

национальных государственных органов, а не только наиболее важных органов государственной власти, чтобы у выпускников юридических факультетов сложилось представление о единой системе государственного аппарата.

#### **Библиографические ссылки**

1. Шафалович, А. А. Размывание границ отрасли конституционного права как современная тенденция его развития / А. А. Шафалович // Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований: сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. / редкол.: А.Г. Василевич (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Право и экономика, 2019. – С. 427–430.

2. Масловская, Т.С. Конституционное право Республики Беларусь: ответы на экзаменационные вопросы / Т.С. Масловская. – Минск: ТетраСистемс, 2007. – 208 с.

3. Шафалович, А. А. Вызовы конституционному праву в эпоху цифрового государства / А. А. Шафалович // Российский конституционализм: научное осмысление и реальность: материалы X Международного Конституционного Форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека (5 декабря 2018 г., Саратов): сб. науч. ст. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2019. – С. 190–194.

4. Шафалович, А. А. Концептуальные задачи в процессе цифровизации конституционного права (на примере Республики Беларусь) / А. А. Шафалович // Национальная правовая система Республики Таджикистан и стран СНГ: анализ тенденций и перспектив развития: материалы VIII междунар. науч.-практ. конф., Душанбе, 30 октября 2020 г. – Душанбе: РТСУ, 2020. – С. 193–198.

#### *Шахрай Ирина Сергеевна*

### **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИРОДОРЕСУРСНОЙ СФЕРЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Белорусский государственный университет, доцент кафедры экологического и аграрного права, кандидат юридических наук, доцент, shakhr.ai@bsu.by

**Аннотация.** В статье анализируется сфера деятельности и полномочия органов территориального общественного самоуправления в природоресурсных отношениях. Определяются направления совершенствования законодательства Республики Беларусь, обеспечивающие повышение эффективности участия указанных органов в обсуждении вопросов местного значения, затрагивающих сферы природопользования, охраны окружающей среды, градостроительного планирования.

**Ключевые слова:** органы территориального общественного самоуправления; вопросы местного значения; природоресурсные отношения.

Без включения граждан в реальный процесс властвования невозможна реализация демократической сущности местного самоуправления [1, с. 46], а значит его деятельность обоснованно рассматривать в контексте совершенствования форм взаимодействия государства с общественностью. Находясь «ближе» к гражданам, местные Советы и органы территориального общественного самоуправления (далее – ОТОС) имеют возможность поднять вопросы регионального значения, о которых может быть неизвестно государственным органам, содействовать поддержке и реализации местных инициатив [2]. С учетом этого сфера деятельности ОТОС определена Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» достаточно широко и охватывает, помимо прочего, изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Однако в специальном (экологическом) законодательстве полномочия ОТОС не всегда находят должное развитие, что осложняет их участие в принятии значимых решений. Так, Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП (в редакции от 17 июля 2002 г. № 126-З) «Об охране окружающей среды» называет эти органы в числе субъектов отношений в области охраны окружающей среды (ст. 6), но в дальнейшем упоминает их лишь однажды – в контексте возможностей экологического просвещения.

Отраслевое природоресурсное законодательство, в свою очередь, уделяет ОТОС неравномерное внимание. Например, ст. 13 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257-З «О животном мире», ст. 14 Лесного кодекса Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-З, ст. 14-1 Закона Республики Беларусь «О растительном мире» от 14 июня 2003 г. № 205-З закрепляют достаточно широкий перечень прав указанных органов, реализуемых ими наряду с отдельными гражданами и общественными объединениями. Вместе с тем, ОТОС вообще не названы в качестве субъектов соответствующих отношений в кодексах Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г., о недрах от 14 июля 2008 г., водном от 30 апреля 2014 г. Подобная непоследовательность размывает, в первую очередь, для самих ОТОС возможные направления приложения их усилий, затрудняет осуществление ими деятельности в природоресурсной сфере.

К сожалению, для природоресурсных отношений в целом характерна проблема отсутствия механизмов общественного участия в при-

нятии многих решений, затрагивающих интересы граждан [3, с. 69-71], а одной из причин низкой эффективности общественного участия в принятии решений в предусмотренных законодательством формах является сложность ведения конструктивного диалога (для природоресурсной сферы это особенно очевидно ввиду многочисленности субъектов, задействованных в таком взаимодействии – не только государственных органов и общественности, но и природопользователей, лиц, претендующих на предоставление им природных ресурсов в пользование, научного сообщества).

Преодолению указанных сложностей может способствовать, в том числе, активизация деятельности местного самоуправления, основная роль которого, как известно, состоит в выражении интересов жителей соответствующей территории, обеспечении связи между ним и органами государственного управления. Следовательно, особенно важно предусмотреть правовые механизмы стимулирования активности ОТОС [4, с. 20], а также совершенствовать правовую основу его деятельности при решении тех вопросов, которые могут затрагивать интересы граждан и составляют вследствие этого конфликтное поле (в качестве таких примеров можно назвать предоставление поверхностных водных объектов в аренду для рыбоводства, которое в подавляющем большинстве случаев вызывает недовольство местного населения, а нередко перерастает в открытый конфликт [5]; изъятие земельных участков для государственных нужд; предварительное согласование места размещения земельного участка; утверждение градостроительных проектов и др.).

При этом очевидно, что для повышения эффективности управленческой деятельности (в том числе, в сфере природопользования) важно не только формальное выявление мнения граждан по вопросам, затрагивающим их интересы, но и учет такого мнения; «участие населения не должно носить исключительно информационный характер, оно должно быть одним из факторов, влияющих на принятие оптимальных и эффективных решений» [6, с. 47]. Следовательно, необходим поиск и правовое закрепление оптимальных способов взаимодействия государства и общественности, а применительно к исследуемой теме – ОТОС, местных Советов, исполнительных и распорядительных органов, иных органов государственного управления.

Вместе с тем, механизмы обобщения и направления органами территориального общественного самоуправления в Советы информации, отражающей мнение граждан, сформулирован Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» весьма схематично, а обязанность местных Советов, исполнительных и распорядительных органов учитывать при принятии решений мнение ОТОС не

закрепляется, что является существенным недостатком. Подобные требования отражены в решениях местных Советов депутатов (например, п. 3 решения Минского городского Совета депутатов от 3 апреля 2013 г. № 321 «О некоторых вопросах деятельности органов территориального общественного самоуправления в городе Минске»), но, полагаем, они должны найти отражение именно на уровне указанного Закона.

Поскольку ОТОС создаются на добровольной основе, они вправе решать те вопросы, решение которых им передано в соответствии с законодательством [4, с. 20]. Практика показывает, что рассматриваемые органы чаще всего занимаются сохранностью, эксплуатацией, ремонтом, благоустройством жилых домов, благоустройством и озеленением придомовых территорий [7], то есть проблемами, в значительной степени затрагивающими сферу природоресурсных отношений. Однако, мы полагаем, что потенциал территориального общественного самоуправления в решении значимых вопросов в сфере природопользования существенно шире, но его использованию препятствует ряд причин, связанных с недостаточным правовым регулированием, отсутствием надлежаще выраженных инициатив граждан, а также недостаточной активностью в создании ОТОС.

Совершенствование правовой основы деятельности ОТОС в рассматриваемой области должно осуществляться путем уточнения их полномочий и процедурных вопросов деятельности в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Кроме того, на уровне Закона «Об охране окружающей среды» необходимо обобщить направления деятельности и права ОТОС в области охраны окружающей среды, а во всех природоресурсных кодексах (законах) – закрепить нормы, определяющие ОТОС в качестве субъектов соответствующего вида природоресурсных отношений, и перечислить полномочия указанных органов полномочия (при этом за основу могут быть приняты положения Лесного кодекса, Законов «О растительном мире» и «О животном мире»). Кроме того, следует предусмотреть возможность участия ОТОС в обсуждении вопросов местного значения, затрагивающих сферы природопользования, охраны окружающей среды, градостроительного планирования, в частности:

в работе комиссии по выбору места размещения земельного участка (п.п. 12-13 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667);

в составе комиссии по общественному обсуждению градостроительных проектов детального планирования частей населенных пунктов (территориальных зон, кварталов, микрорайонов, территорий предпола-

гаемой инвестиционной деятельности), разрабатываемых на территории существующих микрорайонов и кварталов жилой застройки, подлежащих реконструкции (п.п. 22-28 Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь 1 июня 2011 г. № 687);

в заседаниях бассейновых советов (Положение о порядке деятельности бассейновых советов, утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 марта 2015 г. № 152) и др.

### **Библиографические ссылки**

1. Гурнак, Е. В. Формы реализации конституционных прав местного сообщества в сфере градостроительной деятельности / Е. В. Гурнак // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 4. – С. 46-50.

2. Местное самоуправление: на пути к совершенствованию : Круглый стол, 29 мая 2019 г. [Электронный ресурс] / БЕЛТА – Новости Беларуси. – Режим доступа: <https://www.belta.by/roundtable/view/mestnoe-samoupravlenie-na-puti-k-sovershenstvovaniyu-1150>. – Дата доступа: 01.10.2021.

3. Шахрай, И. С. Альтернативные механизмы урегулирования административных споров в сфере земельных и иных природоресурсных отношений: проблемы и перспективы / И. С. Шахрай // Право.by. – 2018. – № 3. – С. 68-74.

4. Василевич, Г.А. Проблемы оптимизации полномочий органов местного самоуправления / Г. А. Василевич // Право.by. – 2020. – № 3. – С. 14-21.

5. Как избежать конфликтов при сдаче водоемов в аренду для рыбоводства [Электронный ресурс] // Сельская газета / Издательский дом «Беларусь сегодня». – Режим доступа: <https://www.sb.by/articles/otodvinut-granitsu-derevni-ot-berega.html>. – Дата доступа: 01.07.2021.

6. Гурнак, Е. В. Формы реализации конституционных прав местного сообщества в сфере градостроительной деятельности / Е. В. Гурнак // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 4. – С. 46-50.

7. Председатель одного из лучших КОТОС: «В нашей работе есть «потолок» из-за пассивности людей» [Электронный ресурс] // Информационный городской портал / Агентство Минск-новости. – Режим доступа: <https://minsknews.by/predsdatel-odnogo-iz-luchshih-kotos-v-nashey-rabote-est-potolok-iz-za-passivnosti-lyudey>. – Дата доступа: 01.10.2021.

*Шингель Наталия Адамовна*  
**ПРАВО ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ  
ГОСУДАРСТВА НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ:  
КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ**

Белорусский государственный университет, доцент кафедры экологического и аграрного права, кандидат юридических наук, доцент, Singel.61@list.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются конституционно-правовые особенности права исключительной собственности государства на природные ресурсы как правового феномена, определяющего характер и содержание отношений собственности в сфере природопользования. Выявляются недостатки реализации конституционных норм о праве исключительной собственности на природные ресурсы в природоресурсном законодательстве.

**Ключевые слова:** природные ресурсы; право собственности государства на природные ресурсы; недра; воды; леса

Природные ресурсы, выступающие объектом права собственности, преимущественно государственной, обладают существенными особенностями эколого-экономического характера. Так, можно отметить пространственную и экономическую ограниченность всех видов природных ресурсов, их взаимосвязь с происходящими в окружающей среде процессами, выполнение ими жизнеобеспечительных функций. Естественно-природное происхождение природных ресурсов ограничивает применение частноправовой категории «принадлежность» к этим объектам и на первое место выводит задачи определения правовой судьбы природных ресурсов в интересах удовлетворения разнообразных потребностей общества. Как справедливо отмечает И.А. Соболев, природные ресурсы «создаются самой природой, поэтому процесс распространения на них права собственности и формирование при этом определенного вида общественных отношений носит сложный и неоднозначный характер». В связи с этим регулирование отношений собственности на природные ресурсы входит в предмет регулирования различных отраслей права, в том числе конституционного [1]. Конституционные