

# **СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПРИНЦИПАМ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СВЕТЕ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ (ОБРЕМЕНЕНИЙ) ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ**

О.А. ХОТЬКО,  
научный сотрудник  
отделения исследований в сфере  
экономического развития и экологии  
Института правовых исследований  
Национального центра законодательства  
и правовых исследований  
Республики Беларусь

Материал подготовлен с использованием  
правовых актов по состоянию  
на 18 марта 2013 г.

Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь рациональное использование природно-ресурсного потенциала, устойчивое природно-ресурсное обеспечение социально-экономического развития страны определены как национальные интересы [1]. Повышение эффективного использования и охраны земельных ресурсов как неотъемлемого условия устойчивого социально-экономического развития является основной задачей государственной земельной политики страны.

Впервые в 2008 году после принятия нового Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) ограничения (обременения) прав на земельные участки выделены как самостоятельный объект правового регулирования. Однако в белорусском законодательстве отношения, связанные с ограничениями (обременениями) прав на земельные участки, практически разработаны в малой степени, проблема их установления и прекращения не получила должного изучения. Вместе с тем несогласованность и несовершенство некоторых правовых норм обуславливает необходимость исследования как понятийного аппарата «ограничений (обременений) прав на земельный участок», так и отношений, связанных с их установлением.

Целесообразность закрепления в законодательстве ограничений и обременений прав на земельные участки predeterminedена выработкой поиска нового способа, позволяющего согласовать публичные и частные цели использования земель. Действительно, установление в необходимых случаях

ограничений прав влечет за собой насыщение законодательства большим количеством охранных норм, что не может не сказаться положительным образом в условиях интенсивно развивающихся отношениях по использованию земель. В связи с закреплением ограничений (обременений) прав на земельные участки рассмотрим их соотношение с принципами земельных отношений. Первоначально стоит отметить, что при регистрации земельных участков, прав на них регистрации подлежат ограничения и обременения прав (ст. 20 КоЗ [2], ст. 3 Закона «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» [3]), поэтому принцип «обязательной государственной регистрации земельных участков, прав на них и сделок с ними» необходимо дополнить и регистрацией ограничений прав на земельные участки, ведь такое упущение представляется не соответствующим законодательству.

Соглашаясь с мнением О.А. Бакинской, которая предполагает, что в ст.5 КоЗ имеются так называемые «лишние» принципы [4], необходимо обратить внимание, что принцип установления ограничений (обременений) прав на земельные участки неоправданно закреплен в системе руководящих идей государственно-правового воздействия на земельные отношения. Его закрепление, на наш взгляд, не соответствует сущности и понятию ограничений и обременений прав, основным началам земельных отношений и самому предназначению ограничений и обременений, ведь закладывается неверное впечатление о том, что в отношении каждого земельного участка должны устанавливаться ограничения или обременения. Ограничения устанавливаются целях сбалансированного удовлетворения интересов государства, общества и отдельных землепользователей, индивидуально в каждом случае предоставления земельного участка, обременения – по соглашению сторон. Положение о том, что они могут быть установлены, вытекает из определения, представленного в ст. 1 КоЗ.

Установление ограничений (обременений) связывается с необходимостью обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, общественной пользы и безопасности, защиты прав и защищаемых интересов других лиц. Очевидно, что установление ограничений либо обременений прав на землю затрагивает экономические интересы землепользователей, а также влияет на экологические условия использования земельных участков. Ограничения (обременения) прав на земельные участки являются «стимулирующим фактором формирования экологически обоснованного поведения и связаны с применением мер ответственности к природопользователям в случае злоупотребления ими своим правом» [5,с.235], а потому их введение в систему основных начал земельных отношений весьма оправданно. Следует предположить, что

реализация данных аспектов может быть осуществлена посредством закрепленных в ст. 5 КоЗ принципов «использования земельных участков по целевому назначению», «охраны земель и улучшения их полезных свойств».

Стоит отметить, что при установлении государственными органами ограничений прав на землю претворяется в жизнь важнейшее требование – рациональное использование земель. Однако в настоящее время ранее имевший место такой принцип исключен, хотя он имеет существенное и приоритетное значение в современном земельном законодательстве, как и в ранее действующем, о чем отмечается в специальной литературе об использовании и охране земель [6, с.79]. В свою очередь стоит помнить, что рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов закрепляется в законодательстве в качестве одного из направлений государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды и понимается как пользование природными ресурсами таким образом и такими темпами, которое не приводит в долгосрочной перспективе к их истощению и тем самым позволяют сохранить их способность удовлетворять экономические, эстетические и иные потребности нынешнего и будущего поколений [7]. Рио-де-Жанейрская декларация, закрепляя принцип устойчивого развития, «одновременно закрепляет парадигму поведения государств, принимающих доктрину устойчивого развития в качестве основы своей внутренней стратегии в экономической, социальной и экологической политике» [8]. Более того, учитывая, что охрану окружающей среды предлагается признать приоритетным направлением по отношению к иной деятельности, воздействующей на состояние окружающей среды [9, с. 79], полагаем, что принцип «эффективного использования земель» слишком расширительно представлен в системе принципов земельных отношений. О.Н. Хоменко высказано обоснованное мнение о возвращении данного принципа с учетом предложенной правовой модели экономического обеспечения рационального использования земель [10]. С учетом складывающихся отношений в области установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки рациональное использование земельных ресурсов включает в себя более широкий подход, возвращение данного принципа в законодательство об охране и использовании земель действительно необходимо, в целях разграничения природоохранных и экономических целей следует более грамотно его закрепить следующим образом: «рационального (устойчивого), в том числе эффективного использования земель». Соотношение экономических и экологических критериев должно быть сбалансированным, что позволит согласовать

публичные и частные цели использования земель, а также сохранить плодородные свойства земли как главного средства производства. Повышение рационального использования земель с учетом возрастающей потребности в приобретении земельных участков в условиях территориальной ограниченности земель, необходимости сохранения и улучшения полезных свойств земли, а также ее охраны будет направлено на учет всех (природоохранных, экономических, социальных) факторов и тем самым, будет обеспечивать эффективность земельных ресурсов как неотъемлемого условия обеспечения основной задачи государственной земельной политики страны.

Нельзя не отметить, что новая система принципов земельных отношений сформулирована и закреплена в земельном законодательстве с учетом интересов всех субъектов земельных отношений и отражает руководящие идеи, базирующиеся также на общих положениях экологического законодательства. Так, принцип гласности и учета общественного мнения при установлении ограничений (обременений) прав на земельные участки, впервые закрепленный в КоЗ, является одним из важнейших направлений в осуществлении государственной политики в области использования и охраны земель и направлен в том числе на обеспечение прав общественности в решении вопросов, связанных с установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки. Правом участия в рассмотрении вопросов в области использования и охраны земель наделены не только граждане-землепользователи, непосредственно чьи права ограничиваются (обременяются), но и другие граждане, общественные объединения и организации, права и защищаемые законом интересы которых затрагиваются в связи с принятием государственными органами решений в отношении чужих земельных участков.

Перечень прав и обязанностей граждан, касающихся участия в управлении землями как компонентом природной среды, закреплён в законе «Об охране окружающей среды» (ст.12, 15), Кодексе Республики Беларусь о земле (ст.22). Совершенствование белорусского законодательства обусловлено признанием Конвенции и о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской), которая наделяет граждан правами в области охраны окружающей среды и налагает на государства обязательства по обеспечению этих прав. Сформированные в международном праве подходы на внутригосударственном уровне воспринимаются как основа для разработки национального законодательства и как руководство к действию в определенном

направлении [11, с.159]. Российский юрист М.И. Васильева отмечает, что граждане, их группы, объединения имеют право публично выражать свое мнение по вопросам намечаемой экологической деятельности, затрагивающей их личные или общие (общественные) интересы, и право на учет этого мнения в принимаемом решении [12, с. 325]. В тоже время более обоснованной, на наш взгляд, является мнение Н.С. Губской о том, что учет общественного мнения должен осуществляться не только на этапе планирования хозяйственной деятельности, но и в процессе ее осуществления, прекращения, когда для обеспечения действенности общественного участия можно воспользоваться иными возможностями, например, провести референдум или обратиться в суд с иском о приостановлении или прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду либо создающей опасность причинения такого вреда [13, с. 396].

Вместе с тем конкретного толкования по вопросу осуществления данного права в контексте рассматриваемого принципа в земельно-правовой науке не представлено. На наш взгляд, общественное мнение при принятии решений, касающихся установления и прекращения ограничений (обременений) прав на земельные участки может выражаться посредством осуществления гарантированных законодательством прав. К ним относятся: право на создание общественных объединений, на обращение в органы государственного управления для получения полной, достоверной и своевременной информации, право принимать участие в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности, право оказывать содействие государственным органам в решении вопросов охраны окружающей среды, осуществлять общественный контроль за использованием и охраной земель, обращаться в государственные органы с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, связанным с установлением или прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки, и получения своевременного ответа. Формами проявления данного принципами могут быть собрания граждан по поводу установления или прекращения ограничений (обременений) прав в отношении земельных участков, референдум, обращение в органы государственного управления для обжалования принятого решения об установлении ограничений (обременений) или их отмене, подача искового заявления в суд. В целях полной реализации рассматриваемого принципа необходимо конкретизировать ст. 22 КоЗ положением о возможности участия не только граждан, но и общественных объединений в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросов, что в

полной мере будет соответствовать принципу, изложенному в ст. 5 КоЗ и дополнить формами участия. Данный подход не только обеспечит возможность решения проблем минимизации экологически вредных последствий хозяйственной деятельности на стадии превентивных мероприятий, то есть на стадии принятия экологически значимых решений [14], но и предоставит гарантии защиты прав субъектов земельных правоотношений. Вместе с тем принцип, связанный с учетом общественного мнения является необходимым и существенным элементом на любом этапе установления ограничений прав на земельные участки. Но в отношении обременений прав на земельные участки учет мнения общественности не имеет значения и не может быть принят во внимание, поскольку, например, при установлении такой формы обременения, как земельный сервитут преследуются частные цели, а заключение договоров ипотеки или ренты направлено также на удовлетворение интересов сторон договора, поэтому указание в данном принципе на «обременения» следует исключить.

Подводя итог исследованию, отметим следующее. В новом КоЗ, принятом в 2008 году, в системе основных принципов земельных отношений не учтены новеллы, внесенные законодателем в этом же нормативном правовом акте. Более того, Законом Республики Беларусь от 22 января 2013 г. № 17-З «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь о земле» [15] внесено достаточно много изменений и дополнений в КоЗ, в том числе уточнены положения ст. 18 КоЗ, касающиеся видов ограничений (обременений) прав на земельные участки, однако не разработаны современные подходы к правовому регулированию ограничений и обременений прав на земельные участки с учетом научных исследований, что представляется не совсем оправданно. Полагаем, закрепленные в качестве руководящих начал в системе земельных отношений принципы, связанные с установлением ограничений и обременений прав на земельные участки, следует переформулировать. Во-первых, необходимо дополнить принцип «обязательной государственной регистрации земельных участков, прав на них и сделок с ними» также и регистрацией ограничений и обременений прав на земельные участки; во-вторых, исключить принцип «установления ограничений и обременений прав на земельные участки, в том числе земельных сервитутов»; в-третьих, конкретизировать принцип эффективного использования земель следующим образом «рационального (устойчивого), в том числе эффективного использования земель»; в-четвертых, исключить слово «обременений» после слова «ограничений» в принципе, связанном с учетом общественного мнения при принятии решений об установлении ограничений и обременений прав на земельные участки.

## СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Концепция Национальной безопасности Республики Беларусь: утв. Указом Президента Респ. Беларусь 9 нояб. 2010 г., № 575 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 276. – 1/12080.
2. Кодекс Республики Беларусь о земле : Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 07.01.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
3. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним : Закон Респ. Беларусь, 22 июля 2002 г., № 133-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
4. Бакиновская, О.А. Теоретико-практические проблемы реализации принципов земельного права на современном этапе развития земельного законодательства / О.А. Бакиновская, Ю.А. Амельченя // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
5. Иконицкая, И.А. Право природопользования в СССР / И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов, Г.А. Аксененок, Г.С. Башмаков; редкол. И.А. Иконицкая [и др.]. - М.: Наука, 1990.- 195с.
6. Бобылев, А.И. Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов / А.И. Бобылев, Д.М. Демичев, Н.А. Шингель.- Мн., 1992.- 198 с.
7. Об охране окружающей среды : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
8. 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. : Изд-во Моск. Независим. Ин-та междунар. права, 1997. – Т. 3. – С. 721–723.
9. Макарова, Т.И. Принципы экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов / Т.И. Макарова // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2011. – № 3. – С. 137–141.
  10. Хоменко, О.Н. Правовое регулирование экономического обеспечения рационального использования земель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.Н. Хоменко ; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. – Минск, 2009. – 24 с.
  11. Тихиня, В.Г. Нормы международного права об охране окружающей среды в системе законодательства Республики Беларусь ( к вопросу о кодификации экологического законодательства) /В.Г. Тихиня // Право и демократия – 2006.– Спец.вып. – с. 154–162.
  12. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве/ М.И. Васильева.- М.: Изд-во МГУ, 2003. – 424 с.
  13. Губская, Н.С. Участие общественности в принятии экологически значимых решений как элемент механической защиты и обеспечения экологических прав граждан // Н.С. Губская // Право в современном белорусском обществе: сб.науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований, Ин-т правовых исследований; редкол.: В.И. Семенов (гл.ред.) [и др.].-Минск: Право и эк-ка, 2009.- Вып 4.- с. 393–408.
  14. Лаевская, Е.В. Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды / Е.В. Лаевская. – Минск : Тонпик, 2002. – 140 с.
  15. О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Респ. Беларусь, 22 янв. 2013 г. N 17-3 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.