О государственной экологической экспертизе: Закон Республики Беларусь, 18 июня 1993 г. № 2442-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 14 июля 2000 г. № 419-3 // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993 г. № 24. Ст. 294; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000 г. № 70. 2/194.

8. Избирательный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 11 февраля 2000 г. № 370-3 (с изменениями и дополнениями: Законы Республики Беларусь, 4 июля 2000 г. № 406-3; 4 января 2003 г. № 183-3; 6 октября 2006 г. № 166-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 25. 2/145; № 64. 2/181; 2003. № 8. 2/932; 2006. № 166. 2/1263.

9. О республиканских и местных собраниях: Закон Республики Беларусь, 12 июля 2000 г. № 411-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 67. 2/186.

10. Об утверждении Инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, 17 июня 2005 г. № 30 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 110. 8/12855.

Глава 5

Право собственности на компоненты природной среды

§ 1. Понятие права собственности на компоненты природной среды

Право собственности на компоненты природной среды представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих принадлежность определенного имущества (компонентов природной среды) соответствующим субъектам (государству, физическим, юридическим лицам) и определяющих содержание их правомочий и обеспечивающих защиту прав и законных интересов собственника (право собственности в *объективном смысле*). Как правовой институт право собственности на компоненты природной среды объединяет нормы конституционного, гражданского, природоресурсного, налогового, уголовного, административного права, т. е. является комплексным институтом права.

Правомочия собственника имущества владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, в данном случае компонентами природной среды, именуется правом собственности в *субъективном смысле*.

Следует отметить, что право собственности на компоненты природной среды имеет специфику по сравнению с правом собственности в классическом, гражданско-правовом смысле, что обусловлено особенностями объекта рассматриваемых правоотношений. Так, компонентами природной среды в соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» являются: земля (включая почвы), недра, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир, а также озоновый слой и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Самостоятельными объектами права собственности выступают: земля, недра, поверхностные и подземные воды, растительный и животный мир. С одной стороны, данные объекты являются *вещами*, имуществом в гражданско-правовом смысле и выполняют экономические функции в качестве средств производства. С другой стороны, они характеризуются также особым свойством, которое проявляется в их *экологическом, рекреационном, оздоровительном, эстетическом назначении*. Так, являясь пространственным базисом для размещения зданий, сооружений и тому подобного, земля остается единственным местом для проживания человека, и в этом смысле ее значение неопределимо. Атмосферный воздух, озоновый слой и околоземное космическое пространство как компоненты природной среды не обладают признаком овеществленности и не могут находиться в собственности.

§ 2. Формы собственности на компоненты природной среды

Конституция Республики Беларусь, ГК устанавливают две *формы собственности на компоненты природной среды*: государственную и частную. В ст. 13 Конституции Республики Беларусь декларируется исключительная государственная собственность на недра, воды, леса. Земли сельскохозяйственного назначения согласно указанной статье Конституции находятся в собственности государства. Законом могут быть определены и другие объекты, которые находятся только в собственности государства, либо установлен особый

порядок перехода их в частную собственность, а также закреплено исключительное право государства на осуществление отдельных видов деятельности. Юридические лица частной формы собственности и физические лица не могут приобретать право собственности на объекты, находящиеся только в собственности государства. Так, Закон Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства» устанавливает, что только в государственной (республиканской) собственности находятся:

- земли сельскохозяйственного назначения, а также иные земли, не подлежащие передаче в частную собственность (например, согласно ст. 38 КоЗ – земли общего пользования; земли транспорта и связи; земли, предоставленные для нужд обороны; земли лесного фонда; земли водного фонда и др.);

- недра;
- воды;
- леса;
- особо охраняемые природные территории и объекты;
- животные и растения, включенные в Красную книгу Республики Беларусь.

Согласно ст. 6 Закона Республики Беларусь «О животном мире» [9] объекты животного мира, обитающие в состоянии естественной свободы на территории Республики Беларусь, находятся в собственности государства. Дикие животные, их части и (или) дериваты, изъятые в установленном порядке из среды их обитания, а также содержащиеся и (или) разведенные в неволе юридическими лицами, гражданами, находятся в собственности указанных субъектов, если иное не установлено законодательными актами.

Объекты растительного мира, расположенные на территории Республики Беларусь, согласно ст. 6 Закона Республики Беларусь «О растительном мире» [8] находятся в государственной собственности. Такие объекты, расположенные в границах земельных участков, принадлежащих иным субъектам на праве частной собственности, принадлежат гражданам или юридическим лицам – собственникам земельных участков. Объекты растительного мира, на законном основании посаженные и культивируемые пользователями земельных участков или водных объектов, являются их собственностью. Объекты растительного мира следуют судьбе земельного участка или водного объекта, в границах которых они расположены. Объекты растительного мира, а равно права пользования ими не могут быть самостоятельным предметом купли, продажи, мены, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме.

Земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законодательством о земле и других природных ресурсах. Таким образом, компоненты природной среды по общему правилу отнесены к ограниченно оборотоспособным объектам, т. е. таким, которые могут принадлежать лишь определенным участникам гражданского оборота либо нахождение которых в обороте допускается по специальному разрешению в порядке, установленном законодательными актами.

§ 3. Субъекты права собственности на компоненты природной среды

Субъектом права государственной собственности является *государство – Республика Беларусь*. В законодательстве не закреплено право коммунальной собственности на компоненты природной среды, находящиеся в пределах административно-территориальных единиц. Правомочия по распоряжению компонентами природной среды от имени государства-собственника осуществляют уполномоченные государственные органы – Президент Республики Беларусь, местные Советы, местные исполнительные и распорядительные

органы. Например, согласно статье 6 КоЗ местные исполнительные и распорядительные органы предоставляют земельные участки в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, передают их в собственность, а также изымают земельные участки в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Беларусь. Президент Республики Беларусь в соответствии со ст. 5–1 КоН, в частности, принимает решения: об изъятии и предоставлении участков недр в пользование, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь, о необходимости концессии в отношении участков недр.

В соответствии со ст. 11 КоЗ в *частной собственности граждан Республики Беларусь*, постоянно проживающих на территории Республики Беларусь или приравненных к постоянно проживающим, могут находиться земельные участки, приобретенные:

- для ведения личного подсобного хозяйства (в размере до 1 га с учетом площади земельного участка, предоставленного для строительства и обслуживания жилого дома);
- строительства и обслуживания жилого дома (в размере в городах – от 0,05 до 0,15 га; в сельских населенных пунктах, поселках городского типа – от 0,15 до 0,25 га);
- ведения коллективного садоводства (в размере до 0,15 га на одного члена садоводческого товарищества);
- дачного строительства (в размере до 0,15 га на одного члена дачного кооператива).

Юридические лица Республики Беларусь, в том числе предприятия с иностранными инвестициями, вправе приобрести земельные участки в частную собственность при приватизации объектов государственной собственности либо при осуществлении инвестиционных проектов. Перечень государственных объектов, при приватизации которых вместе с объектами в собственность может быть передан земельный участок, утверждается Президентом Республики Беларусь. Решение о передаче земельных участков в собственность юридическим лицам также принимается Президентом Республики Беларусь (ст. 12 КоЗ).

Иностранным государствам земельные участки могут передаваться в собственность для обслуживания зданий (части зданий), используемых для размещения постоянного дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Республике Беларусь; иностранное государство может приобрести в собственность земельный участок, если:

- в соответствии с законодательством иностранного государства Республика Беларусь может для этих же целей приобрести в собственность земельный участок на территории этого иностранного государства;
- одновременно с приобретением в собственность земельного участка на территории Республики Беларусь иностранное государство предоставляет Республике Беларусь в собственность земельный участок на территории этого иностранного государства для тех же целей.

Земельный участок для постоянного дипломатического представительства или консульского учреждения приобретает иностранное государство на основании договора, заключенного с Советом Министров Республики Беларусь. При этом местонахождение постоянного дипломатического представительства или консульского учреждения согласовывается с Министерством иностранных дел Республики Беларусь.

§ 4. Содержание права собственности на компоненты природной среды

В соответствии со ст. 210 ГК собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом, т. е. правомочия, определяющие *содержание права собственности*.

Правомочие владения представляет собой юридически обеспеченную возможность хозяйственного господства над вещью. *Правомочие пользования* – это юридически обеспеченная возможность извлечения из имущества его полезных свойств в процессе личного или хозяйственного потребления имущества. *Правомочие распоряжения* – это юридически обеспеченная возможность определять судьбу имущества, например отчуждать его другому субъекту. Правомочия владения, пользования, а в некоторых случаях и распоряжения имуществом могут осуществляться не только собственником, но и другими лицами. Так, владеть и пользоваться земельным участком могут арендаторы земельного участка, не являющиеся собственниками. Вместе с тем специфической особенностью правомочий собственника имущества, в том числе компонента природной среды, является то, что собственник осуществляет их по своей воле, опираясь только на законодательство, тогда как другие лица могут осуществлять их в зависимости не только от предписаний законодательства, но и от воли собственника. Владение, пользование и распоряжение землей и другими компонентами природной среды в той мере, в какой их оборот допускается законодательством, осуществляется их собственником свободно.

В то же время не следует абсолютизировать свободу собственника компонента природной среды в осуществлении своих полномочий. Согласно ст. 44 Конституции Республики Беларусь осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц.

Ограничения в осуществлении права собственности на компоненты природной среды обусловлены требованием о целевом характере их использования и кругом субъектов, в собственности которых могут находиться компоненты природной среды в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Кроме правомочий в содержание права собственности на компоненты природной среды включаются и определенные *обязанности*. Собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, риск случайной гибели, случайной порчи или случайного повреждения имущества, если иное не предусмотрено законодательством или договором (ст. 211 и 212 ГК). Кроме того, он не должен выходить за пределы осуществления гражданских прав, установленных ст. 9 ГК. В случаях, на условиях и в пределах, предусмотренных законодательством, собственник земельного участка, другой недвижимости обязан предоставлять право ограниченного пользования своим имуществом другим лицам (ст. 268 ГК).

§ 5. Защита права собственности на компоненты природной среды

В соответствии со ст. 13 Конституции Республики Беларусь государство гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности. Согласно ст. 44 Конституции принудительное отчуждение имущества допускается лишь по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, со своевременным и полным компенсированием стоимости отчужденного имущества, а также согласно постановлению суда. Способы защиты гражданских прав определены статьей 11 ГК. *Право собственности на компоненты природной среды* является разновидностью гражданских прав, соответственно его защита осуществляется путем:

- признания права;
- восстановления положения, существовавшего до нарушения права;
- пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;

- признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, установления факта ничтожности сделки и применения последствий ее недействительности;

- признания недействительным акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления;

- самозащиты права;

- присуждения к исполнению обязанности в натуре;

- возмещения убытков;

- взыскания неустойки;

- прекращения или изменения правоотношения;

- неприменения судом противоречащего законодательству акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления;

- иными путями, предусмотренными законодательством.

Природоресурсное законодательство предусматривает возможность признания недействительными сделок, нарушающих право государственной (исключительной государственной) собственности на компоненты природной среды (ст. 159 КоЗ, ст. 55 КоН, ст. 94 ВК, ст. 74 Закона Республики Беларусь «О растительном мире» и др.). Самовольная переуступка права пользования компонентами природной среды, а также другие сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на компоненты природной среды, являются недействительными. Самовольно занятые участки (земельные, участки лесного фонда, водные объекты) возвращаются по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования. Приведение участков в пригодное для использования состояние, включая снос строений, производится за счет лиц, самовольно, занявших такие участки.

Вещно-правовыми способами защиты права собственности являются виндикационный и негаторный иски. В соответствии со ст. 282 ГК собственник вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения (*виндикационный иск*). Статья 285 ГК предусматривает защиту прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения (*негаторный иск*). Собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, даже если эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.

2. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изменениями и дополнениями: Законы Республики Беларусь, 29 октября 2004 г. № 319-3; 19 июля 2005 г. № 42-3; 31 декабря 2005 г. № 80-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3; 21 декабря 2007 г. № 298-3) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993 г. № 1. Ст. 1; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85. 2/875; 2004. № 174. 2/1068; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 6. 2/1177; № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335; 2008. № 1. 2/1395.

3. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 7 декабря 1998 г. № 218-3 (с изменениями и дополнениями) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2008.

4. Водный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 15 июля 1998 г. № 191-3 (с изменениями и дополнениями): Закон Республики Беларусь, 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3; 29 декабря 2007 г. № 324-3 // Ведомости Национального Схода Рэспублікі Беларусь. 1998. № 33. Арт. 473; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335; 2008. № 17.2/1421.

5. Кодекс Республики Беларусь о земле: Кодекс Республики Беларусь, 4 января 1999 г. № 226-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 8 мая 2002 г. № 99-3; 20 октября 2006 г. № 170-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2-3. 2/1; 2002. № 55. 2/848; 2006. № 179. 2/1267.

6. Кодекс Республики Беларусь о недрах: Кодекс Республики Беларусь, 15 декабря 1997 г. № 103-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 8-9. Ст. 103; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335.

7. Лесной кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 14 июля 2000 г. № 420-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 27 февраля 2004 г. № 271-3; 4 августа 2004 г. № 310-3; 9 июля 2005 г. № 42-3; 11 декабря 2005 г. № 66-3; 29 июня 2006 г. № 135-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 70. 2/195; 2004. № 39. 2/1020; № 123. 2/1059; 2005. № 121.2/1139; № 196. 2/1163; 2006. № 106. 2/1229; № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335.

8. О растительном мире: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г. № 205-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 29 октября 2004 г. № 319-3; 19 июля 2005 г. № 42-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 20 октября 2006 г. № 169-3; 13 июня 2007 г. № 238-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 73. 2/954; 2004. № 174. 2/1068; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 107. 2/1235; № 122.2/1259; № 179. 2/1266; 2007. № 147. 2/1335.

9. О животном мире: Закон Республики Беларусь, 10 июля 2007 г. № 257 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 172. 2/1354.

10. Об объектах, находящихся только в собственности государства: Закон Республики Беларусь, 5 мая 1998 г. № 156-3 (с изменениями и дополнениями) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2008.

Глава 6

Право природопользования

§ 1. Понятие и виды права природопользования

Природопользование представляет собой использование природных ресурсов (земель, недр, вод, лесов, животного и растительного мира) в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Право природопользования – институт экологического права, совокупность правовых норм, устанавливающих порядок использования природных ресурсов (объективное право); объем прав и обязанностей субъектов, осуществляющих использование природных ресурсов (субъективное право).

Использование природных ресурсов осуществляется в направлениях общего и специального пользования. Гражданам гарантируется право *общего пользования природными ресурсами* для удовлетворения их потребностей безвозмездно без закрепления этих ресурсов за ними и без получения соответствующих разрешений. Осуществление природопользования в процессе экономической деятельности есть *специальное природопользование*. Оно осуществляется исключительно на разрешительной основе юридическими и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями. Установленные в законодательстве виды специального природопользования могут осуществляться только при наличии лицензии.

В зависимости от вида используемого природного ресурса природопользование классифицируется на землепользование, недропользование, водопользование, лесопользование, пользование объектами животного и растительного мира.

Исходя из целей и оснований возникновения права природопользования, выделяют первичное и вторичное пользование, обособленное и совместное пользование.

§ 2. Право общего природопользования

Общее природопользование присуще физическим лицам в силу принадлежащих им естественных прав, возникающих и существующих как результат рождения и существования человека². Признаки общего природопользования как процесса воздействия на окружающую среду и как общественных отношений определены в ч. 2 ст. 16 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». В соответствии с законом: а) субъектами общего природопользования признаются только физические лица; б) природопользование 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.

² Петров, В.В. Экологическое право России / В.В. Петров. М., 1995. С.143.

Право общего природопользования в определенной степени имеет имущественный характер, на который указывает ст. 222 ГК, определяющая сбор общедоступных вещей (ягод, рыбы, других вещей и животных) в лесах, водоемах и так далее как способ приобретения права собственности. Так, ст. 42 ЛК устанавливает право граждан бесплатно собирать для удовлетворения собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, грибы и др.

Следует отметить, что природоресурсное законодательство, устанавливающее отдельные виды права общего природопользования, не всегда согласуется с вышеуказанным подходом. Так, ВК устанавливает правило, отличное от положений Закона «Об охране окружающей среды», определив в качестве субъекта общего водопользования не только физические, но и юридические лица. В Законах Республики Беларусь «О растительном мире» [8] и «О животном мире» [9] введен дополнительный признак общего пользования объектами растительного и животного мира – целевой характер такого пользования, что в большей степени соответствует специальному, а не общему природопользованию.

В КоН понятие общего природопользования отсутствует, в то же время установлено право землевладельцев, землепользователей и собственников земель на осуществление добычи для своих хозяйственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, а также строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В земельном законодательстве понятие права общего землепользования отсутствует, но в то же время 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 ясно 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). Приведенная норма гражданского законодательства характеризует именно общее землепользование как осуществляемое физическими лицами свободно, т. е. без специального разрешения и без закрепления за ними земельного участка.

Определенные выше признаки общего природопользования формируют общий подход к этому виду природопользования. Разграничение общего и специального пользования принципиально возможно на основе признака *разрешительного характера* специального пользования.

§ 3. Право специального природопользования

Специальное природопользование представляет собой использование природных ресурсов в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности и характеризуется рядом признаков.

Специальное природопользование разрешается юридическим и физическим лицам на основании решений специально уполномоченных государственных органов, специального разрешения (лицензии), договора аренды, концессионного договора и на иных основаниях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Такой подход обусловлен в первую очередь тем, что по законодательству Республики Беларусь природные ресурсы: недра, воды, леса, животный и растительный мир, а также большая часть земель являются объектом государственной собственности и могут быть предоставлены лишь в пользование. 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, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь или их территориальных органов. Таким образом, одним из признаков, отличающим право специального природопользования, является его *разрешительный характер*.

Одним из существенных признаков права специального природопользования является *целевой характер* использования природных ресурсов. Предоставляя природный ресурс в пользование, государственный орган указывает цель, для осуществления которой он предоставлен. Так, согласно ст. 4 КоЗ отнесение земель к той или иной категории, перевод их из одной-категории в другую производится органами, принимающими решения о предоставлении земельных участков, в соответствии с основным целевым назначением земель. Перевод земель из одной категории в другую осуществляется в случаях изменения основного целевого назначения этих земель. Аналогично урегулирован целевой характер пользования иными природными ресурсами (например, ст. 20 ВК, ст. 25 КоН, ст. 46 ЛК). Использование природного ресурса не в соответствии с указанной в документе целью является основанием для прекращения права специального природопользования, что урегулировано специальным законодательством (и. 4 ст. 49 КоЗ; и. 6 ст. 25 КоН; ч. 7 ст. 34 ВК; и. 3 ст. 88 ЛК).

С целевым характером использования природных ресурсов тесно связано понятие *рационального природопользования*. Рациональным в соответствии с экологическим законодательством признается природопользование, которое характеризуется устойчивостью, т. е. длительным характером использования природного ресурса без снижения его первоначальной кадастровой оценки. По существу в этой части содержание понятия «рациональное природопользование» совпадает с содержанием понятия «устойчивое развитие», под которым подразумевается развитие, позволяющее удовлетворять основные потребности современности, не подвергая риску возможность удовлетворения потребностей будущих поколений.

Рациональному характеру природопользования способствует и его *платность*. Платный характер специального природопользования вызван не только экономическими, но и экологическими соображениями в силу того, что в соответствии со ст. 84 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» платежи за природопользование выступают в качестве источников формирования государственных целевых бюджетных фондов охраны природы, средства которых расходуются на цели охраны окружающей среды.

§ 4. Правовые формы природопользования. Общая характеристика

Согласно ст. 16 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» осуществление специального природопользования разрешается юридическим лицам и физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, на основании решений государственных органов, договора аренды, концессионного договора и на иных основаниях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Из этого следует, что право специального природопользования может возникать как на основании только административного акта (например, решения исполнительного и распорядительного органа или местного Совета), так и на основании договора гражданско-правового характера, заключаемого после принятия решения государственного органа о предоставлении природного ресурса в пользование.

Выделяют следующие правовые формы использования природных ресурсов:

- возникающие на основании административного акта: право постоянного или временного природопользования, право пожизненного наследуемого землевладения;

- возникающие на основании договора: право частной собственности на землю, право пожизненного наследуемого землевладения, аренда природных ресурсов, концессия природных ресурсов, сервитут.

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» особенно обращает внимание на такие основанные на договоре формы использования природных ресурсов, как аренда и концессия.

Общие положения об *аренде природных ресурсов* как договоре имущественного найма определены в гл. 34 ГК. По договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью. В аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты. Право сдачи имущества в аренду принадлежит его собственнику. Арендодателями могут быть также лица, уполномоченные законодательством или собственником сдавать имущество в аренду. Так, в соответствии со ст. 44 КоЗ арендодателями земельных участков являются сельские (поселковые), городские (городов областного подчинения и города Минска), районные исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции, которые осуществляют названное правомочие от имени собственника – Республики Беларусь. Арендаторами природных ресурсов могут быть юридические и физические лица Республики Беларусь, лица без гражданства, иностранные юридические и физические лица, иностранные государства, международные организации (ст. 43 КоЗ, ст. 28 ВК, ст. 45 ЛК).

Особенности аренды отдельных природных ресурсов определены в природоресурсном законодательстве. Так, согласно ст. 28 ВК водные объекты могут быть переданы в аренду для ведения рыболовного и охотничьего хозяйства, водные объекты, не включенные в фонд рыболовных угодий, могут быть предоставлены в аренду для рыбоводства и других целей.

Водные объекты передаются в аренду соответствующими местными Советами депутатов по согласованию с территориальными органами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. Передача водных объектов в аренду должна осуществляться с учетом интересов населения, проживающего на прилегающей к передаваемому водному объекту (его части) территории.

Участки лесного фонда согласно ст. 45 ЛК могут быть предоставлены в аренду для осуществления одного или нескольких видов лесопользования на основании решений местных исполнительных и распорядительных органов по согласованию с Министерством лесного хозяйства Республики Беларусь и его территориальными органами или по результатам лесных аукционов. Предоставление участков лесного фонда в аренду должно осуществляться гласно, с учетом интересов граждан, проживающих на прилегающей к передаваемому участку лесного фонда территории, и установленных в соответствии с законодательством требований в области охраны окружающей среды. Участки лесного фонда, переданные в аренду, не подлежат передаче в собственность арендатора по истечении срока аренды. Выкуп арендованных участков лесного фонда запрещается.

Арендаторы водных объектов и участков лесного фонда не вправе сдавать переданные им по договору аренды объекты в субаренду.

Граждане Республики Беларусь, в частной собственности которых находятся земельные участки, приобретенные для ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома, коллективного садоводства и дачного строительства, могут передавать их в аренду гражданам Республики Беларусь при условии сохранения целевого назначения этих земельных участков, а также с учетом того, что жилые дома, дачи и садовые домики могут передаваться в аренду только вместе с земельным участком.

Таким образом, можно выделить следующие особенности аренды природных ресурсов: запрет на передачу в субаренду (за исключением земельных участков) и запрет на передачу в собственность арендатора по истечении срока аренды.

Под *концессией природных ресурсов* понимается договор, заключаемый Республикой Беларусь с национальным инвестором (юридическим лицом частной формы собственности либо (и) юридическим лицом, в имуществе которого доля Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц, а также государственных организаций составляет не более 25 %) или иностранным инвестором о передаче на возмездной основе на определенный срок права на осуществление на территории Республики Беларусь отдельного вида деятельности, на которую распространяется исключительное право государства, либо права пользования имуществом, находящимся в собственности Республики Беларусь.

Инвестиционный кодекс Республики Беларусь предусматривает использование на условиях концессии земель, недр, вод, лесов (ст. 51). Использование природных ресурсов на условиях концессии осуществляется в соответствии с нормами природоресурсного законодательства. По одному концессионному договору концессионеру может быть передано одновременно несколько разных объектов.

В соответствии со ст. 5–1 КоН, ст. 7–1 ВК решения о необходимости концессии в отношении участков недр и водных объектов принимает Президент Республики Беларусь. В лесном законодательстве право специального природопользования на основе концессионного договора установлено в ст. 45-1 ЛК. Перечень лесов (участков лесного фонда), предоставляемых в пользование на основе концессии, порядок их предоставления, условия и сроки концессии определяются в соответствии с законодательством Республики Беларусь об инвестиционной деятельности.

§ 5. Права и обязанности природопользователей

Круг субъектов экологических правоотношений был определен в гл. 3. В настоящем параграфе рассматриваются особенности, присущие субъектам природоресурсных отношений, а также их *права и обязанности*.

Субъектом права общего природопользования являются только физические лица (за исключением права общего водопользования). Субъектами права специального природопользования признаются юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Физические лица – граждане Республики Беларусь, иностранные граждане, лица без гражданства признаются субъектами права специального природопользования и наделяются правами и обязанностями в соответствии с нормами природоресурсного законодательства. Индивидуальные предприниматели, т. е. физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, признаются субъектами права специального природопользования (ст. 16 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»), за исключением случаев, установленных законодательством о лицензировании. Юридические лица Республики Беларусь, иностранные юридические лица как субъекты экологических отношений должны соответствовать требованиям, предъявляемым к юридическим лицам гражданским законодательством, в том числе должны быть наделены специальной (экологической) правосубъектностью.

Содержание института права специального природопользования составляют права и обязанности природопользователей, которые закреплены в природоресурсном законодательстве. Так, согласно ст. 64 КоЗ землепользователям, землевладельцам, собственникам земельных участков предоставляется право самостоятельно хозяйствовать на земле. Следует отметить, что объем правомочий природопользователей может существенно различаться, что обусловлено наличием нескольких правовых форм использования природных ресур-

сов (например, субъект права пожизненного наследуемого землевладения наделен правами владения, пользования и ограниченного распоряжения земельным участком, а арендатор – только правомочием использовать земельный участок).

Природопользование осуществляется с целью извлечения полезных свойств природного ресурса и последующего их потребления или обращения, поэтому существенным для природопользователя является право собственности на результаты своей деятельности, например посевы, посадки сельскохозяйственных культур и насаждений, произведенную продукцию и-доходы от ее реализации, заготовленную древесину, добытые полезные ископаемые и пр.

Часть правомочий природопользователей происходит из административного правоотношения, и их характер зависит от объема предоставленных государственным органом прав и возложенных обязанностей. К таким правам, например, могут быть отнесены предусмотренные ст. 64 КоЗ право самостоятельно хозяйствовать на земле; право использовать земельные участки в соответствии с целями, для которых они предоставлены; 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; право возводить в установленном порядке жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения. Иные независимо от публично-правового или частноправового основания возникновения правоотношения имеют выраженный гражданско-правовой характер: в случае изъятия земельного участка или добровольного отказа от него право получить полную компенсацию затрат на повышение плодородия земли; передавать во временное пользование земельный участок или его часть в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Республики Беларусь; обмениваться в установленном порядке земельными участками; требовать установления и прекращения земельного сервитута. Дополнительными гражданско-правовыми полномочиями наделены субъекты, осуществляющие пользование на титуле пожизненного наследуемого землевладения: не будучи собственниками земельного участка, они вправе осуществить распоряжение, передав его по наследству в порядке ст. 10, 82 КоЗ.

Объем прав и обязанностей субъекта зависит от объема его специальной экологической правосубъектности (право- и дееспособности). Специальная (экологическая) правоспособность юридического лица включает правомочие на осуществление деятельности в сфере использования природных ресурсов или правомочие на пользование определенными природными ресурсами. Названные правомочия в соответствии со ст. 48 ГК вытекают из целей деятельности, определенных в уставе, либо учредительном договоре и уставе, либо только учредительном договоре. В учредительных документах некоммерческих организаций и унитарных предприятий, а в предусмотренных законодательством случаях – и иных коммерческих организаций должен быть определен предмет деятельности юридического лица.

Если права юридических лиц на пользование природными ресурсами зависят от объема и характера их уставной правосубъектности, то для природопользования граждан характерным является их равенство в пользовании природными ресурсами. Здесь объем прав и обязанностей обусловлен правовой формой, на которой основано использование природных ресурсов: постоянное или временное пользование, аренда, право пожизненного наследуемого землевладения и др.

§ 6. Основания возникновения и прекращения права специального природопользования

Право общего природопользования возникает с рождением человека в силу принадлежащих ему естественных прав и прекращается со смертью лица.

Право специального природопользования возникает при наличии установленных в законодательстве юридических фактов. Перечень таких юридических фактов – фактический состав зависит как от компонента природной среды, предоставляемого в пользование, так и от вида природопользования. Однако мы можем выделить несколько общих, присущих большинству видов природопользования, условий возникновения права:

- предоставление лицензии (если в соответствии с законодательством на осуществление вида деятельности требуется лицензия);
- решение государственного органа о предоставлении природного ресурса в пользование;
- отвод участка на местности;
- выдача документа, удостоверяющего право на пользование;
- регистрация права или учет вида пользования.

Право пользования, право пожизненного наследуемого владения и право частной собственности на земельный участок возникает с момента получения документов, удостоверяющих это право. Земельные участки независимо от форм собственности и целевого назначения подлежат обязательному государственному кадастровому учету, а права на них и сделки с ними – обязательной государственной регистрации.

Предоставление участков недр в пользование производится на основании решения местных Советов депутатов, принимаемого при наличии у пользователей недр соответствующих специальных разрешений (лицензий) в случаях, установленных законодательством Республики Беларусь о лицензировании в пределах горного или геологического отвода в зависимости от вида недропользования. Все виды пользования недрами подлежат государственной регистрации и (или) государственному учету.

Основаниями возникновения права водопользования в порядке ст. 19–28 ВК являются разрешения на специальное водопользование, решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов о предоставлении водных объектов в обособленное пользование или договор аренды таких объектов.

Право пользования участками лесного фонда возникает на основании решений органов государственного управления, договора аренды участка лесного фонда, концессионного договора, договора безвозмездного пользования участками лесного фонда, а также лесорубочного билета, ордера и (или) лесного билета.

Право специального пользования объектами растительного мира возникает у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на основании решения местных исполнительных и распорядительных органов о предоставлении такого права.

К общим основаниям прекращения права специального природопользования следует отнести:

- добровольный отказ либо минование надобности;
- истечение срока, на который был предоставлен природный ресурс;
- ликвидация юридического лица, прекращение деятельности индивидуального предпринимателя;
- использование природного ресурса не по целевому назначению;
- нерациональное использование природного ресурса;
- систематическое невнесение платы за природопользование;
- неиспользование природного ресурса в течение определенного в законодательстве периода (например, одного года для земель сельскохозяйственного назначения, и двух лет – для несельскохозяйственных целей);
- изъятие природных ресурсов для государственных и общественных нужд.

Нормативные правовые акты

1. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ в редакции Закона Республики Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изменениями и дополнениями: Законы Республики Беларусь, 29 октября 2004 г. № 319-3; 19 июля 2005 г. № 42-3; 31 декабря 2005 г. № 80-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3; 21 декабря 2007 г. № 298-3) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993 г. № 1. Ст. 1; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85. 2/875; 2004. № 174. 2/1068; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 6. 2/1177; № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335; 2008. № 1. 2/1395.

2. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 7 декабря 1998 г. № 218-3 (с изменениями и дополнениями) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2008.

3. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 22 июня 2001 г. № 37-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 5 августа 2004 г. № 313-3; 18 июля 2006 г. № 159-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 62. 2/780; 2004. № 126. 2/1062; 2006. № 122. 2/1256.

4. Водный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 15 июля 1998 г. № 191-3 (с изменениями и дополнениями): Закон Республики Беларусь, 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3; 29 декабря 2007 г. № 324-3 // Ведомости Нацыянальнага Сходу Рэспублікі Беларусь. 1998. № 33. Арт. 473; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335; 2008. № 17. 2/1421.

5. Кодекс Республики Беларусь о земле: Кодекс Республики Беларусь, 4 января 1999 г. № 226-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 8 мая 2002 г. № 99-3; 20 октября 2006 г. № 170-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2–3. 2/1; 2002. № 55. 2/848; 2006. № 179. 2/1267.

6. Кодекс Республики Беларусь о недрах: Кодекс Республики Беларусь, 15 декабря 1997 г. № 103-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 8–9. Ст. 103; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335.

7. Лесной кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 14 июля 2000 г. № 420-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 27 февраля 2004 г. № 271-3; 4 августа 2004 г. № 310-3; 9 июля 2005 г. № 42-3; 11 декабря 2005 г. № 66-3; 29 июня 2006 г. № 135-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 13 июня 2007 г. № 238-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 70. 2/195; 2004. № 39. 2/1020; № 123. 2/1059; 2005. № 121. 2/1139; № 196. 2/1163; 2006. № 106. 2/1229; № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; 2007. № 147. 2/1335.

8. О растительном мире: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г. № 205-3 (с изменениями и дополнениями): Законы Республики Беларусь, 29 октября 2004 г. № 319-3; 19 июля 2005 г. № 42-3; 29 июня 2006 г. № 137-3; 20 июля 2006 г. № 162-3; 20 октября 2006 г. № 169-3; 13 июня 2007 г. № 238-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 73. 2/954; 2004. № 174. 2/1068; 2005. № 121. 2/1139; 2006. № 107. 2/1235; № 122. 2/1259; № 179. 2/1266; 2007. № 147. 2/1335.

9. О животном мире: Закон Республики Беларусь, 10 июля 2007 г. № 257: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 172. 2/1354.

Глава 7

Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды

§ 1. Понятие и общая характеристика государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды

Управление в области природопользования и охраны окружающей среды рассматривается как важнейший элемент государственного воздействия на обеспечение рационального природопользования, воспроизводства, защиты и охраны окружающей среды.

В юридической литературе предлагаются различные определения понятия государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды. В советский период государственное управление природными ресурсами обычно рассматривалось как осуществление органами государственной власти, исполнительными и распорядительными органами функций, вытекающих из содержания права исключительной собственности государства на землю, недра, воды и леса. Главной задачей государственного управления в данной области являлась организация рационального использования и охраны природных богатств.

А.Н. Крамник рассматривает государственное управление как отдельный вид государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором. Государственное управление осуществляется государственными органами, и в первую очередь органами государственного управления (исполнительной власти). Оно имеет публичный характер, политический оттенок и является государственно-властным³.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды характеризуется следующими чертами:

- исполнительно-распорядительным характером деятельности государственных органов;
- направленностью не только на практическое исполнение нормативных правовых актов, но и на нормотворческую деятельность;
- деятельностью по регулированию специфических отношений, т. е. отношений в области природопользования, воспроизводства, охраны окружающей среды;
- деятельностью специально уполномоченных органов.

Очевидно, что управление природопользованием и охраной окружающей среды следует рассматривать как подзаконную, исполнительно-распорядительную деятельность, а также нормотворческую деятельность компетентных органов.

Таким образом, *управление природопользованием и охраной окружающей среды* – это деятельность государства по организации рационального использования, воспроизводства природных ресурсов, охраны и защиты окружающей среды, достижению экологической безопасности, а также по обеспечению режима законности и конституционных гарантий прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды является составной частью социального управления. Его объектом выступают отношения по совершенствова-

³ Крамник, А.Н. Курс административного права Республики Беларусь/ А.Н. Крамник. Минск. 2002. С. 61–62.

нию природопользования, сохранению и восстановлению окружающей среды. Правовая категория «управление окружающей средой» включает три важных аспекта: управление в области использования природных ресурсов, восстановления возобновляемых природных ресурсов и объектов и сохранения среды обитания. Управление – не что иное, как система или механизм организации жизнедеятельности общества посредством осуществления и функционирования ветвей власти и создаваемых ими государственных органов. В качестве основного элемента системы управления окружающей средой следует рассматривать республиканские и местные органы государственного управления. Управление таким важным и специфическим объектом, как окружающая среда, представлено сложной системой государственных органов. Функции и полномочия таких органов определяют их связи и отношения между собой, степень ответственности каждого за обеспечение рационального использования, восстановления и охраны окружающей среды. Организационная и правовая модели в каждом конкретном случае отражают уровень участия отдельных органов в управлении, их связи с центром и механизм их взаимодействия.

Система органов государственного управления окружающей средой объединяет разнообразные органы управления, для которых общим является то, что они осуществляют однородный вид деятельности – государственное управление в области использования, охраны природных объектов, ресурсов и окружающей среды в целом.

Система органов управления окружающей средой строится в соответствии с задачами и функциями, которые охватывают такие направления, как учет природных ресурсов, организация мониторинга окружающей среды, осуществление планирования и научного прогнозирования в области использования, воспроизводства и охраны природных объектов и ресурсов, проведение экологического контроля, обеспечение экономической эффективности производства, связанного с природопользованием. Система органов управления закреплена в законодательных актах.

Анализируя изложенное, приходим к выводу, что система органов управления природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой совокупность организаций, учреждений, органов, выполняющих однородные задачи, наделенных конкретной компетенцией, имеющих определенное место в системе государственного управления, направляющих свои усилия на осуществление возложенных на них управленческих функций.

В качестве основного элемента системы управления рассматривается орган управления, наделенный определенной компетенцией. При установлении компетенции органа управления природопользованием и охраной окружающей среды важным моментом является достижение необходимого соответствия между функциями и полномочиями. Во-первых, содержание полномочий в полной мере должно вытекать и обуславливаться содержанием функций соответствующего органа управления. Во-вторых, объем полномочий должен соответствовать объему осуществляемых функций, эффективно обеспечивать реализацию каждой функции относительно каждого объекта управления. Следует отметить, что распределение компетенции между различными органами определяется функциональным назначением и характером выполняемых задач. В соответствии с компетенцией происходит классификация органов управления природопользованием и охраной окружающей среды. Они подразделяются на органы общей, специальной, межведомственной и отраслевой (ведомственной) компетенции. Органы *общей* компетенции наряду с управлением в исследуемой области осуществляют также управление многими другими видами деятельности и отраслями экономики. К таким органам относятся Президент Республики Беларусь,

Совет Министров Республики Беларусь, областные, городские, районные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы.

Характерной чертой органов *специальной* компетенции является то, что содержание их компетенции определяется в основном или исключительно возлагаемыми на них функциями управления природопользованием, воспроизводством, охраной и защитой одного или нескольких природных объектов. К ним относятся Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь и др.

Органы управления *межведомственной* компетенции осуществляют определенные мероприятия, виды природоохранной деятельности по всем природным объектам независимо от их ведомственной и другой принадлежности. К ним мы можем отнести Министерство здравоохранения Республики Беларусь, Министерство внутренних дел Республики Беларусь и т. д.

Властные полномочия органов управления *ведомственной* компетенции распространяются только на подчиненные структуры. К ним можно отнести Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, Министерство обороны Республики Беларусь.

Можно предложить также более простую и доступную классификацию органов управления окружающей средой – на органы общей и специальной компетенции.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды мы рассматриваем как самостоятельный и специфический институт права, который в различной степени входит или тесно соприкасается с другими отраслями.

Управление в рассматриваемой области базируется на определенных принципах:

- разделение функций природопользования и охраны окружающей среды;
- обеспечение приоритетов, гарантирующих право граждан на благоприятную окружающую среду;
- сочетание государственного регулирования с местной инициативой, участием общественности;
- подконтрольность органов государственного управления;
- гарантирование административного и судебного порядка обжалования решений органов управления;
- ответственность органов управления и государства за решения, приведшие к отрицательным последствиям в области окружающей среды;
- информирование и гарантирование права на получение достоверной информации в области окружающей среды;
- научная обоснованность и экспертиза принимаемых решений.

§ 2. Механизм государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды

Механизм государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды включает методы, формы, функции управления и систему государственных органов, осуществляющих такое управление.

Методы *управления природопользованием и охраной окружающей среды* представляют собой способы воздействия на поведение и деятельность управляемых с целью обеспечения рационального природопользования, воспроизводства и охраны окружающей среды.

Методы управления природопользованием и охраной окружающей среды подразделяются:

- на административные, т. е. прямой приказ, обеспечиваемый возможностью государственного принуждения;

- экономические, т. е. создающие непосредственную материальную заинтересованность в выполнении предприятиями, организациями, трудовыми коллективами, гражданами решений органов управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- морального стимулирования; реализуются как посредством применения мер поощрительного характера, так и в форме воздействия на нарушителей.

Форма управления природопользованием и охраной окружающей среды означает юридический способ внутренней организации управленческой деятельности и внешнего организационного воздействия на управляемые объекты. В качестве форм управления выступает правотворческая, правоприменительная и правоохранительная деятельность государства.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды означает выполнение целого комплекса специфических функций, связанных с экологическими отношениями. В среде ученых встречаются в некоторой степени близкие взгляды на содержание, виды и тенденции развития функций управления природопользованием и охраной окружающей среды. Они позволяют рассматривать функции управления природопользованием и охраной окружающей среды как наиболее характерные, специфические по содержанию обособленные виды деятельности, воздействующие на экологические отношения и связи, составляющие единый хозяйственный механизм. Все функции управления природопользованием и охраной окружающей среды можно подразделить на общие функции и функции, присущие управлению в рассматриваемой области.

К *функциям управления* в области охраны окружающей среды и природопользования относятся:

- стандартизация и нормирование в области охраны окружающей среды;
- планирование в области охраны окружающей среды и природопользования;
- лицензирование в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- мониторинг окружающей среды;
- учет в области окружающей среды;
- государственная экологическая экспертиза;
- экологическая сертификация;
- контроль в области охраны окружающей среды и природопользования;
- разрешение споров в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

§ 3. Система государственных органов, осуществляющих управление в области природопользования и охраны окружающей среды

Как мы уже отмечали, органы управления в области использования и охраны окружающей среды подразделяются на органы общей и специальной компетенции. К органам управления *общей компетенции* относятся Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, местные

Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе деления ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют, сдерживают и уравновешивают друг друга.

В соответствии со ст. 8–1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» Президент Республики Беларусь в области охраны окружающей среды:

- определяет единую государственную политику;

- утверждает государственные программы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;

- устанавливает порядок предоставления природных ресурсов в пользование и принимает решения о предоставлении их в пользование в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;

- объявляет зоны экологического бедствия;

- устанавливает срок приостановления работы промышленных и иных объектов, расположенных в зоне экологического бедствия;

- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Республики Беларусь и законодательными актами Республики Беларусь.

Совет Министров Республики Беларусь в области охраны окружающей среды согласно ст. 9 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»:

- обеспечивает реализацию единой государственной политики Республики Беларусь;

- принимает нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды;

- обеспечивает разработку и выполнение государственных программ рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;

- устанавливает порядок разработки и утверждения территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и порядок их финансирования;

- определяет меры по охране окружающей среды, научно обоснованному использованию природных ресурсов и улучшению качества окружающей среды;

- устанавливает порядок использования природных ресурсов, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь;

- устанавливает лимиты на природопользование, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь;

- вносит Президенту Республики Беларусь в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, предложения об установлении отдельным категориям юридических и физических лиц налоговых и иных льгот;

- устанавливает порядок ведения государственных кадастров природных ресурсов, а также порядок государственного учета в области охраны окружающей среды;

- утверждает Положение о Красной книге Республики Беларусь;

- определяет содержание, порядок ведения и использования государственного фонда данных о состоянии окружающей среды и вредных воздействиях на нее;

- принимает решения об объявлении территорий особо охраняемыми природными территориями республиканского значения, их преобразовании или о прекращении их функционирования;

- объявляет в необходимых случаях отдельные участки территории Республики Беларусь зонами экологического риска и зонами экологического кризиса;

- устанавливает порядок ведения Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь;

- определяет порядок проведения и использования данных мониторинга окружающей среды;

- устанавливает порядок осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды и определяет перечень должностных лиц Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов, имеющих право осуществлять государственный контроль в области охраны окружающей среды;

- устанавливает порядок материального поощрения должностных лиц Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов, выявивших правонарушения в области охраны окружающей среды;
- устанавливает порядок информирования государственных органов и граждан о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране;
- обеспечивает организацию и развитие системы образования, воспитания в области охраны окружающей среды и формирование экологической культуры, а также подготовку и переподготовку специалистов для деятельности в области охраны окружающей среды;
- осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды;
- осуществляет иные полномочия, возложенные на него законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Местные Советы депутатов в области охраны окружающей среды:

- утверждают территориальные программы и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;
- распоряжаются на подведомственной им территории в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, недрами, водами, охотничьими и рыболовными угодьями, иными природными ресурсами, находящимися в их ведении, а также осуществляют контроль за их использованием;
- отменяют решения местных исполнительных и распорядительных органов об изъятии и предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, о передаче их в собственность, не соответствующие действующему законодательству Республики Беларусь о земле;
- осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Местные исполнительные и распорядительные органы в области охраны окружающей среды:

- разрабатывают и представляют в местные Советы депутатов территориальные программы и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и принимают меры по их выполнению;
- принимают меры по защите прав и законных интересов граждан Республики Беларусь в области охраны окружающей среды;
- осуществляют на подведомственной им территории государственный контроль за охраной земель (включая почвы), недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;
- определяют места размещения отходов;
- организуют сбор, перевозку, хранение и обезвреживание коммунальных отходов, которые образуются на их территории;
- принимают решения об ограничении или приостановлении работы отдельных производств, цехов и иных объектов, если их эксплуатация осуществляется с нарушением законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды;
- организуют развитие системы образования, воспитания в области охраны окружающей среды и формирование экологической культуры;
- изучают предложения юридических лиц, в том числе общественных объединений, а также граждан по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Характерная черта органов специальной компетенции – возложение на них функции управления в определенной области.

Система республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству – Совету Министров Республики Беларусь, определена Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. «О структуре Правительства Республики Беларусь» [2].

К органам государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды *специальной компетенции* относятся:

1. *Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь*; его полномочия определены в ст. 10 Закона «Об охране окружающей среды», Положении о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, утвержденном Постановлением Совета Министров Республики Беларусь.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (Минприроды) является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров Республики Беларусь. В структуру Минприроды входят департаменты с правами юридического лица и отделы. В систему Минприроды входят территориальные органы Минприроды: межобластные специализированные инспекции без прав юридического лица; областные, Минский городской комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды с правами юридического лица, включающие городские, районные инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды, областные, Минская городская, межрайонные лаборатории аналитического контроля; государственные организации, подчиненные Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Главными задачами министерства являются:

- проведение единой государственной политики, в том числе экономической и научно-технической, в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также гидрометеорологической деятельности, экологической сертификации и экологического аудита;
- осуществление государственного управления в области изучения, охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, в том числе недр, вод, животного и растительного мира, охраны окружающей среды, а также государственного регулирования в области гидрометеорологии, экологической сертификации и экологического аудита;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.