

УДК 347.98 (476) + 349.6

ОБЖАЛОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ КАК СПОСОБ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В СФЕРЕ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ ОТНОШЕНИЙ¹

Н. А. Шингель

доцент кафедры экологического и аграрного права,
кандидат юридических наук, доцент,
Белорусский государственный университет (Беларусь)
e-mail: singel.61@list.ru

И. С. Шахрай

доцент кафедры экологического и аграрного права,
кандидат юридических наук, доцент,
Белорусский государственный университет (Беларусь)
e-mail: shis@mail.ru

В. П. Скобелев

доцент кафедры гражданского процесса и трудового права,
кандидат юридических наук, доцент,
Белорусский государственный университет (Беларусь)
e-mail: s_v_p@tut.by

***Аннотация.** В статье рассмотрены особенности обжалования решений (действий) государственных органов, иных организаций, осуществляющих государственное регулирование в области использования и охраны природных ресурсов, выявлены недостатки законодательства в части закрепления порядка обжалования решений в сфере природопользования и пути их устранения.*

***Ключевые слова:** природоресурсные отношения, государственное управление, обжалование.*

***Annotation.** The features of the appeal of decisions (actions) of the state bodies, other organizations, exercising public administration in the field of nature management and protection are considered, shortcomings of the legislation in considered sphere and ways of their elimination are revealed.*

***Keywords:** nature resources relations, public administration, appeal.*

Публично-правовой характер природоресурсных отношений, складывающихся между природопользователями и государственными органами, иными организациями, осуществляющими государственное управление в области использования и охраны природных ресурсов, предопределяет особый порядок взаимодействия субъектов данных правоотношений, в том числе при разрешении спорных вопросов. В силу принципа государственного регулирования

¹ Данная статья подготовлена при финансовой поддержке Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований.

охраны окружающей среды и природопользования, закрепленного ст. 4 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» в редакции закона от 17 июля 2002 г., особенностью таких отношений является множественность субъектов, обеспечивающих реализацию управленческих функций и многообразие правоотношений, возникающих в природоресурсной сфере. Широкое участие государственных органов в природоресурсных правоотношениях опосредуется созданием и функционированием правового механизма государственного регулирования в сфере природопользования [1, с. 17], в котором в силу самостоятельности отношений по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов, а также отсутствия системного подхода законодателя к регулированию всей совокупности природоресурсных отношений не сформировался единообразный порядок обжалования управленческих решений.

Обжалование управленческих решений, принимаемых в области природоресурсных отношений, является важным способом защиты прав природопользователей и иных субъектов таких отношений, поскольку направлено на раннее урегулирование конфликтов административно-правовой природы. При этом порядок обжалования указанных решений может существенно различаться в зависимости от различных обстоятельств: статуса субъекта, наделенного властными полномочиями, содержания управленческой деятельности, особенностей правового регулирования тех или иных видов природоресурсных отношений, правового положения заинтересованных лиц, прибегающих к такому способу защиты своих прав как обжалование, и объема их прав в отношении оспаривания принятых управленческих решений и некоторых других.

Так, полномочия субъектов публичной власти в природоресурсной сфере реализуются в управленческом процессе, связанном с осуществлением разнообразных функций, составляющих содержание государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды [2, с. 157–159]. При относительной однородности этой деятельности (включающей в себя такие направления, как планирование, стандартизация и нормирование в области природопользования, учет природных ресурсов и ведение государственных природоресурсных кадастров, мониторинг и иные механизмы) основным содержанием деятельности органов государственного регулирования являются полномочия по распределению и перераспределению природных ресурсов.

Распределение природных ресурсов имеет специфические для каждой отрасли природоресурсного права механизмы предоставления и изъятия природных ресурсов, составной частью которых является порядок обжалования решений и действий государственных органов, который установлен специальным законодательством преимущественно для возникновения, изменения и прекра-

щения права природопользования. Вместе с тем следует отметить отсутствие согласованного подхода к закреплению таких норм в различных природоресурсных отраслях. Например, ст. 71 Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. устанавливает единый порядок обжалования решений (действий (бездействий)) государственных органов, осуществляющих государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель в вышестоящие государственные органы и (или) в суд по выбору землепользователя. Кодекс Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. (далее — КоН) предусматривает исключительно судебный порядок обжалования административных решений о приостановлении или прекращении права пользования недрами, в том числе решений об изъятии и предоставлении участков недр для государственных нужд (ст. 36, 39 КоН), что является частным случаем прекращения права пользования недрами (ст. 38 КоН), а при обжаловании решений органов, предоставляющих участки недр в пользование, — смешанный порядок, сочетающий в себе судебные и административные процедуры в зависимости от уровня и компетенции органа, который принимал такое решение (п. 6 ст. 32, п. 4 ст. 33, п. 5 ст. 34 КоН).

Закон Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 205-З «О растительном мире» закрепляет право пользователя объектов растительного мира обжаловать в суд ограничение, приостановление и прекращение права специального пользования объектами растительного мира (ст. 50, 52), при том что общей нормы об обжаловании любых иных решений и действий государственных органов упомянутый закон не содержит. На наш взгляд, такая норма может быть включена в ст. 55 Закона Республики Беларусь «О растительном мире», определяющую порядок защиты и гарантии прав пользователей объектов растительного мира.

В большинстве природоресурсных отраслей предусмотрены нормы об обжаловании лишь тех решений административных органов, иных организаций, которыми природопользователи или лица, заинтересованные в предоставлении природного ресурса, наделяются или лишаются прав в области использования природных ресурсов, что, однако, не лишает граждан и юридических лиц права оспаривать также любые другие решения и действия госорганов и должностных лиц. Правда, в последнем случае обжалование будет осуществляться по общим правилам законодательства об обращениях граждан и юридических лиц и законодательства об административных процедурах.

В связи с этим стоит отметить, что устанавливающие общий порядок обжалования законы Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» и от 28 октября 2008 г. № 453-З «Об основах административных процедур» имеют достаточно узкий предмет регули-

рования, что не позволяет охватить весь спектр управленческой деятельности в области использования и охраны природных ресурсов. В частности, анализ законодательства об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями, показывает, что к таким процедурам относятся далеко не все действия уполномоченных органов (организаций), связанные с предоставлением, изменением, прекращением права природопользования, осуществления других функций в сфере природопользования. Кроме того, законодательство об обращениях и об административных процедурах ограничивает выбор природопользователя на способ обжалования (административный или судебный), так как устанавливает обязательный досудебный порядок разрешения спора (путем подачи жалобы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу). Природоресурсное же законодательство, по крайней мере, те нормативные правовые акты, в которых имеются специальные нормы о порядке обжалования решений государственных органов, закрепляет либо судебный, либо альтернативный порядок (обращение в суд или административный орган по выбору заинтересованного лица). Наличие альтернативы в выборе органа, по нашему мнению, является предпочтительным, поскольку обеспечивает более высокий уровень гарантий защиты прав природопользователей и иных субъектов природоресурсных отношений.

Полномочиями по принятию обжалуемых решений могут быть наделены республиканские или местные органы (общей и специальной компетенции), а также организации, не являющиеся государственными органами (например, администрации свободных экономических зон, организации по землеустройству, юридические лица, ведущие лесное хозяйство), и даже негосударственные организации (например, юридические лица — пользователи охотничьих и рыболовных угодий). В ряде случаев требуется согласование принимаемых решений со значительным числом иных органов (организаций), в том числе с органами, обжалование решений которых не предусмотрено. Например, в соответствии с п. 2 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков» предусмотрено согласование с Президентом Республики Беларусь решений об изъятии и предоставлении земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, лесных земель лесного фонда (природоохранных, рекреационно-оздоровительных и защитных лесов) для целей, не связанных с назначением этих земель, а также о переводе таких земель в иные категории. При этом надо учитывать, что во многих случаях порядок принятия управленческих решений в сфере природопользования предусматривает многоступенчатую процедуру, в ходе которой обжалование отдельных действий государственных органов хоть и не определяет содержание итогового решения, однако позволяет природо-

пользователям позиционировать и защитить свои интересы на стадии согласования отдельных условий пользования. Как отмечалось в юридической литературе, такое обжалование фактически является единственной возможностью участия природопользователей в принятии управленческих решений [3, с. 246], которые носят характер промежуточных.

Еще одна проблема, на которую стоит обратить внимание, заключается в том, что решающее влияние на выбор процедуры обжалования решений, принимаемых государственными органами и должностными лицами в области природопользования, оказывают факторы, носящие, по сути, случайный (ситуативный) характер и не меняющие самой природы административного спора, в том числе не меняющие даже отраслевой принадлежности последнего. В итоге получается, что сущностно идентичные административные споры, возникающие в пределах одной отрасли природоресурсного права, будут рассматриваться и разрешаться по разным процедурным правилам. Так, если решение государственным органом (должностным лицом) было принято по инициативе заинтересованного лица, то несудебное обжалование такого решения будет подчиняться порядку, предусмотренному Законом Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» (очевидно, что здесь должно соблюдаться и еще одно условие — чтобы соответствующие действия государственного органа (должностного лица) по принятию решения входили в установленные законодательством перечни административных процедур).

Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур» предусматривает для подателей жалоб ряд весьма важных гарантий: продолжительный — годичный — срок на обжалование с возможностью, в случае пропуска по уважительным причинам, его восстановления (ст. 31; отметим излишнюю продолжительность данного срока, которая может негативным образом сказаться на стабильности и определенности правоотношений в соответствующей природоресурсной сфере: к моменту подачи жалобы заинтересованным лицом на отказ в предоставлении природного ресурса этот ресурс уже длительное время может находиться в пользовании совершенно другого лица); несвязанность органа, рассматривающего жалобу, доводами последней и проверка законности и обоснованности обжалуемого административного решения в полном объеме (п. 2 ст. 36; это правило имеет особое значение, т. к. далеко не все заинтересованные лица обладают правовой подготовкой и могут привести в жалобе всю необходимую аргументацию); закономерно вытекающее из предыдущего правила положение о том, что жалоба подлежит оставлению без рассмотрения, если в органе, куда жалоба была подана, уже имеется по ней реше-

ние (п. 2 ст. 34); решение по жалобе должно обязательно содержать правовые основания (ст. 40).

Если же решение в отношении заинтересованного лица было принято государственным органом (должностным лицом) по его собственной инициативе (или по инициативе заинтересованного лица, но действия государственного органа (должностного лица) не входят в перечень административных процедур), то такая ситуация уже не охватывается действием Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур». Несудебный порядок обжалования указанного решения будет подпадать под регулирование Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц». При этом заметим, что использование порядка обжалования, предусмотренного Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц», будет не всегда и возможно, т. к. природоресурсное законодательство иногда устанавливает настолько короткие сроки для судебного обжалования решений государственных органов и должностных лиц, что применение административного порядка обжалования в подобных ситуациях фактически исключено (по крайней мере, использование такого порядка будет нецелесообразно ввиду высокой вероятности пропуска по этой причине срока на обращение в суд). Например, согласно ст. 36 КоН решение об изъятии и предоставлении участка недр для государственных нужд может быть обжаловано в судебном порядке только в течение десяти дней со дня доведения до сведения недропользователя указанного решения.

Очевидно, что описанные различия в порядке обжалования решений государственных органов и должностных лиц не способствуют надлежащей защите прав и интересов природопользователей. Полагаем, здесь видится несколько вариантов решения проблемы: 1) увеличение в природоресурсном законодательстве специальных норм о порядке обжалования, которые будут нивелировать отличия, существующие в регулировании этих вопросов между Законом «Об основах административных процедур» и Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»; 2) исключение из сферы регулирования Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» порядка рассмотрения жалоб и отнесение этих вопросов к предмету регулирования Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» с одновременным расширением сферы действия последнего (чтобы был единый закон, определяющий порядок рассмотрения любых несудебных жалоб).

Список основных источников

1. Правовое регулирование споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды : пособие для магистрантов, обучающихся по специальности

1-24 81 05 «Правовое обеспечение альтернативных способов урегулирования конфликтов и споров» / Н. А. Шингель [и др.] ; под ред. У. Хелльманна [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2016. – 183 с. [Вернуться к статье](#)

2. Балашенко, С. А. Экологическое право : учебник / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. – Минск : Вышэйшая школа, 2016. – 383 с. [Вернуться к статье](#)

3. Шахрай, И. С. Некоторые проблемы правового регулирования изъятия земельных участков для государственных нужд / И. С. Шахрай // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права : материалы Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук проф. Т. И. Макаровой, Минск, 30 марта 2017 г. / ред. кол. : С. А. Балашенко, Т. И. Макарова [и др.]. — Минск : Изд. центр БГУ, 2017. – С. 244–248. [Вернуться к статье](#)