

## ПРАВО ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

*Т.И. МАКАРОВА, кандидат юридических наук, доцент кафедры экономического и аграрного права БГУ ©*

Статья посвящена теоретическим и прикладным проблемам института права собственности на природные ресурсы. Автор делает экскурс в историю формирования исследуемого права в законодательстве Республики Беларусь, показывает его современное состояние на основе анализа норм, регулирующих отношения права частной собственности на землю. Сравнительный анализ белорусского законодательства с законодательством Российской Федерации, США позволяет определить проблемы в правовом закреплении права частной собственности на природные ресурсы, в частности, неоправданные, с позиции автора, ограничения круга субъектов. В статье формулируются предложения по совершенствованию национального законодательства в части правового закрепления права собственности на природные ресурсы, в том числе отказ от исключительного характера государственной собственности на недра, воды, леса и земли сельскохозяйственного назначения, признание компонентов природной среды общественным (национальным) достоянием, расширение круга субъектов права частной собственности на природные ресурсы и природных объектов, передаваемых в частную собственность.

Право собственности Республики Беларусь на землю и другие природные ресурсы был введен Закон от 11 декабря 1990 года о собственности в Республике Беларусь. Следующим шагом к становлению современного состояния права собственности на компоненты природной среды явилось постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 1 октября 1991 года «О признании права частной собственности на землю» [1]. Спустя два года после столь революционного по своему значению решения был принят Закон от 16 июня 1993 года «О праве собственности на землю», который установил две формы земельной собственности – государственную и частную. В отношении иных компонентов природной среды вопрос о праве собственности был решен на Республиканском референдуме 1996 года, по итогам которого в Конституцию внесена норма об исключительном характере права государственной собственности на недра, воды и леса. Закон «О праве собственности на землю» признал субъектом права государственной собственности на землю Республику Беларусь, то есть государство в целом; субъектами права частной собственности – граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих на ее территории.

Цели, для осуществления которых земельные участки передавались гражданам в частную собственность, – ведение личного подсобного хозяйства, строительство и обслуживание жилого дома, коллективное садоводство и дачное строительство,

на наш взгляд, продемонстрировали в очередной раз сложившийся в советский период традиционный подход к землепользованию граждан, как необходимому исключительно для удовлетворения личных (семейных) потребностей человека. Отметим, что для этой группы субъектов право частной собственности на землю сохранилось практически в таком же состоянии и по настоящее время. Изменения здесь весьма незначительны и, можно сказать, не существенны.

Вторая редакция Закона «О праве собственности на землю» от 4 декабря 1997 года признала в качестве субъектов юридические лица Республики Беларусь и иностранные юридические лица, а также физические лица, рассматривая их как собственников юридических лиц. В соответствии с этой редакцией Закона в собственности юридических лиц на основании решения Президента или уполномоченных им государственных органов могли находиться земли, предоставляемые для эксплуатации приватизированных объектов производственного назначения и объектов по оказанию услуг; а также земли, предоставленные для строительства и эксплуатации необходимых Республике Беларусь предприятий при осуществлении инвестиционных проектов.

В настоящее время право частной собственности на землю установлено Кодексом о земле от 4 января 1999 года, в соответствии с которым кроме граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих на территории государства или

\* Статья поступила в редакцию 24 ноября 2006 года.

приравненных к постоянно проживающим, земли в частную собственность передаются юридическим лицам Республики Беларусь, в том числе предприятиям с иностранными инвестициями при приватизации объектов государственной собственности и при осуществлении инвестиционных проектов. Иностранцы граждане и юридические лица субъектами отношений частной собственности на землю не являются.

При характеристике института права частной собственности на природные ресурсы следует отметить Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 года «О растительном мире». Согласно статье 6 объекты растительного мира, расположенные в границах земельных участков, являющихся собственностью граждан, юридических лиц, следует рассматривать как собственность этих субъектов. Указанные лица осуществляют обращение с объектами растительного мира, расположенными в границах находящихся в их собственности земельных участков, исходя из чего 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 и следуют судьбе земельного участка или водного объекта, в границах которых они расположены.

Анализ белорусской юридической литературы показывает, что интерес к исследованию института права частной собственности на природные ресурсы в целом сдержанный. Ученые-юристы признают, что «основой развития государства как демократического, социального, правового является существование и развитие не только государственной, но и частной собственности» [2, с.55], но к вопросу права частной собственности на природные ресурсы особого научного интереса не проявляют. Складывается впечатление, что отношения частной собственности на природные ресурсы закреплены в национальном законодательстве в полной мере, адекватно современному состоянию экономики и не нуждаются в дальнейшем развитии. В то же время исследователи в области конституционного права обращают внимание на то, что «суверенитет государства не пострадает, если государство будет проводить политику разгосударствления собственности. Экономическая мощь, а, следовательно, устойчивость государственного суверенитета определяется не объемом государственной собственности, а скорее уровнем ее развитости и эффективности» [3, с.141].

Понять значимость права частной собственности на природные ресурсы для экономики государства, его политической системы, а также его роли в деле охраны окружающей среды можно на основе сравнительно-правового анализа состояния исследуемого правового института в законодательствах различных государств. Так,

в соответствии с российскими нормами в частной собственности могут находиться и иные, кроме земли, природные ресурсы, в частности водные объекты [4, ст. 34]. Другое отличие российской конструкции исследуемого института – признание права собственности на компоненты природной среды за административно-территориальными единицами – муниципальная собственность. Привлекает внимание определение государственной собственности на землю, содержащееся в статье 16 Земельного кодекса Российской Федерации, которое относит к государственной собственности земли, *не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований* [5]. Другими словами, при характеристике природных ресурсов как объекта права собственности российский законодатель исходит из первичности частной собственности, в отличие от белорусского законодателя, принимающего за основу именно государственную собственность.

Как в российском, так и в белорусском законодательстве наиболее разработано право частной собственности на землю. В соответствии со статьей 15 Земельного кодекса РФ собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным российским законодательством. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Земельным кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности. Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (ст. 15 Кодекса).

Институту права частной собственности на землю по белорусскому законодательству присущи ограничения, которых нет в российской конструкции исследуемого института. Кодекс о земле Республики Беларусь не только регламентирует цели, для осуществления которых земельные участки предоставляются в частную собственность граждан, и определяет размеры таких земельных участков (ст. 34, 70, 73), но также устанавливает иные ограничения, затрагивающие уже не столько права субъектов, сколько сам круг субъектов. Белорусское законодательство не признает права частной собственности на землю за иностранными гражданами и юридическими

лицами, но это право не признается также и за гражданами Республики Беларусь, в случае, если они не проживают постоянно в пределах государства (ст. 11 Кодекса). Иное, на наш взгляд, неоправданно жесткое ограничение – право приобретения земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства исключительно лицу, постоянно проживающему в сельской местности. Так, согласно статье 70 Кодекса о земле земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства в размере до 1 га с учетом площади земельного участка, предоставленного для строительства и обслуживания жилого дома, передаются в частную собственность гражданам Республики Беларусь (одному из членов семьи), *проживающим в сельских населенных пунктах, поселках городского типа*. При этом в случае отчуждения жилого дома право частной собственности на земельный надел для ведения личного подсобного хозяйства субъект вправе сохранить, если только он имеет другой дом в том же населенном пункте и постоянно проживает в нем.

Таким образом, субъектом права частной собственности для ведения личного подсобного хозяйства не может быть горожанин. Полагаем, что подобное ограничение неоправданно, поскольку земли для ведения личного подсобного хозяйства хотя и используются для сельскохозяйственных целей, однако отнесены к категории земель населенных пунктов (ст. 70, 93 Кодекса). Это наводит на мысль о сходстве личного подсобного хозяйства с крестьянским (фермерским). На первый взгляд, такое сходство имеет место. Личное подсобное хозяйство граждан – «форма хозяйственно-трудовой деятельности граждан» (ст. 2 Закона от 11 ноября 2002 г. «О личных подсобных хозяйствах граждан») и крестьянское хозяйство создается гражданином, *проживающим в данной местности, обладающим специальными знаниями и необходимой квалификацией* (ст. 1 Закона от 18 февраля 2001 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»).

Однако земли для ведения крестьянского хозяйства в порядке норм статьи 71, 78 Кодекса о земле предоставляются *в пожизненное наследуемое владение и в аренду из земель сельскохозяйственного назначения*. Ограниченностью и особой ценностью этой категории земель можно, по крайней мере, объяснить специфический круг субъектов, пользующихся правом ведения фермерского хозяйства. Крестьянское хозяйство признается коммерческой организацией и отвечает традиционным для юридического лица признакам: организационное единство, наличие обособленного имущества, имущественная ответственность и другие [6, с.12–15]. В то время как деятельность граждан, осуществляющих ведение личных подсобных хозяйств, по производству, переработке и реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции не относится к предпринимательской

деятельности и осуществляется на участках, отнесенных к категории земель населенных пунктов (ст. 104 Кодекса о земле).

Необходимость ограничений права частной собственности на природные ресурсы не отрицает никто из исследователей этого правового института. Причем в виду имеются ограничения разного свойства, как связанные с экологической ценностью компонента природы в качестве объекта права собственности, так и обусловленные национальными особенностями государственного управления общественно значимыми объектами, каковыми являются природные ресурсы. Представляется, что подобные ограничения должны вытекать из сложившихся традиций в отношении форм использования природных ресурсов, а также из экономических тенденций, способных диктовать отход от традиционно установившегося в обществе представления о собственности на природные ресурсы, а также быть обусловлены иными причинами, которые могут иметь социальные, экономические, политические истоки.

Разумной формой ограничения представляется придание институту права собственности на природные ресурсы публично-правового характера путем признания на конституционном уровне компонентов природной среды *общественным (национальным) достоянием*. Юридически значимый (а не исключительно идеологический) характер такая формула приобретает только в случае признания равенства форм собственности, расширения сферы применения права частной собственности на природные ресурсы (за счет круга субъектов и круга объектов) и установления гарантий того, что при реализации своих правомочий собственник природных ресурсов будет учитывать, в какой степени это соответствует общественным интересам. Подобный подход дает возможность рассматривать в качестве общественного достояния или, пользуясь экономической терминологией, *публично блага* [7], природную среду в целом, вместе с входящими в нее экономически значимыми компонентами природной среды, а не только те из них (как предлагают некоторые специалисты [8]), которые находятся в государственной собственности.

Наша позиция заключается в том, что определяющая функция государства состоит не в роли монопольного собственника природных ресурсов, а в роли жесткого контролера за соблюдением норм экологического законодательства при эксплуатации природных ресурсов, независимо от формы собственности на них. Весь предшествующий опыт ведения социалистического хозяйства на основе исключительной государственной собственности на природные ресурсы опровергает особое экологическое значение, которое до сих пор придается государственной собственности в этой области.

В законодательстве механизм контроля за соблюдением общественных, в том числе и



экологических, интересов достаточно четко обозначен, и формы его не зависят от форм собственности используемых природных ресурсов. Это касается и предоставления природных ресурсов в пользование и осуществления правомочий собственника или природопользователя.

В государствах, где институт права частной собственности на природные ресурсы существует не одно столетие (например, в США), также отмечается «расширение сферы легального, базирующегося на праве отчуждения и регулятивных полномочий, государственного вмешательства в процесс использования земель, находящихся в частной собственности» [9, с.10], что ведет к изменениям в традиционной концепции права частной собственности на землю.

Дж. Сакс в результате анализа проблемы совместимости традиционной концепции права частной собственности как титула свободного феода (*estate of free simple*) с практикой государственно-правового регулирования приходит к выводу, что наряду с частными правами на землю существуют и публичные права, которые лишь в совокупности составляют целое и единое право собственности. Признание последних требует особого механизма их учета и защиты, *но не путем их отчуждения у частных лиц и последующего перехода к государству* [10, с.695]. Действительно, ограничения права собственности устанавливаются государством, но «в отношениях между субъектами гражданского общества оно продолжает иметь абсолютный характер» [9, с.66–70]. Это означает, что отдельные правомочия могут принадлежать только одному субъекту, третьи лица обязаны воздерживаться от нарушения его прав, причем государство рассматривается как равный другим субъект права собственности.

Трансформация классического института права частной собственности на природные ресурсы идет в направлении установления государственно-правовых ограничений.

Осуществлению права собственности без ущерба общественным интересам и частным интересам иных собственников способствует соотношение правового режима комплекса природных ресурсов с функционированием производительных сил, или так называемое *зонирование*. Традиционно в американской юридической литературе выделяются три основных вида зонирования: урбанистическое, сельскохозяйственное и экологическое. По общему признанию зонирование было призвано служить средством предотвращения конфликтов между различными видами землепользования [9, с.155–181].

Понятию «зонирование» в определенном смысле соответствует деление земель на категории в зависимости от цели их использования, существующее в белорусском законодательстве. Статьей 3 Кодекса о земле земли подразделяются на категории *в соответствии с основным целевым*

*назначением и независимо от форм собственности*. В этой норме усматривается противоречие, поскольку белорусская конструкция права частной собственности на землю такова, что возможность предоставления земельного участка на данном титуле напрямую зависит от категории земель. Из содержания статьи 38 Кодекса вытекает, что в частной собственности могут находиться:

для граждан – только земли населенных пунктов, исключая земли общего пользования и сенокосные, пастбищные и другие земли населенных пунктов, используемые для общих нужд населения;

для юридических лиц – земли промышленности, входящие в категорию земель промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения.

Не подлежат также передаче в частную собственность: земельные участки на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (зоны эвакуации (отчуждения) и первоочередного отселения); земельные участки, предоставленные или предоставляемые гражданам для целей, совпадающих с целевым использованием земель на титуле частной собственности, если в соответствии с генеральными планами, проектами планировки и застройки городов и других населенных пунктов предусмотрено иное целевое использование этих участков; служебные земельные наделы, которые в порядке статьи 84 Кодекса о земле предоставляются отдельным категориям работников транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, связи, водного, рыбного, охотничьего хозяйств, других отраслей народного хозяйства в пользование из земель, находящихся в пользовании соответствующих юридических лиц, а при их недостатке – из земель запаса и земель лесного фонда; земли населенных пунктов, садоводческих товариществ и дачного строительства на площадях залегания разведенных и в установленном порядке утвержденных месторождений полезных ископаемых.

Отметим, что современное состояние института права частной собственности на природные ресурсы (землю) в соответствии с белорусским законодательством отстает от основных тенденций развития этого института в мировой практике. В свете нашего исследования это, прежде всего, круг субъектов: не только иностранные граждане, в том числе и граждане Российской Федерации, но даже и не все белорусские граждане признаются субъектами данного права. Ограничения права частной собственности в сфере использования природных ресурсов затрагивают и сам объект – компоненты природной среды, из круга которых выпадает значительная часть земель и все иные ресурсы (недра, воды, леса).

На наш взгляд, право частной собственности на землю следует признать *за всеми гражданами*

Республики Беларусь, а также за иностранными гражданами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь. В первую очередь, это затрагивает граждан Российской Федерации, равенство прав которых с гражданами Республики Беларусь, признано одним из стратегических направлений развития Союзного государства России и Беларуси.

Требуется расширения круг объектов – компонентов природной среды, подлежащих передаче в частную собственность граждан и юридических лиц. Расширение круга природных объектов, передаваемых в частную собственность, может быть осуществлено за счет участков лесного фонда, примыкающих к земельным участкам, которые находятся или могут находиться в частной собственности; водных объектов, находящихся или оборудованных в пределах земельных участков на праве частной собственности; участков недр, расположенных в пределах земельных участков на праве частной собственности. Такой подход требует внесения изменений в Конституцию Республики Беларусь, касающихся отказа от исключительного характера права государственной собственности на недра, воды и леса. По нашему мнению, норма статьи 13 Конституции Республики

Беларусь об исключительном характере права государственной собственности на недра, воды и леса выполнила свою политическую и экономическую задачу и может быть заменена иной, более соответствующей определению Республики Беларусь как демократического, социального, правового государства с рыночной экономикой.

Современное состояние общественных отношений требует установления определенных ограничений прав частных собственников, которые проистекают из публичного характера отношений в сфере взаимодействия общества и природы. Такой обоснованной формой ограничения представляется придание собственности на природные ресурсы публично-правового характера, или признание компонентов природной среды национальным достоянием с одновременным закреплением права частной собственности за более широким кругом субъектов (физическими и юридическими лицами) в отношении большего круга объектов (природных ресурсов). Ограничения права собственности, которые устанавливаются государством, должны исходить из интересов общества и быть основаны на том, что право частной собственности в отношениях между субъектами имеет абсолютный характер.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О признании права частной собственности на землю на территории Республики Беларусь: постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 1 октября 1991 года №1110-ХП // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1991. №30. Ст. 526.
2. Василевич, Г.А. Правовые основы взаимоотношений личности, общества, государства (комментарий к разделам Конституции Республики Беларусь) / Г.А. Василевич. Мн.: Право и экономика, 1999. 192 с.
3. Василевич, Г.А. Конституционно-правовые основы суверенитета Республики Беларусь / Г.А. Василевич, А.В. Шавцова. Мн.: ЗАО «Веды», 2002. 176 с.
4. Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон, 16 ноября 1995 года №167-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. №47. Ст. 4471.
5. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон, 25 октября 2001 года №136-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001. №44. Ст. 4147.
6. Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 18 февраля 1991 года «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» в ред. Закона от 19 июля 2005 года / С.П. Кацубо [и др.]; науч. ред. И.С. Шахрай; НАНБ, Ин-т гос-ва и права. Мн.: Бел. наука, 2006. 327 с.
7. Васильева, Е.Э. Экономические аспекты экологической политики / Е.Э. Васильева. Мн.: Европейский гуманитарный университет, 2000. 50 с.
8. Бринчук, М.М. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / М.М. Бринчук. М.: Юрист, 2005. 670 с.
9. Галятин, М.Ю. США: правовое регулирование использования земель / М.Ю. Галятин. М.: Наука, 1991. 252 с.
10. Sax, J. Property, philosophy and public rights / J. Sax // Harvard Law Revue. 1972. Vol. 85. P. 695–702.

#### SUMMARY

The article is dedicated to the theoretical and practical problems of the institution of property rights on natural resources. The author digresses into the formation history of the field of law under examination in the legislation of the Republic of Belarus. He also shows its current state based on the analysis of the norms, regulating the relations of private property rights on the land. The comparative analysis of Belarusian, Russian and USA legislation allows us to define the problems in securing legally the private property right on natural resources, such as unjustified (in the author's point of view) restriction of the circle of subjects. Suggestions on improving the national legislation in the area of securing legally the right of property on natural resources including the rejection of the exclusive character of state ownership of subsoil, waters, forests and agricultural lands, the recognition of the natural environment components as public (national) property and the broadening of the circle of subjects of the private property right on natural resources and natural objects, transferred into private property are formulated in the article.