

Институт преодоления конфликта интересов на государственной службе встречается в законодательстве иных государств. Например, в России в ст. 19 Федерального Закона «О государственной гражданской службе» закреплены понятие конфликта интересов и общий порядок его разрешения.

Общее правило о разрешении споров, связанных с конфликтом интересов, должно быть основано на обязанности руководителя по его разрешению, который при необходимости может создать комиссию и поручить ей предварительно рассмотреть спорный вопрос. Инициатором возбуждения дела о подобном конфликте интересов может быть как сам государственный служащий, так и все иные лица, заинтересованные в исходе конкретного дела или незаинтересованные, но которым стало известно о существовании конфликта интересов в связи с исполнением обязанностей и реализацией полномочий государственным служащим. К иным лицам относятся не только граждане, но и юридические лица, государственные служащие, работающие с данным государственным служащим как в одном органе, так и в ином государственном органе.

В данном случае работа комиссии должна обеспечивать непредвзятое рассмотрение спора и недопущение последующего судебного обжалования принятых решений по факту действительного или предполагаемого конфликта интересов.

Таким образом, при использовании альтернативных способов разрешения споров на государственной службе реализуются важные принципы равноправия и сотрудничества сторон, эффективности разрешения споров.

*Шахрай И. С.*

**Разрешение (урегулирование) земельных споров  
как способ защиты прав субъектов земельных отношений**  
*Shakhray I.*

**Resolution (Setting) of Land Disputes as a Way to Protect  
the Rights of Land Relations Subjects**

*The current mechanism of resolution (settlement) of land disputes in the Republic of Belarus is under analysis in this study. The ways of*

*increasing the efficiency of the administrative order of land disputes resolution, development of alternative methods of settling land legal conflicts arising in connection with the distribution and redistribution of land as well as between land users (negotiation, conciliation, the involvement of intermediaries) are considered. The recommendation to develop extra-judicial methods of land disputes settlement in order to increase efficiency of land users rights protection have been suggested.*

*Анализируется закрепленный действующим законодательством Республики Беларусь механизм разрешения (урегулирования) земельных споров. Обоснованы направления повышения эффективности административного порядка разрешения земельных споров, развития альтернативных способов урегулирования земельно-правовых конфликтов, возникающих как в связи с распределением и перераспределением земель, так и между землепользователями (переговоры, примирительные процедуры, привлечение посредника). Делается вывод, что повышению эффективности защиты прав субъектов земельных отношений будут способствовать детальная регламентация и практическое применение внесудебных способов разрешения (урегулирования) земельных споров.*

В рамках преподавания курсов эколого-правового блока лишь разрешение земельных споров традиционно являлось предметом детального изучения ввиду наибольшей востребованности на практике и достаточно подробного регулирования порядка их разрешения специальным (земельным) законодательством. Развитие земельных отношений, в том числе правовых форм использования и вариантов предоставления земельных участков, вовлечение земли в гражданский оборот обусловили изменение содержания земельных споров, необходимость совершенствования механизма их разрешения (урегулирования). Сказанное, в свою очередь, вызывает необходимость применения комплексного подхода к изучению указанных проблем, имеющих межотраслевой характер и требующих применения студентами знаний по экологическому, земельному, гражданскому, административному, гражданскому процессуальному и хозяйственному процессуальному праву, а также в области применения альтернативных методов разрешения (урегулирования) конфликтов.

Следует отметить, что специфика земельных отношений обусловлена характеристиками самой земли, которая является одно-

временно компонентом природной среды и недвижимым имуществом, публичным значением земельных ресурсов. Названные особенности определяют как содержание, субъектный состав, так и совокупность способов разрешения (урегулирования) земельных споров, позволяющих обеспечить надлежащую защиту участников земельных отношений, сократить сроки рассмотрения таких споров и расходы на их разрешение.

Отличительным признаком земельных споров является их непосредственная связь с субъективными правами на землю, которая требует применения материальных норм земельного права и может иметь место на всех стадиях существования таких прав [1, с. 4]. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. (далее — КоЗ) впервые закрепил легальное определение земельного спора как неразрешенного конфликта между субъектами земельных отношений. Таким образом, данное понятие трактуется весьма широко, что создает предпосылки для применения разнообразных способов урегулирования земельно-правовых конфликтов.

КоЗ закрепляет возможность разрешения земельных споров как судом, так и местными исполнительными комитетами, что расширяет возможности защиты прав участников земельных отношений. Здесь следует заметить, что общая тенденция изменения порядка разрешения земельных споров в процессе реформы земельного законодательства 1990-х гг. на постсоветском пространстве заключается в переходе от административного к судебному порядку их разрешения, что обусловлено вовлечением земли в гражданский оборот. В Республике Беларусь начиная с Кодекса о земле от 11 декабря 1990 г. закрепляется перечень споров, которые могут быть разрешены только судом (связанные с правом частной собственности, наследованием земельных участков, возмещением убытков, между участниками совместного домовладения и иные споры имущественного характера, перечисленные в законодательстве). В административном порядке могут рассматриваться земельные споры, не отнесенные к исключительной компетенции судов; для этих споров право выбора юрисдикционного органа — суда или исполнительного комитета — принадлежит самому юридически заинтересованному в исходе дела лицу.

Административный порядок разрешения споров является достаточно эффективным средством защиты прав субъектов земельных отношений, поскольку обеспечивает оперативность (согласно ст. 93 КоЗ в зависимости от потребности в дополнительном изучении, проведении специальной проверки, запроса дополнительных материалов срок рассмотрения земельного спора варьируется от пятнадцати дней до двух месяцев со дня поступления заявления); возможность привлечения специалистов землеустроительных служб, находящихся непосредственно в структуре исполнительного комитета, разрешающего спор; не требует затрат на оплату государственной пошлины и иных судебных расходов.

Вместе с тем на практике землепользователям все чаще приходится обращаться в суд даже в тех случаях, когда спор может быть рассмотрен или уже рассматривался исполнительным комитетом. В первую очередь это обусловлено наличием пробелов в правовом регулировании административного порядка разрешения земельных споров. Так, закрепляя в общем виде процедуру разрешения таких споров, ст. 93 КоЗ не содержит указаний о способе уведомления заинтересованных сторон и лиц о времени и месте рассмотрения спора (при этом неявка одной из сторон без уважительных причин по повторному вызову не является препятствием для рассмотрения земельного спора); исполком не может назначить землеустроительную или строительно-техническую экспертизу, даже если разрешение спора без ее проведения невозможно; порядок исполнения решения по земельному спору, принятому исполкомом, урегулирован законодательством весьма схематично. Статьи 93, 95 КоЗ предусматривают, что решение по земельному спору, рассмотренному в административном порядке, должно содержать порядок его исполнения, меры по обеспечению восстановления нарушенных прав землепользователей, а само исполнение возложено на соответствующий исполнительный комитет или иные государственные органы в соответствии с их компетенцией. Вместе с тем в законодательстве не закреплен механизм принудительного исполнения решения исполкома по земельному спору, в связи с чем в случае отказа одной из сторон исполнить его добровольно вторая сторона будет вынуждена обращаться в суд.

Кроме того, применение административного порядка разрешения земельных споров сдерживается закреплением не всегда четких критериев отнесения споров к исключительной компетенции суда. Можно согласиться с тем, что исчерпывающий перечень споров, подлежащих рассмотрению в суде, дать затруднительно [2, с. 38], однако его формирование не должно препятствовать применению административного порядка разрешения земельных споров. Например, в ст. 92 КоЗ предусматривается только судебный порядок разрешения споров, связанных с правом частной собственности на земельные участки, однако данная формулировка весьма неудачна и дает основания для ее расширительной трактовки на практике (как любых споров, возникающих по поводу земельных участков, находящихся или предоставляемых в частную собственность).

Экологическое и земельное законодательство создает предпосылки для применения и иных альтернативных способов урегулирования земельно-правовых конфликтов, но требует существенной доработки в части регулирования таких механизмов.

В связи со сказанным следует отметить, что одним из важнейших экологических прав граждан, закрепленных в ст. 12 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в редакции от 17 июля 2002 г., является право на участие в принятии экологически значимых решений. При этом ст. 6 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 726, предусматривает необходимость обеспечения участия общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов. Таким образом, эффективность участия общественности в принятии таких решений связывается с возможностью учета общественного мнения, урегулирования возникающих конфликтов в сфере экологических и природоресурсных отношений до начала осуществления деятельности, которая может затрагивать права граждан.

Статьей 22 КоЗ предусмотрено право граждан участвовать в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интере-

сы вопросов, связанных с принятием государственными органами решений о предстоящем изъятии, об изъятии и предоставлении, изменении целевого назначения земельных участков, установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на них посредством обращения в местные Советы депутатов, исполнительные комитеты, органы территориального общественного самоуправления, участия в местных референдумах, проведении общественной экологической экспертизы, собраниях и иных форм прямого участия в государственных и общественных делах, а также через общественные объединения в соответствии с законодательством.

Перечень правовых форм участия общественности в процессе принятия решений, таким образом, сформулирован в приведенной норме достаточно широко. Вместе с тем анализ иных положений земельного законодательства свидетельствует, что участие граждан в процессе принятия решений в сфере земельных отношений сводится к доступу к соответствующей информации землепользователей и лиц, обратившихся за получением земельного участка (информация о предстоящем изъятии земельного участка, порядке, условиях, размере возмещения убытков, причиняемых его изъятием; информация, содержащаяся в проекте отвода, решении об изъятии и предоставлении, акте установления границ и иных документах в процессе изъятия и предоставления земельного участка); любых заинтересованных субъектов (сведения государственного земельного кадастра; информация о свободных земельных участках, в том числе распределяемых путем проведения аукционов; списки граждан, желающих получить земельные участки для строительства и обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов); а также к праву на обращение в установленном порядке в государственный орган, иную организацию, к должностному лицу либо за разрешением возникшего земельного спора, обжалованию принятых решений [3, с. 46—47].

Несомненно, перечисленные формы участия общественности достаточно эффективны при выборе гражданами и юридическими лицами способов удовлетворения потребностей в земельных ресурсах, защите прав землепользователей при изъятии у них земельных участков. При этом повлиять на содержание решений, касающихся

распределения и перераспределения земель, могут, как правило, лишь сами землепользователи или лица, обратившиеся за получением земельного участка, и только после принятия таких решений в установленном порядке, что требует значительных временных и материальных затрат (например, путем обжалования решения о предстоящем изъятии земельного участка; обращения в суд за разрешением спора, связанного с возмещением убытков, причиненных изъятием земельных участков для государственных нужд, что возможно только после определения размера и порядка возмещения таких убытков). Между тем именно на стадии подготовки решений об изъятии и определения гарантий, предоставляемых землепользователям изымаемых земельных участков, проведения предварительного согласования места размещения земельного участка было бы эффективным использование различных вариантов переговоров, примирительных процедур. Закрепление в законодательстве альтернативных форм урегулирования конфликтов, связанных с изъятием и предоставлением земельных участков, позволит повысить эффективность защиты прав участников земельных отношений, снизить нагрузку по разрешению земельных споров на юрисдикционные органы, сократить расходы на урегулирование таких споров.

Изъятие земельного участка для государственных нужд является способом перераспределения земель. При этом неизбежно возникает конфликт, обусловленный необходимостью реализации публичных потребностей и защиты прав землепользователей, а также граждан, экологические права которых могут быть затронуты изъятием земельных участков. Однако земельное законодательство, предусматривая достаточно обширный перечень гарантий (возмещение землепользователям убытков, причиняемых изъятием земельных участков, сносом расположенных на них объектов недвижимого имущества; выкуп земельных участков, находящихся в частной собственности; предоставление равноценных земельных участков при наличии такой возможности), не предполагает согласование во внесудебном порядке (на стадии подготовки таких решений) условий предоставления указанных гарантий с землепользователем изымаемого земельного участка, а также учет мнения граждан, проживающих на соответствующей территории.

Так, несмотря на то что возмещение правомерных убытков имеет частноправовую природу, и все имущественные отношения складываются между лицами, у которых возникли такие убытки, и лицами, в чьих интересах производилось изъятие земельных участков [4, с. 519—526], земельное законодательство предусматривает активное участие в процессе определения и возмещения убытков лишь государственных органов и организаций. Независимо от предоставления землепользователем сведений, необходимых для расчета правомерных убытков, определение их размера осуществляется организациями по перечню и в порядке, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 марта 2008 г. № 462. Законодательство не закрепляет норм, обеспечивающих проведение переговоров, привлечение землепользователем посредника для выработки согласованных решений либо независимых специалистов для расчета возмещаемых убытков, что снижает уровень защищенности землепользователя и зачастую порождает сложные и длительные судебные споры.

Возможность предоставления равноценных земельных участков взамен изымаемых ставится в ст. 73 КоЗ в зависимости не только от волеизъявления землепользователя, но и от местных условий и особенностей. При этом, во-первых, учет волеизъявления землепользователя не является обязательным, а во-вторых, равноценность определяется лишь на основе равенства кадастровой стоимости земельного участка (экономического критерия), что вытекает из положений ст. 1 КоЗ. Несмотря на то что решающее значение для землепользователя могут иметь иные обстоятельства (нахождение земельного участка в конкретном населенном пункте, наличие определенной инфраструктуры и т. п.), законодательство не обязывает государственные органы учитывать эти факторы и не содержит механизмов выработки согласованного решения.

Следует также отметить, что существенная доля земельных споров возникает между смежными землепользователями либо субъектами общего права на земельный участок (об определении порядка пользования, разделе земельного участка, устранении препятствий в осуществлении права на землю, установлении земельных сервитутов и иные). Именно для таких споров наиболее



перспективно применение альтернативных процедур, в том числе внесудебной медиации [5], поскольку их возникновение зачастую обусловлено межличностными конфликтами, а разрешение в суде характеризуется продолжительными сроками и значительными расходами сторон (на проведение экспертизы и т. п.). Более того, ввиду наличия пробелов в законодательстве ряд земельных споров практически невозможно разрешить на основе правовых норм без достижения согласия между сторонами (например, споры между супругами о разделе или определении порядка пользования земельным участком, приобретенным в частную собственность одним из супругов до брака, на котором в период брака был возведен жилой дом). Примечательно, что в практике зарубежных государств различные варианты примирительных процедур, в том числе с участием местных органов власти, являются наиболее эффективным способом урегулирования споров между соседями [6, с. 166—176].

Таким образом, повышению эффективности защиты прав землепользователей будет способствовать развитие и детальное регулирование законодательством внесудебных способов разрешения (урегулирования) земельных споров.

### **Список использованных источников**

1. *Шингель, Н. А.* Правовое регулирование земельных споров / Н. А. Шингель // Обзор судеб. практики. — 2008. — № 3. — С. 4—21.
2. *Филимонихина, Л. Я.* Особенности рассмотрения земельных споров / Л. Я. Филимонихина // Судовы весн. — 2012. — № 2. — С. 37—41.
3. *Шахрай, И.* Правовое регулирование распределения и перераспределения земельных участков в контексте устойчивого развития / И. Шахрай // Юстиция Беларуси. — 2015. — № 4. — С. 45—49.
4. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / под общ. ред. С. А. Балашенко, Н. А. Шингель. — Минск: Дикта, 2009. — 720 с.
5. *Афонский, С. Н.* Применение медиации в практической деятельности суда первой инстанции / С. Н. Афонский // КонсультантПлюс: Беларусь 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2016.
6. *Крассов, О. И.* Право собственности на землю в странах Европы / О. И. Крассов. — М.: Норма: Инфра-М, 2014. — 400 с.