

УДК 347.9:349.41(476)

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ОБЖАЛОВАНИЕМ ДЕЙСТВИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В. П. СКОБЕЛЕВ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Анализируются особенности рассмотрения судами дел, связанных с обжалованием действий государственных органов и должностных лиц в сфере земельных правоотношений. Анализ проводится в отношении как гражданского, так и хозяйственного судопроизводства. Автор исследует вопросы распределения дел между гражданским и хозяйственным процессами, объекты обжалования, предмет защиты, требования к подаваемым в суды документам, сроки на обращение в суд и пр. На этой основе сделаны предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство; хозяйственное судопроизводство; процессуальные особенности рассмотрения дел; земельные правоотношения; судебное обжалование действий государственных органов и должностных лиц.

Благодарность. Настоящая статья подготовлена при финансовой поддержке Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований.

PROCEDURAL PECULIARITIES OF THE CONSIDERATION BY COURTS OF CASES RELATED TO THE APPEAL OF ACTIONS OF STATE BODIES AND OFFICIALS IN THE FIELD OF LAND LEGAL RELATIONS

V. P. SKOBELEV^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The features of the consideration by courts of cases related to the appeal of actions of state bodies and officials in the sphere of land legal relations are analyzed. The analysis is conducted in relation to both civil and economic legal proceedings. The author examines the distribution of cases between the civil and economic process, objects of appeal, the subject of protection, the requirements for documents filed with the courts, time limits for going to court, etc. On this basis, suggestions were made to improve legislation and law enforcement practice.

Keywords: civil litigation; economic proceedings; procedural features of the consideration of cases; land relations; judicial appeal against actions of state bodies and officials.

Acknowledgements. This article was prepared with the financial support of the Belarusian Republican Foundation for Basic Research.

Образец цитирования:

Скобелев В.П. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, связанных с обжалованием действий государственных органов и должностных лиц в сфере земельных правоотношений. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2019;1:32–49.

For citation:

Skobelev VP. Procedural peculiarities of the consideration by courts of cases related to the appeal of actions of state bodies and officials in the field of land legal relations. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2019;1:32–49. Russian.

Автор:

Владимир Петрович Скобелев – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета.

Author:

Vladimir P. Skobelev, PhD (law), docent; associate professor at the department of civil process and labour law, faculty of law.
s_v_p@tut.by

Введение

Норма ч. 1 ст. 60 Конституции Республики Беларусь гарантирует каждому защиту его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки. Одной из форм реализации права на защиту, закрепленной указанной нормой Основного Закона страны, выступает возможность судебного обжалования¹ действий, бездействия и решений (далее, если не указано иное, – действия) государственных органов и должностных лиц в различных сферах общественных отношений, в том числе и той, что составляет предмет регулирования земельного законодательства. Вопросы процессуального порядка рассмотрения судами дел, связанных с обжалованием действий государственных органов и должностных лиц в области земельных правоотношений, в силу многих причин обладают непреходящей актуальностью и требуют самого пристального внимания со стороны как ученых, так и практических работников.

Прежде всего это обусловлено тем, что земля является особым и очень важным природным ресурсом, поэтому возникающие по поводу него общественные отношения должны иметь не только надлежащее материально-правовое регулирование, но и быть обеспечены (на случай возможных правонарушений) высоким уровнем процессуаль-

ных гарантий защиты. Определенные гарантии такого рода в законодательстве присутствуют, однако, например, проблемой является то, что характер и содержание данных гарантий в ГПК и ХПК не совпадают между собой (зачастую без видимых на то причин), а нормативное регулирование порядка рассмотрения соответствующих дел в каждом из названных кодексов страдает неполнотой и коллизиями. Не меньшее количество проблем порождает и судебная практика, которая в одних случаях допускает вполне очевидные огрехи в применении процессуальных норм, в других же следует сомнительным тенденциям в истолковании правовых предписаний.

Нельзя не отметить, что вопросы защиты прав и интересов, регулируемых земельным законодательством, неоднократно становились предметом обсуждения на страницах юридической печати [1–16]. Вместе с тем имеющиеся исследования касаются в основном материально-правовых аспектов защиты или процессуальных проблем применительно к исковому производству, оставляя тем самым порядок судебного обжалования действий государственных органов и должностных лиц в сфере земельных правоотношений без надлежащего освещения.

Основная часть

Вследствие существующего в Республике Беларусь дуализма в организации системы гражданского процесса судебное обжалование действий государственных органов и должностных лиц в сфере земельных правоотношений может происходить по правилам как гражданского (§ 6 гл. 29 ГПК), так и хозяйственного (гл. 25 ХПК) судопроизводства. В плане процедуры рассмотрения анализируемой категории дел оба процесса отличаются друг от друга по целому ряду моментов: используемой терминологии (например, в гражданском судопроизводстве средством защиты и инициирования процесса

выступает жалоба, а в хозяйственном – заявление); требованиям к подаваемым в суды документам (ГПК, в отличие от ХПК, не обязывает заявителя сопровождать свои требования ссылками на акты законодательства); ставкам государственной пошлины (в гражданском процессе ставка едина и составляет 1 базовую величину, в хозяйственном же она варьируется в зависимости от уровня суда и категории обращающегося субъекта в пределах от 5 до 50 базовых величин); применяемым правилам подведомственности (в частности, правилам о необходимости соблюдения досудебного порядка разре-

¹В отличие от гл. 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ГПК), гл. 25 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ХПК) предусматривает подачу в суд в соответствующих случаях не жалобы, а заявления. Вместе с тем суть заявления, как видно из текста гл. 25 ХПК, заключается в оспаривании ненормативного правового акта или обжаловании действий, бездействия, что (ввиду синонимичности категорий «оспаривание» и «обжалование»: ведь обжалование какого-либо решения есть не что иное, как инициирование спора по поводу его правомерности, или, другими словами, есть оспаривание решения) дает повод квалифицировать предъявление в суд заявления по правилам гл. 25 ХПК именно как *судебное обжалование* акта, действия или бездействия. В связи с этим, думается, было бы более правильно, если бы документ, подаваемый в суд в порядке гл. 25 ХПК, именовался жалобой, как это имеет место по иным экономическим делам, возникающим из публичных правоотношений (см. ст. 266, 266-2, 266-3 ХПК).

Любопытно отметить, что Президиум Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь в постановлении от 29 сентября 2010 г. № 39 «О некоторых вопросах применения Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь при рассмотрении дел о проверке законности ненормативных правовых актов органов местного управления и самоуправления, действий (бездействия) их должностных лиц» прямо назвал документ, подаваемый в суд при оспаривании действий (бездействия) органа или должностного лица, жалобой (см. ч. 1 п. 2, ч. 2 п. 5, ч. 3 п. 7, ч. 1, 2 п. 8 и др.). Однако, на наш взгляд, давая такое разъяснение, Президиум Высшего Хозяйственного Суда вышел за пределы своей компетенции и фактически скорректировал нормы ХПК. Из содержания абз. 3 ч. 1 ст. 7, гл. 25 ХПК однозначно следует, что в суд должно подаваться именно заявление, а обращение с жалобой может иметь место только в случаях, прямо предусмотренных ХПК и иными законодательными актами (абз. 4 ч. 1 ст. 7 ХПК).

шения дела); подробностям регулирования состава и статуса участников процесса; гарантиям установления по делу истины; необходимости мотивирования судом выносимого по делу решения и пр.

Изложенное свидетельствует о том, что правильный выбор порядка обжалования имеет для заинтересованного лица большое значение. Однако критерии, которыми следует руководствоваться при осуществлении выбора, процессуальными кодексами определены не совсем четко. Согласно ст. 42, ч. 1 ст. 227 ХПК дела, вытекающие из публичных правоотношений, подлежат рассмотрению в хозяйственном процессе, если они связаны с осуществлением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности. Вместе с тем в ГПК (равно как и в ХПК) нет указаний о том, что такие же дела не могут рассматриваться и по правилам гражданского судопроизводства. Так, ч. 1 ст. 353 ГПК не говорит, что обращающийся в суд гражданин не должен обладать статусом индивидуального предпринимателя, а подаваемая им жалоба – не иметь связи с предпринимательской деятельностью заявителя. Правда, применительно к юридическим лицам ст. 358 ГПК содержит ограничительную оговорку о том, что они вправе обратиться в суд с жалобой согласно § 6 гл. 29 ГПК только в случаях, прямо предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Но если при толковании данной нормы руководствоваться позицией Конституционного Суда Республики Беларусь, изложенной им в решении от 5 апреля 2007 г. № Р-199/2007 «О праве обжалования в суд письменного предупреждения о нарушении законодательства религиозной организацией»², то можно прийти к выводу, что препятствий для подачи организациями жалоб (в том числе имеющих отношение к предпринимательской деятельности) в порядке гражданского судопроизводства фактически нет.

Очевидно, что для точного разграничения предметов ведения между гражданским и хозяйственным судопроизводством требуется или дальнейшее совершенствование процессуальных кодексов (в первую очередь ГПК), или же принятие более конкретного правового документа разъяснительного характера. Отечественная правовая система пока придерживается второго пути развития, и в настоящее время роль указанного разъяснительного

документа выполняет постановление Президиума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 ноября 2016 г. № 7 «О некоторых вопросах определения подсудности гражданских и экономических дел в системе судов общей юрисдикции», заменившее собою совместное постановление Пленума Верховного Суда и Пленума Высшего Хозяйственного Суда от 22 июня 2000 г. № 4/3 «О разграничении подсудности дел между общими и хозяйственными судами» (далее – постановления Пленумов от 22 июня 2000 г. № 4/3; последнее было признано утратившим силу постановлением Пленума Верховного Суда от 26 марта 2015 г. № 3)³.

Постановление Президиума Верховного Суда от 30 ноября 2016 г. № 7 (как в свое время и совместное постановление Пленумов от 22 июня 2000 г. № 4/3) исходит из следующей идеи: если нормативный правовой акт не позволяет определить относимость дела к гражданскому или хозяйственному судопроизводству (а в большинстве случаев имеет место именно такая ситуация), то для решения данного вопроса во внимание необходимо принимать в совокупности два критерия: характер дела и его субъектный состав. Если дело связано с хозяйственной (экономической) деятельностью и его участниками выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели, то оно должно рассматриваться по правилам ХПК, если же дело не имеет отношения к ведению бизнеса и в нем участвует гражданин, не обладающий статусом индивидуального предпринимателя, то дело подлежит разбирательству в соответствии с нормами ГПК.

Вместе с тем определение относимости анализируемой категории дел к гражданскому или хозяйственному судопроизводству на основе совокупности двух названных критериев может быть сопряжено со значительными проблемами. Во-первых, отношения в области землепользования имеют достаточно сложный характер, и порой бывает очень затруднительно однозначно сказать, что такие отношения преследуют исключительно предпринимательские цели или что таких целей перед ними абсолютно нет. Например, предоставление сельскохозяйственной организации в соответствии с абз. 14 ч. 2 ст. 15 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) земельных участков для строительства и (или) обслуживания жилых домов для работников данной организации, с одной стороны, представляет собой социальный проект, так

²Суть позиции Конституционного Суда сводится к тому, что под законодательством в ст. 358 ГПК следует понимать в том числе и Конституцию Республики Беларусь, которая в ч. 1 ст. 60 гарантирует любому лицу, включая организации, право на обращение в суд за защитой своих интересов.

³Вряд ли, однако, в подобной замене была какая-либо необходимость. Совместное постановление Пленумов от 22 июня 2000 г. № 4/3 в полной мере могло продолжать действовать и после реформы судостройства 2014 г., для этого его достаточно было лишь терминологически обновить (термин «подведомственность» заменить на «подсудность», «общие суды» – на «суды, рассматривающие гражданские дела» и т. д.). Непродуманность, а главное, ненужность осуществленных преобразований закономерно обусловили и их не совсем положительный результат: постановление Президиума Верховного Суда от 30 ноября 2016 г. № 7 гораздо лаконичнее своего предшественника, имеет более низкий по сравнению с ним юридический статус (статус ненормативного правового акта) и содержит неточности.

как позволяет удовлетворить потребности граждан в жилье, однако, с другой стороны, здесь присутствует и коммерческая составляющая, поскольку эти граждане как работники организации будут обеспечивать осуществление ею предпринимательской деятельности по производству сельскохозяйственной продукции.

Во-вторых, земельные участки могут предоставляться юридическим лицам, которые являются некоммерческими организациями и потому априори будут использовать земельные участки для целей, не связанных с хозяйственной (экономической) деятельностью. Например, земельные участки могут предоставляться научным организациям, учреждениям образования для исследовательских и (или) учебных целей в области сельского либо лесного хозяйства (абз. 5 ч. 2 ст. 15 КоЗ); религиозным организациям для строительства и (или) обслуживания мест погребения, культовых строений (абз. 7 ч. 2 ст. 15 КоЗ); потребительским кооперативам для строительства многоквартирных жилых домов (абз. 8 ч. 2 ст. 15 КоЗ); садоводческим товариществам, дачным кооперативам для коллективного садоводства, дачного строительства (абз. 9 ч. 2 ст. 15 КоЗ); товариществам собственников для обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов, в которых возникло совместное домовладение (абз. 13 ч. 2 ст. 15 КоЗ).

В свете сказанного полагаем, что разграничение предметов ведения между гражданским и хозяйственным судопроизводством в отношении исследуемой категории дел должно производиться прежде всего по субъектному критерию. Что же касается характера дела (наличия или отсутствия связи дела с хозяйственной (экономической) деятельностью), то его следует принимать во внимание лишь в субсидиарном порядке, т. е. тогда, когда первого критерия для решения проблемы будет недостаточно. Таким образом, если действия государственного органа или должностного лица в сфере земельных правоотношений обжалует организация или индивидуальный предприниматель, дело необходимо рассматривать в хозяйственном судопроизводстве, а если гражданин, не обладающий статусом индивидуального предпринимателя, – то в гражданском процессе. Из этого правила стоит сделать только одно исключение (на эту ситуацию как раз и рассчитан второй из упомянутых критериев): когда субъектом обжалования выступает индивидуальный предприниматель, но землепользование никак не связано с его хозяйственной деятельностью (например, в случае обжалования им отказа исполкома в предоставлении земельного участка для строительства и обслуживания жилого дома),

то надлежащим видом правосудия для разрешения дела будет являться гражданское судопроизводство, поскольку гражданин здесь выступает как обычное физическое лицо, наличие у него статуса индивидуального предпринимателя никакого значения для рассмотрения дела не имеет и, следовательно, во внимание приниматься не должно [6, с. 243].

Изложенный подход базируется на соображении о том, что хозяйственное правосудие в силу присущих ему особенностей, в том числе такого немаловажного фактора, как территориальная доступность, больше рассчитано и подходит для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (т. е. субъектов, обладающих необходимыми ресурсами для отстаивания интересов в условиях профессиональной, достаточно жесткой процессуальной формы), в то время как гражданский процесс, имея во многом социальную направленность, предназначен в первую очередь для защиты прав и законных интересов обычных физических лиц. Думается, что в содержании п. 2 ч. 1 ст. 37, ст. 358 ГПК законодатель попытался отразить именно подобную идею: юридические конфликты между организациями могут разрешаться в гражданском судопроизводстве лишь в порядке исключения (если на это прямо указывает нормативный правовой акт).

Представляется, что в целях направления судебной практики предложенные нами критерии распределения дел анализируемой категории между гражданским и хозяйственным судопроизводством целесообразно закрепить в действующих правовых актах разъяснительного характера, в частности постановлении Пленума Верховного Суда от 24 декабря 2009 г. № 11 «О применении судами законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов граждан при рассмотрении жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц» (далее – постановление Пленума ВС № 11), постановлении Пленума Верховного Суда от 22 декабря 2011 г. № 9 «О практике рассмотрения судами земельных споров» (далее – постановление Пленума ВС № 9), постановлении Президиума Высшего Хозяйственного Суда от 29 сентября 2010 г. № 39 «О некоторых вопросах применения Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь при рассмотрении дел о проверке законности ненормативных правовых актов органов местного управления и самоуправления, действий (бездействия) их должностных лиц» (далее – постановление Президиума ВХС № 39)⁴, постановлении Президиума Верховного Суда от 30 ноября 2016 г. № 7 «О некоторых вопросах определения подсудности гражданских и экономических дел в системе судов

⁴Исходя из п. 8 Декрета Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь», полномочиями по внесению изменений и дополнений в этот документ в настоящее время обладает Президиум Верховного Суда Республики Беларусь.

общей юрисдикции» (далее – постановление Президиума ВС № 7).

Немаловажное значение в контексте рассмотренной проблемы имеет вопрос о последствиях неправильного выбора заинтересованным лицом вида правосудия для обжалования действий государственных органов и должностных лиц в сфере земельных правоотношений. Вообще следует сказать, что определение круга дел, которые могут рассматриваться в каждом виде правосудия, – есть предмет регулирования норм о подведомственности, содержащихся соответственно в ГПК и в ХПК [17, с. 33–34]. После объединения в 2014 г. общих и хозяйственных судов в единую судебную систему данные нормы, помимо своей традиционной функции (разграничения предметов ведения между судами и несудебными органами), фактически начали выполнять еще одну – регулировать распределение дел по первой инстанции между судами разных видов внутри единой судебной системы, а именно между судами экономической компетенции⁵ и судами неэкономического профиля⁶, поскольку первые в своей деятельности руководствуются только ХПК (т. е. вершат экономическое правосудие), а вторые – только ГПК (т. е. осуществляют гражданское правосудие) [17, с. 35].

Таким образом, ошибка заинтересованного лица в выборе вида правосудия неминуемо будет сопровождаться одновременной ошибкой и в выборе вида суда, или, другими словами, нарушением родовой подсудности. Очевидно, что обнаружение данного обстоятельства на этапе возбуждения дела должно влечь применение абз. 3 ч. 1 ст. 163 ХПК, п. 1 ст. 246 ГПК. Более сложной является ситуация, когда указанное нарушение будет выявлено судом на более поздних стадиях процесса. По смыслу ч. 3 ст. 53 ХПК в этом случае дело, ошибочно принятое судом экономической компетенции к своему производству, должно быть передано им в суд неэкономического профиля (хотя справедливости ради надо заметить, что норма ч. 3 ст. 53 ХПК имеет весьма неоднозначную редакцию [18, с. 239], но именно в таком ключе ее толкует п. 6 постановления Президиума ВС № 7⁷).

Что же касается ГПК, то в нем решение указанной проблемы отсутствует, в том числе не позволяет он (ст. 51 ГПК) и передавать соответствующее дело в суд экономической компетенции. Между тем п. 6 постановления Президиума ВС № 7 в качестве общего для гражданского и хозяйственного процессов правила констатирует следующее: «Дело, ошибочно принятое к производству суда с нарушением

правил подсудности, подлежит передаче на рассмотрение в другой суд». Полагаем, что, давая такое разъяснение, высшая судебная инстанция вышла за пределы своей компетенции и неправомерно «подкорректировала» ст. 51 ГПК, допускающую передачу дел только между судами одного вида – неэкономической юрисдикции. Помимо этого, приведенное разъяснение порождает весьма серьезные сложности и практического плана: как при передаче дела решить проблему, связанную с несовпадением в гражданском и в хозяйственном судопроизводстве размеров ставок государственной пошлины; какое значение в хозяйственном процессе будут иметь действия, совершенные по правилам ГПК до передачи дела, и т. п. (кстати, подобные затруднения вызывает и ч. 3 ст. 53 ХПК) [18, с. 239–242].

Сказанное говорит о том, что на основании ст. 51 ГПК дело не может передаваться в суд экономической компетенции, производство по ошибочно принятому судом неэкономической юрисдикции делу должно быть завершено. Поскольку точно соответствующее данной ситуации основание для завершения процесса в ГПК отсутствует, на наш взгляд, здесь правомерно путем использования очень условной аналогии применять п. 1 ч. 1 ст. 164 ГПК (аналогия очень условна потому, что, во-первых, разграничение компетенции между теми и другими судами есть вопрос подсудности, а не подведомственности; во-вторых, нарушение подсудности является преодолимым препятствием для рассмотрения дела судом, а значит, не должно влечь прекращения производства по делу). В перспективе же ч. 1 ст. 165 ГПК необходимо дополнить новым основанием для оставления заявления без рассмотрения: «заявление подано с нарушением правил подсудности». Причем данное основание должно охватывать собой не только приведенную выше ситуацию, но и все иные случаи принятия судами к производству дел с нарушением правил подсудности, потому что передача в этих случаях дел в другой суд предоставляет истцам (заявителям) неоправданные преимущества и тем самым ущемляет интересы второй стороны конфликта (соответственно от нормы п. 3 ч. 2 ст. 51 ГПК, допускающей подобные передачи дел, нужно будет однозначно отказаться). Аналогичного рода преобразования целесообразно осуществить и в хозяйственном процессе, в том числе упразднить норму ч. 3 ст. 53 ХПК [17, с. 36; 18, с. 242].

Далее следует обратиться к анализу тех норм земельного и процессуального законодательства, которые в определенной мере ограничивают право

⁵К таковым относятся экономические суды областей и г. Минска, а также судебная коллегия по экономическим делам Верховного Суда.

⁶Сюда входят районные (городские), областные (Минский городской) суды, судебные коллегии Верховного Суда по гражданским делам и по делам интеллектуальной собственности.

⁷Правда, в самом п. 6 постановления Президиума ВС № 7 присутствует неточность: в третьей части данного пункта говорится, что дело из суда экономической компетенции в суд неэкономического профиля передается на основании абз. 2 ч. 2 ст. 53 ХПК, в то время как на самом деле речь должна идти о ч. 3 ст. 53 ХПК.

на судебную защиту и тем самым способны создать заинтересованным лицам сложности в судебном обжаловании действий государственных органов и должностных лиц в сфере земельных правоотношений. Так, первое предложение ч. 3 ст. 71 КоЗ гласит, что в судебном порядке⁸ могут быть обжалованы решения, действия (бездействие) «государственных органов, осуществляющих государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель в соответствии с их компетенцией, предусмотренной настоящим Кодексом и иными актами законодательства». Выражение «в соответствии с их компетенцией, предусмотренной настоящим Кодексом и иными актами законодательства» с формальной точки зрения свидетельствует о том, что решения, действия (бездействие), совершенные названными субъектами за пределами их компетенции, т. е. в ее нарушение (например, решение об изъятии и предоставлении земельного участка, принятое ненадлежащим исполкомом), обжалованы в суд быть не могут (по крайней мере, относительно такой возможности возникают большие сомнения).

Кроме того, в указанной норме речь идет лишь о государственных органах, т. е. коллективных образованиях, в то время как полномочиями на принятие правоприменительных решений в сфере земельных правоотношений обладают и должностные лица, в частности Президент Республики Беларусь. Такие полномочия Главы государства весьма скромны по объему, урегулированы не КоЗ, а иными актами законодательства и в силу своего содержания могут реализовываться на практике нечасто⁹. Вместе с тем наличие гарантий судебного обжалования подобного рода решений нельзя недооценивать, тем более что в перспективе, в связи с усложнением общественных отношений и дальнейшим развитием законодательства, не исключено расширение полномочий Президента Республики Беларусь по принятию правоприменительных решений в сфере земельных правоотношений. Скорее всего, отсут-

ствие упоминания о должностных лицах в первом предложении ч. 3 ст. 71 КоЗ связано с тем, что по смыслу ст. 23 КоЗ Президент Республики Беларусь отнесен к категории «государственные органы». Вместе с тем это неверный подход, поскольку согласно ч. 2 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХІІ «О Президенте Республики Беларусь» Президент является высшим должностным лицом Республики Беларусь.

Более сложным является вопрос о возможности квалификации в качестве правоприменительных решений и соответственно включения в число объектов судебного обжалования исходящих от тех или иных должностных лиц – Президента Республики Беларусь (абз. 7 ст. 24, ч. 4 ст. 38 КоЗ), председателей исполкомов (ч. 2 ст. 27, ч. 5 ст. 28, ч. 2 ст. 29 КоЗ) – волеизъявлений относительно согласования (утверждения) мест размещения земельных участков. С одной стороны, данные волеизъявления не влекут непосредственных правовых последствий для землепользователей, в частности, для тех из них, у которых земельные участки предполагается изъять (такие последствия вызывает только итоговое решение исполкома об изъятии и предоставлении земельного участка), а значит, по логике вещей и не должны подлежать судебному обжалованию. Однако, с другой стороны, они играют едва ли не определяющую роль при принятии в дальнейшем исполкомом решения об изъятии и предоставлении земельного участка¹⁰.

Не случайно поэтому отечественные ученые высказываются за возможность судебного обжалования подобных промежуточных волеизъявлений (причем не только из-за влияния, оказываемого ими на содержание итогового правоприменительного решения государственного органа, но еще и потому, что это позволит природопользователю получить судебную защиту на более раннем этапе, не дожидаясь указанного итогового решения¹¹, и тем самым предотвратить неминуемое нарушение последним

⁸В качестве альтернативы данная норма позволяет заинтересованному лицу использовать и административный порядок обжалования, т. е. подать жалобу в вышестоящий государственный орган. Однако с учетом предмета исследования интерес для нас в первую очередь представляют особенности именно судебной формы защиты прав субъектов земельных отношений.

⁹См., например, п. 5 Указа Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2006 г. № 87 «О некоторых мерах по сокращению не завершенных строительством незаконсервированных жилых домов, дач»; ч. 3 п. 6 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков» (далее – Указ Президента № 667); ч. 1, 2 п. 8 Положения о порядке предоставления недвижимого имущества дипломатическим представительствам, приравненным к ним представительствам международных организаций и консульским учреждениям иностранных государств в Республике Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 1 апреля 2016 г. № 121; п. 19 Положения о едином порядке учета граждан, желающих получить земельные участки для строительства и обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов, утвержденного постановлением Совета Министров от 30 декабря 2011 г. № 1781.

¹⁰Об этом свидетельствуют хотя бы следующие обстоятельства. Так, после утверждения акта выбора места размещения земельного участка исполком не имеет права предоставить либо согласовать предоставление этого участка другому лицу; утвержденный акт выбора места размещения земельного участка является основанием для проведения проектно-изыскательских работ; при принятии решения об изъятии и предоставлении земельного участка исполком не вправе изменить сведения (условия), отраженные в утвержденном акте выбора места размещения земельного участка, а также отказать в принятии данного решения на основании таких сведений (условий) (см. ч. 3, 4, 6 п. 20 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденного Указом Президента № 667).

¹¹Особенно если учесть, что ввиду специфики процедур предоставления того или иного природного ресурса (в том числе и земельных участков) между промежуточным волеизъявлением и итоговым правоприменительным актом государственного органа может пройти довольно значительный период времени.

своих прав) [15, с. 621–622; 16, с. 414–415; 19, с. 246]. В пользу такого подхода говорят и тенденции развития отечественной правовой системы, предоставляющей физическим и юридическим лицам возможность обжаловать в суды ответы на поданные ими обращения (см. ст. 20 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц»), которые (ответы), однако, далеко не всегда порождают для заявителей непосредственные правовые последствия (т. е. являются правоприменительными актами в строгом смысле) и могут носить сугубо разъяснительный, информационный и тому подобный характер¹². Наконец, п. 10 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для строительства капитальных строений (зданий, сооружений), утвержденного Указом Президента № 667, прямо оговаривает право судебного обжалования отказа председателя исполкома утвердить акт выбора места размещения земельного участка.

В связи со сказанным полагаем, можно ставить вопрос о допустимости судебного обжалования и некоторых других промежуточных волеизъявлений в области земельных правоотношений. Мы имеем в виду предусмотренные подп. 18.4 п. 18 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденного Указом Президента от 27 декабря 2007 г. № 667, заключения различных органов, организаций и должностных лиц о согласовании места размещения земельного участка – Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерства обороны, Министерства культуры, Белорусского государственного концерна по нефти и химии, Уполномоченного по делам религий и национальностей, местного исполкома, владельца автомобильной дороги, государственного производственного объединения по топливу и газификации «Белтопгаз», организаций, в ведении которых находятся электрические сети, в случае необходимости других организаций. Данные заключения способны оказать влияние на результаты работы комиссии по выбору места размещения земельного участка, оформляемые актом выбора места разме-

щения земельного участка¹³, или же непосредственно на мнение председателя исполкома, к компетенции которого относится утверждение (согласование) названного акта. Соответственно интерес в обжаловании положительных заключений может присутствовать у лица, у которого предполагается изъятие земельного участка, а интерес в обжаловании отрицательных заключений – у лица, которому этот участок планируется предоставить. При этом наличие возможности судебного обжалования таких заключений (равно как и волеизъявлений председателей исполкомов по согласованию (утверждению) мест размещения земельных участков) будет являться не только важной гарантией защиты интересов землепользователей, но и способствовать повышению качества (осмысленности) самих этих промежуточных управленческих актов, предотвращая превращение деятельности по их совершению в простую формальность.

Вместе с тем обжалование указанных заключений сопряжено с некоторыми нюансами. Так, далеко не все из субъектов, перечисленных в подп. 18.4 п. 18 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, имеют статус государственного органа, а значит, норма первого предложения ч. 3 ст. 71 КоЗ, позволяющая обжаловать действия лишь государственных органов, требует дальнейшего совершенствования. Кроме того, заключение не всегда может быть самостоятельным и единственным предметом судебного обжалования. Ввиду непродолжительности сроков, предусмотренных п. 18, 19 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утверждение (согласование) председателем исполкома места размещения земельного участка может произойти достаточно быстро после того, как необходимые заключения будут даны. Обжаловать в такой ситуации одни только заключения не имело бы смысла, в предмет оспаривания нужно включать и волеизъявление председателя исполкома по согласованию (утверждению) места размещения земельного участка. Вместе с тем данная ситуация только подтверждает правильность сделанного выше вывода о допустимости судебного обжалования заключе-

¹²По этой причине допустимость обжалования по правилам главы 25 ХПК подобных разъяснительных ответов на обращения в судебной практике одно время даже подвергалась сомнению. См. решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 10 декабря 2009 г. № Р-383/2009 «О судебном обжаловании решений государственных органов по вопросам налогообложения (разъяснений налогового законодательства)» и от 4 марта 2010 г. № Р-431/2010 «О решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 10 декабря 2009 г. “О судебном обжаловании решений государственных органов по вопросам налогообложения (разъяснений налогового законодательства)”».

К настоящему времени данная проблема фактически исчерпала себя и дела об обжаловании ответов на обращения рассматриваются судами не в порядке главы 25 ХПК, а в соответствии со специально предусмотренными для этого нормами – ст. 266-2 ХПК. Что же касается гражданского процесса, то для подобного рода дел принято использовать регламент § 6 гл. 29 ГПК (см. ч. 3 п. 3, ч. 3 п. 10, п. 15, ч. 1 п. 16, п. 26 постановления Пленума ВС № 11), хотя в реальности ответы на обращения и не всегда отвечают оговоренным в ч. 2 ст. 353 ГПК критериям. Таким образом, сейчас можно сделать однозначный вывод о том, что указанные дела, несмотря на всю отмеченную их специфику, подведомственны судам.

¹³Например, содержание тех или иных заключений может обусловить появление у отдельных членов комиссии возражений против места размещения земельного участка, и если таких членов будет более 1/3 от состава комиссии, то по смыслу ч. 3 п. 19 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденного Указом Президента № 667, председатель исполкома не вправе утвердить акт выбора места размещения земельного участка.

ний: ведь если можно оспаривать волеизъявление председателя исполкома, то должна существовать возможность и оспаривания заключений, оказавших влияние на содержание данного волеизъявления. Изложенное порождает вопрос: нет ли потребности также и в том, чтобы позволить обжаловать в судебном порядке сам акт выбора места размещения земельного участка, составляемый соответствующей комиссией? Думается, что на этот вопрос следует дать отрицательный ответ, так как акт выбора места размещения земельного участка без его утверждения (согласования) председателем исполкома никакого юридического значения не имеет, причем временной разрыв между актом и его утверждением (согласованием) практически отсутствует.

Наконец, анализируемая норма (первое предложение ч. 3 ст. 71 КоЗ) не учитывает, что в силу абз. 11 ч. 1 ст. 27, абз. 10 ч. 1 ст. 28, абз. 10 ч. 1 ст. 29 КоЗ исполкомы могут делегировать часть своих управленческих полномочий в области использования и охраны земель администрациям свободных экономических зон, являющимся не государственными органами, а республиканскими юридическими лицами в форме учреждений (см. ч. 1 ст. 15 Закона Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 213-З «О свободных экономических зонах»). В связи со всем вышесказанным представляется целесообразным первое предложение ч. 3 ст. 71 КоЗ изложить в новой редакции: «Решения, действия (бездействие) государственных органов, организаций и должностных лиц, осуществляющих государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, могут быть обжалованы в вышестоящие государственные органы и (или) в суд». Наименование ст. 23 КоЗ после слова «органы» нужно дополнить словосочетанием «организации и должностные лица», а текст данной статьи – вторым предложением: «В предусмотренных законодательством случаях отдельные полномочия в указанной области могут быть предоставлены (делегированы) иным государственным органам, а также организациям и должностным лицам»¹⁴.

Согласно норме второго предложения ч. 3 ст. 71 КоЗ «решения государственных органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательными актами». Очевидно, что бланкетный характер нормы, затрудняющий понимание ее смысла, вряд ли может способствовать надлежащей защите интересов землепользователей, не говоря уже о том, что данная норма оставляет без регулирования вопрос о допустимости обжалования действий (бездействия) соответствующих органов. Кроме того, присутствие

в ч. 3 ст. 71 КоЗ отдельного правила об обжаловании решений, связанных с осуществлением государственного контроля за использованием и охраной земель, представляет собой значительный намек на то, что процедура такого обжалования существенно отличается от порядка, урегулированного первым предложением ч. 3 ст. 71 КоЗ, и, быть может, даже исключает возможность подачи заинтересованным лицом жалобы (заявления) в суд. Примечательно, что в постановлении Пленума ВС № 9 (см. п. 4) на этот счет не дано никаких разъяснений, высшая судебная инстанция страны ограничилась лишь дословным воспроизведением правила второго предложения ч. 3 ст. 71 КоЗ.

Вообще следует сказать, что сложности, связанные с судебным обжалованием действий государственных органов в области контроля за использованием и охраной земель, являются следствием другой, более концептуальной проблемы (на которую уже обращалось внимание в отечественной литературе [20]), а именно проблемы недостатков (значительных пробелов и коллизий) регулирования самого экологического контроля в целом и контроля за использованием и охраной земель в частности. Так, в ч. 3 ст. 90 КоЗ сказано, что государственный контроль за использованием и охраной земель осуществляется в порядке, установленном законодательными актами. К таким законодательным актам, судя по наименованию, следует относить Указ Президента Республики Беларусь от 11 декабря 2009 г. № 622 «О совершенствовании порядка регулирования земельных отношений и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель». Вместе с тем содержательный анализ данного документа показывает, что он лишь определяет контролируемых субъектов – землеустроительные службы исполкомов – и не регулирует самого порядка осуществления государственного контроля. В частности, как следует из подп. 2.4 п. 2 Указа, проверку соблюдения физическими и юридическими лицами законодательства об охране и использовании земель землеустроительные службы должны проводить «в порядке, установленном законодательными актами».

Предписания относительно порядка осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, а также правил обжалования (в том числе судебного) решений, действий (бездействия) контролируемых органов и их должностных лиц можно найти только в Указе Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь». Однако действие данного Указа не распространяется на обычных граждан (см. ч. 4 п. 1). Поэтому хоть согласно

¹⁴Под такими случаями мы в первую очередь имеем в виду подп. 18.4 п. 18 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденного Указом Президента № 667, абз. 11 ч. 1 ст. 27, абз. 10 ч. 1 ст. 28, абз. 10 ч. 1 ст. 29 КоЗ.

ч. 1 ст. 90 КоЗ граждане и входят в круг контролируемых субъектов, какие именно контрольные действия в отношении их могут быть совершены и каким образом их можно оспорить, остается неясным. Аналогичный вопрос приобретает актуальность и для организаций, если, например, речь идет о камеральных проверках, поскольку к такого рода проверкам Указ тоже не применим (см. абз. 19 п. 23). Думается, что, несмотря на все отмеченные пробелы, в силу ч. 1 ст. 60 Конституции Республики Беларусь физические лица и организации в любом случае не могут быть лишены права на судебную защиту от решений, действий (бездействия) контролирующих органов и должностных лиц. В плане же дальнейшего совершенствования законодательства считаем необходимым второе предложение ч. 3 ст. 71 КоЗ изложить в такой редакции: «Решения, действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, могут быть обжалованы непосредственно в суд, если иной порядок обращения за судебной защитой не установлен законодательством»¹⁵.

Ограничения права на судебную защиту присутствуют и в самом процессуальном законодательстве. Так, согласно ч. 1 ст. 353 ГПК гражданин вправе обратиться с жалобой в суд «кроме случаев, когда для разрешения отдельных жалоб законодательством Республики Беларусь установлен иной, несудебный, порядок обжалования», т. е. в нарушение ч. 1 ст. 60 Основного Закона Республики Беларусь допускается изъятие из сферы судебного контроля определенных действий государственных органов и должностных лиц. Если применять приведенную норму в связке с некоторыми не очень удачными предписаниями земельного законодательства, то можно действительно прийти к заключению (безусловно, ошибочному), что из компетенции судов рассмотрение некоторых категорий жалоб исключено. Например, такой вывод можно сделать в отношении ситуации, которая описана во втором предложении ч. 3 ст. 71 КоЗ и уже была подробно проанализирована нами выше: «Решения государственных органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательными актами».

Кроме того, нужно учитывать, что нередко в актах земельного законодательства применительно ко многим действиям тех или иных органов и должностных лиц отсутствуют прямые предписания о возможности их судебного обжалования, что в контексте положений ч. 1 ст. 353 ГПК может спровоцировать неправильный вывод о неподведомственности судам соответствующих жалоб.

В частности, выше мы уже обращали внимание на то, что первое предложение ч. 3 ст. 71 КоЗ не упоминает о допустимости судебного обжалования действий по регулированию и управлению в области использования и охраны земель, совершаемых должностными лицами. В п. 19 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденного Указом Президента № 667, ничего не говорится о судебном оспаривании волеизъявлений председателей исполкомов по вопросу утверждения (согласования) акта выбора места размещения земельного участка (хотя, например, п. 10 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для строительства капитальных строений (зданий, сооружений), утвержденного тем же самым Указом Президента Республики Беларусь, прямо гласит, что отказ в утверждении акта выбора места размещения земельного участка может быть обжалован в суд).

Правила § 6 гл. 29 ГПК предусматривают обжалование только тех действий (бездействия), которыми ущемляются права граждан, упуская тем самым из виду, что действиями (бездействием) могут ущемляться и имеющиеся у граждан охраняемые законом интересы. Ведь именно о нарушении законных интересов следует говорить в ситуации, когда государственным органом или должностным лицом было принято неправомерное промежуточное управленческое решение в области земельных правоотношений. Примеры таких промежуточных управленческих решений были приведены нами выше – это заключения различных органов и организаций о согласовании места размещения земельного участка, волеизъявление председателя исполкома об утверждении (согласовании) акта выбора места размещения земельного участка. Попутно заметим, что законные интересы выступают предметом защиты и тогда, когда в судебном порядке обжалуются ответы государственных органов или должностных лиц на обращения, если последние были направлены на получение информации сугубо разъяснительного и тому подобного характера. В связи с этим весьма показательным является то, что постановление Пленума ВС № 11 неоднократно, в том числе в своем наименовании и преамбуле, говорит о защите законных интересов граждан.

К числу объектов обжалования § 6 гл. 29 ГПК относит действия и бездействие государственных органов (организаций, должностных лиц), что представляется не совсем точным, так как данные субъекты могут выносить и решения, т. е. облеченные в форму документов правоприменительные акты (не случайно решения соответствующих государственных органов, наравне с их действиями и бездействием,

¹⁵Под иным порядком обращения за судебной защитой здесь понимается необходимость соблюдения обязательного досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) в вышестоящий государственный орган или вышестоящему должностному лицу.

прямо названы среди объектов обжалования в первом предложении ч. 3 ст. 71 КоЗ). Правда, норма ч. 2 ст. 353 ГПК трактует понятие действий настолько широко¹⁶, что оно фактически охватывает собой и решения, тем более если учесть, что с философской точки зрения любое решение – суть результат определенного действия. Поэтому позиция о возможности обжалования по правилам § 6 гл. 29 ГПК решений государственных органов, организаций и должностных лиц отстаивается в теории [21, с. 171; 22, с. 503–504], проводится в правоприменительной практике [23; 24, с. 31, 39–40] и подтверждена на уровне постановления Пленума ВС № 11 (см. п. 3, 4, 7, 8, 10, 14, 15 и др.), хотя в плане системности и последовательности правового регулирования, конечно, было бы предпочтительнее, чтобы в § 6 гл. 29 ГПК присутствовало прямое указание о документальных правоприменительных актах (решениях), подобно тому как это сделано в гл. 25 ХПК.

Широкая трактовка понятия действий, закрепленная в ч. 2 ст. 353 ГПК, порождает вопрос о допустимости обжалования согласно § 6 гл. 29 ГПК нормативных правовых актов в области регулирования земельных отношений, которые (нормативные правовые акты), как известно, не всегда соответствуют интересам землепользователей и порой изобилуют коллизиями и противоречиями (подобного вопроса не возникает применительно к хозяйственному процессу, поскольку гл. 25 ХПК, как следует из ее названия и содержания, предусматривает проверку законности (или оспаривание) только ненормативных правовых актов). В постановлении Пленума ВС № 11 какие-либо предписания на этот счет отсутствуют, хотя в предшествовавшем ему постановлении Пленума Верховного Суда от 17 декабря 2002 г. № 10 «О применении судами процессуального законодательства, регулирующего особенности рассмотрения жалоб на ущемляющие права граждан действия (бездействие) государственных органов, юридических лиц, иных организаций и должностных лиц» непосредственно указывалось, что в судебном порядке может быть обжалован акт ненормативного характера, дела о признании недействительным нормативного правового акта судам не подведомственны. Как свидетельствуют отдельные примеры¹⁷, по такому же пути (но уже в отсутствие закрепленных законодательством четких ориентиров) судебная практика идет и в настоящее время.

Не являются полностью удачными с точки зрения обеспечения права на судебную защиту и нормы гл. 25 ХПК. Так, ч. 1 ст. 227 ХПК говорит «о признании недействительным ненормативно-

го правового акта государственного органа, органа местного управления и самоуправления, иного органа», упуская при этом из виду ненормативные правовые акты должностных лиц, хотя из ст. 228–230 ХПК, а также п. 2–4 постановления Президиума ВХС № 39 видно, что ненормативные правовые акты должностных лиц тоже могут быть предметом оспаривания. Кроме того, ч. 1 ст. 227 ХПК предусматривает право соответствующих субъектов подать в суд заявление о признании недействительным ненормативного правового акта, «который не соответствует законодательству и которым нарушаются права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или граждан». Получается, что подать заявление в суд возможно только в том случае, если ненормативный правовой акт объективно не соответствует законодательству и нарушает права и законные интересы, причем данное обстоятельство должно проверяться судом еще на стадии возбуждения дела. В действительности, однако, для обращения в суд достаточно, чтобы потерпевшие лица просто считали ненормативный правовой акт таковым – не соответствующим законодательству и нарушающим их права, законные интересы. Кстати, оборот «если считают, что нарушены права и законные интересы... а также что... противоречат законодательному или иному нормативному правовому акту» употреблен далее по тексту статьи, причем в отношении не только действий (бездействия), но и, что удивительно, ненормативных правовых актов (т. е. в одной и той же норме имеет место двойное регулирование условий для обращения в суд с заявлением об оспаривании ненормативного правового акта). Полагаем, что все отмеченные недостатки ч. 1 ст. 227 ХПК могут быть устранены путем исключения из ее текста слов «государственного органа, органа местного управления и самоуправления, иного органа, который не соответствует законодательству и которым нарушаются права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или граждан».

Правоприменительная практика свидетельствует, что административный порядок не является оптимальной формой защиты прав и охраняемых законом интересов в сфере земельных отношений. Очевидно, по этой причине ч. 1 ст. 92 КоЗ рассматривает административный порядок разрешения земельных споров именно в качестве возможной (факультативной) альтернативы обращению заинтересованного лица в суд. Думается, что такое же положение вещей должно сохраняться и в тех случаях, когда речь идет об обжаловании действий государственных органов и должностных лиц в области

¹⁶К подлежащим судебному обжалованию относятся действия, «в результате которых гражданин незаконно лишен возможности полностью или частично осуществить право, предоставленное ему нормативным правовым актом, либо на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность».

¹⁷Вторая часть «тунейдского» процесса. Гомельчанин пытается через суд отменить Декрет № 3. Вынесено решение [Электронный ресурс] // Onliner. URL: <https://people.onliner.by/2017/02/21/sud-24> (дата обращения: 04.02.2019).

земельных правоотношений: подача жалобы в порядке подчиненности должна зависеть сугубо от желания заинтересованного лица и не выполнять роль неперемennого условия допустимости обращения этого лица с жалобой в суд. В свете сказанного сложно признать оправданной норму ч. 1 ст. 354 ГПК о том, что по общему правилу (если иной порядок не установлен законодательством) жалоба может быть подана в суд только после обжалования действий государственного органа или должностного лица вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу или должностному лицу. Ведь обязательный досудебный порядок обжалования «был введен не столько потому, что жалоба в порядке подчиненности поможет заинтересованному лицу восстановить свои права (на практике обычно все происходит как раз наоборот), сколько из-за существующего еще с советских времен феномена “почитания чинов” и страха передачи споров с их участием на рассмотрение судебной власти» [25, с. 66].

Правда, стоит заметить, что негативный эффект нормы ч. 1 ст. 354 ГПК на практике нивелируется тем, что земельное законодательство во многих случаях предусматривает иной порядок: право заинтересованного лица непосредственно обратиться в суд с жалобой (см. ч. 4 п. 12-5 Указа Президента № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков») или альтернативную (по выбору заинтересованного лица) подведомственность жалобы суду и несудебному (т. е. вышестоящему) органу или должностному лицу (см. первое предложение ч. 3 ст. 71 КоЗ). Хотя в то же время нельзя не учитывать, что ввиду не совсем удачной редакции второго предложения ч. 3 ст. 71 КоЗ применение требований ч. 1 ст. 354 ГПК фактически будет являться обязательным при судебном оспаривании решений государственных органов, осуществляющих контроль за использованием и охраной земель. В гл. 25 ХПК норма, аналогичная ч. 1 ст. 354 ГПК, отсутствует, что можно только приветствовать. Однако в силу положений ч. 3 ст. 6, абз. 5 ст. 151, абз. 9 ч. 2 ст. 159, абз. 3 ч. 1 ст. 160, ст. 217, ст. 218, абз. 1 ч. 1 ст. 228 ХПК необходимость соблюдения в хозяйственном процессе обязательного досудебного порядка обжалования может вытекать из положений иных законодательных актов, в частности, сейчас такой порядок предусмотрен ст. 30 Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» для обжалования административных решений. Помимо этого, в хозяйственном судопроизводстве соблюдение досудебного порядка является обязательным в случае обжалования ответов на обращения (ч. 3 ст. 266-2 ХПК, ст. 20 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц»), ко-

торые, как известно, тоже могут иметь отношение к сфере земельных правоотношений.

Земельное законодательство является сложным, комплексным и достаточно противоречивым правовым образованием, в связи с чем заинтересованному лицу весьма непросто самостоятельно привести в подаваемой в суд жалобе (заявлении) полную и надлежащую юридическую аргументацию того, почему оно считает неправильными действия государственного органа или должностного лица в области земельных правоотношений. Вследствие этого требовать от обращающегося в суд лица приведения в жалобе (заявлении) ссылок на нормативные правовые акты можно лишь при условии, что данное лицо располагает возможностями по получению помощи от профессиональных юристов (адвокатов) или имеет в своем штате (если это юридическое лицо) юрисконсульта. Поскольку в хозяйственном процессе заявителями в основном выступают организации и индивидуальные предприниматели, то правила ХПК, закрепляющие указанное требование применительно ко всем стадиям судопроизводства (см. абз. 8 ч. 2 ст. 159, абз. 5 ч. 2 ст. 270, абз. 5 ч. 2 ст. 286, абз. 7 ч. 2 ст. 304), представляются нам вполне оправданными и уместными.

В гражданском процессе подобное требование к лицам, обращающимся в суды первой инстанции, не предъявляется, что и вполне понятно: ведь в подавляющем большинстве случаев заявителями выступают обычные граждане. Однако введение с 21 июля 2018 г. в гражданский процесс апелляционного производства привело к закреплению в его правилах нормы о том, что обоснование в апелляционной жалобе незаконности и необоснованности решения должно сопровождаться «ссылкой на законы и иные нормативные правовые акты» (п. 2 ч. 1 ст. 405 ГПК). Данное правило может существенно затруднить гражданам защиту их прав и охраняемых законом интересов в сфере земельных правоотношений, тем более если учесть, что отсутствие правовой аргументации в апелляционной жалобе влечет оставление ее без движения (ч. 1 ст. 407 ГПК), а само решение проверяется в апелляционном порядке лишь в пределах доводов жалобы (ч. 2 ст. 418 ГПК), к которым относятся в том числе и ссылки на нормативные правовые акты [26, с. 45].

Согласно абз. 2 ч. 1 ст. 228 ХПК к заявлению должна быть приложена копия оспариваемого ненормативного правового акта (такое же требование предусмотрено и ч. 4 ст. 160 ХПК, что, однако, представляется нам излишним, так как, во-первых, происходит дублирование правовых предписаний, во-вторых, нарушается системность в регулировании, поскольку ст. 160 находится в главе ХПК, посвященной предъявлению иска)¹⁸. Несоблюдение дан-

¹⁸ГПК подобного правила не закрепляет, равно как и вообще не требует приложения к подаваемым в суды заявлениям каких-либо доказательств.

ного требования в силу ст. 217 ХПК должно влечь оставление заявления без движения (о том, что при несоответствии заявления установленным ХПК требованиям суду следует оставлять заявление без движения, указано и в п. 9 постановления Президиума ВХС № 39). Очевидно, что в реальной жизни субъект, потерпевший от неправомерного правового акта, в силу объективных причин не всегда располагает копией последнего (например, государственный орган, ознакомив заинтересованное лицо с текстом принятого акта, может отказать в выдаче его копии), а значит, фактически будет лишен возможности обратиться за судебной защитой своих прав. По сути, единственный, причем очень сложный, выход из такой ситуации состоит в обжаловании по правилам гл. 25 ХПК отказа государственного органа в выдаче копии правового акта, а затем по получении правового акта – в обжаловании в соответствии с гл. 25 ХПК уже его самого. Вместе с тем ч. 3, 4 п. 8 постановления Президиума ВХС № 39 гласит, что текст оспариваемого ненормативного правового акта должен быть приложен к заявлению, «если он имеется у заявителя. В случае, если оспариваемый заявителем ненормативный правовой акт у него отсутствует, заявитель вправе обратиться к... суду с ходатайством об истребовании в порядке подготовки дела к судебному разбирательству текста такого акта у органа местного управления и самоуправления». Такое решение проблемы хоть и является весьма рациональным, но тем не менее напрямую противоречит предписаниям ХПК, а потому, на наш взгляд, недопустимо. Проблема должна решаться не путем издания подзаконных актов, фактически корректирующих ХПК, а через внесение в ХПК непосредственных изменений.

Правила ст. 355 ГПК предусматривают месячный срок для обращения в суд с жалобой (ч. 1), учитывая при этом, что для отдельных видов правоотношений законодательными актами могут устанавливаться и иные сроки подачи жалоб (ч. 2). Глава 25 ХПК таких сроков прямо не закрепляет, вместе с тем ч. 2 ст. 227 ХПК оговаривает, что заявления могут быть поданы в срок, установленный актами законодательства (например, в соответствии с ч. 4 п. 12–5 Указа Президента № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков» решение о предстоящем изъятии земельного участка может быть обжаловано заинтересованными лицами в суд в двухмесячный срок со дня его вынесения). Кроме того, согласно ч. 3 ст. 266–2 ХПК в месячный срок могут быть обжалованы ответы на обращения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. В настоящее время не подлежит сомнению, что пропуск названных сроков является основанием для отказа в удовлетворении заявленных

требований (ч. 7 ст. 264 ГПК, п. 12 постановления Пленума ВС № 11, п. 12 постановления Президиума ВХС № 39), вместе с тем остается дискуссионным вопрос о том, по чьей инициативе данные сроки могут быть применены. По нашему мнению (которое мы уже подробно обосновывали [27, с. 97–107]), так называемые сроки на обращение в суд идентичны по своей природе срокам исковой давности, а значит, могут применяться только по заявлению стороны спора, в нашем случае – государственного органа, организации или должностного лица, чьи действия обжалуются. Однако в разъяснениях высших судебных инстанций страны отражена прямо противоположная точка зрения, с которой согласиться никак нельзя, – сроки подлежат применению по инициативе суда (см. ч. 3 п. 22 постановления Пленума ВС № 11, ч. 3 п. 4 постановления Пленума ВС № 9, ч. 2 п. 19 постановления Пленума Высшего Хозяйственного Суда от 2 декабря 2005 г. № 29 «О некоторых вопросах, связанных с применением сроков исковой давности»).

Фактическая реализация неправомерных решений государственных органов и должностных лиц в области земельных правоотношений может повлечь для землепользователей очень серьезные (и порой труднообратимые) негативные последствия (изъятие земельного участка и предоставление его другому лицу, изменение границ земельного участка на местности, оформление правоустанавливающих документов и т. п.), в связи с чем интересы землепользователей (в тех случаях, когда они обжалуют в судебном порядке соответствующие решения) нуждаются в мерах предварительной защиты. В гражданском процессе (ч. 2 ст. 340 ГПК) подобные меры в виде средств обеспечения жалоб предусмотрены: это запрет исполнения действий государственного органа, организации или должностного лица до истечения срока на судебное обжалование в случаях, предусмотренных законом, и обязательное приостановление исполнения обжалованного действия в случаях, предусмотренных законом. Недостатком здесь является лишь то, что названные средства обеспечения применимы лишь в предусмотренных законом случаях, между тем последние в законодательстве, за редким исключением (см. ч. 3 ст. 66 КоЗ¹⁹), не оговорены. Правда, согласно ч. 3 ст. 340 ГПК суд вправе и в иных случаях по собственной инициативе или ходатайству заявителя приостановить исполнение обжалованного действия в любом положении дела.

В хозяйственном же судопроизводстве вопрос регламентирован совершенно противоположным образом (ч. 2 ст. 228 ХПК): «Подача заявления об оспаривании ненормативного правового акта в суд, рассматривающий экономические дела, и приня-

¹⁹Обжалование решения об изъятии земельного участка приостанавливает его исполнение.

тие его к рассмотрению не приостанавливают действия оспариваемого ненормативного правового акта». Подобное регулирование не только ущемляет интересы землепользователей, но и находится в прямом противоречии с предписаниями ч. 3 ст. 66 КоЗ. Интересно в связи с этим заметить, что в ч. 2 п. 13 постановления Президиума ВХС № 39 выражена мысль о том, что если законодательный акт предусматривает приостановление действия оспариваемого акта, то применению подлежат положения именно этого законодательного акта (данное разъяснение можно признать верным лишь для тех случаев, когда указанный законодательный акт пользуется преимуществом по юридической силе перед ХПК²⁰). Более того, Президиум Высшего Хозяйственного Суда, процитировав в ч. 1 п. 13 того же постановления норму ч. 2 ст. 228 ХПК, далее указал: «Вместе с тем вопрос о приостановлении действия оспариваемого ненормативного правового акта может быть разрешен... судом в рамках принятия обеспечительных мер в соответствии с положениями главы 9 ХПК»²¹. Такое разъяснение представляется нам более чем спорным. Во-первых, оно полностью противоречит норме ч. 2 ст. 228 ХПК и фактически отменяет ее. Во-вторых, меры обеспечения заявления должны быть урегулированы непосредственно в гл. 25 ХПК.

Дело об обжаловании действий государственного органа и должностного лица в сфере земельных правоотношений не может рассматриваться по правилам § 6 гл. 29 ГПК или гл. 25 ХПК, если оно связано со спором о гражданско-правовом (в нашем случае – земельном) праве. О наличии связи дела со спором о земельном праве следует говорить в тех случаях, когда разрешению жалобы (заявления) должно предшествовать (или необходимо сопутствовать) выяснение материально-правового положения в области земельных отношений между подателем жалобы (заявления) и другим (другими) землепользователями, поскольку между ними имеется спор, разногласия или конфликт относительно границ земельного участка, его принадлежности и т. п.²² В подобной ситуации дело может быть разрешено

(в том числе оспорен неправомерный акт государственного органа или должностного лица) только в порядке искового производства. Вместе с тем если ГПК регулирует последствия обнаружения судом связи жалобы со спором о праве (п. 10 ч. 1 ст. 165, п. 8 ст. 246), то в ХПК подобных норм практически нет²³, в связи с чем их стоило бы там закрепить.

Аналогичным образом должна решаться и обратная ситуация: отсутствие спора о земельном праве между землепользователями означает, что вопрос об оспаривании действий государственных органов и должностных лиц в области земельных отношений не может рассматриваться в исковом производстве, заинтересованному лицу следует обращаться в суд в порядке § 6 гл. 29 ГПК или гл. 25 ХПК. Однако на практике заинтересованные лица нередко в таких случаях подают в суд именно иски. Каким образом суд должен поступить, обнаружив подобную ошибку, ни ГПК, ни ХПК не определяет. Полагаем, что в данных кодексах необходимо закрепить новое основание для отказа в принятии заявления (оставления его без рассмотрения): «дело подлежит рассмотрению в ином судебном порядке». В гражданском процессе такое правило заменит собою положения п. 10 ч. 1 ст. 165, п. 8 ст. 246 ГПК, а в хозяйственном судопроизводстве позволит заместить абз. 7–11 ст. 151 ХПК (до того, как эти преобразования будут осуществлены, приведенные нормы ГПК и ХПК допустимо применять по аналогии для разрешения описанной ситуации).

Анализ ГПК (ст. 54 и др.) и ХПК (ст. 54 и пр.) показывает, что заявитель и лица, чьи действия обжалуются, не считаются сторонами процесса, что вряд ли оправданно и создает препятствия для распространения на них в полном объеме правовых норм, которые регламентируют статус сторон судопроизводства. При рассмотрении дел об оспаривании действий государственных органов и должностных лиц в сфере земельных правоотношений очень важно обеспечить участие в процессе всех заинтересованных лиц, в том числе и тех субъектов, чьи права (интересы) затрагиваются вынесенным решением, но которые прямо не выказали против

²⁰По поводу таких случаев см. ст. 23, 70 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

²¹Аналогичное положение закреплено и в ч. 4 п. 26 постановления Пленума Высшего Хозяйственного Суда от 27 мая 2011 г. № 6 «О некоторых вопросах рассмотрения дел в хозяйственном суде первой инстанции», но только применительно к делам о признании недействительным ненормативного правового акта, на основании которого списываются денежные средства или реализуется имущество.

²²Такой спор, на наш взгляд, присутствует в ситуации, о которой говорит ч. 1 ст. 94 КоЗ: при судебном обжаловании стороной земельного спора решения исполкома, вынесенного по земельному спору. Поэтому, несмотря на используемую данной нормой терминологию, соответствующие дела не должны разрешаться в порядке § 6 гл. 29 ГПК или гл. 25 ХПК. Между тем постановление Президиума ВХС № 39 (см. п. 12, 13), очевидно, под влиянием содержащегося в ч. 1 ст. 94 КоЗ термина «обжаловать» относит названные дела к ведению гл. 25 ХПК. В практике судов неэкономической компетенции тоже присутствует тенденция рассматривать указанные дела согласно § 6 гл. 29 ГПК. См.: О практике применения судами земельного законодательства (по материалам обзора) // Судовы веснік. 2012. № 1. С. 39–40.

²³Последствия в виде оставления заявления без рассмотрения предусмотрены только для двух конкретных категорий дел, подпадающих под регламент гл. 25 ХПК: дел об отказе или уклонении от государственной регистрации (абз. 9 ст. 151 ХПК) и дел об отказе в выдаче (продлении срока действия) лицензии (абз. 11 ст. 151 ХПК).

этого решения возражений, в частности землепользователей смежных земельных участков (их привлечение в процесс необходимо в том числе и для того, чтобы выявить наличие или отсутствие связи дела со спором о земельном праве). Между тем процессуальный статус последнего рода субъектов в законодательстве практически не определен. Так, ч. 3 ст. 339 ГПК лишь упоминает об «иных заинтересованных в исходе дела лицах», но ни в ст. 54 ГПК, ни в § 6 гл. 29 ГПК о них ничего не говорится. В абз. 3 ст. 54 ХПК заинтересованные лица указаны, однако, кого под ними следует понимать, из содержания нормы четко не ясно, к тому же в гл. 25 ХПК об этих лицах никаких предписаний нет²⁴.

Особенности дел по оспариванию действий государственных органов и должностных лиц в области земельных правоотношений (их связь с особым природным ресурсом, наличие у государственных органов и должностных лиц властных полномочий и пр.) требуют закрепления особых гарантий установления по делу истины, а также гарантий защиты интересов «слабой» в административном правоотношении стороны – лица, подающего жалобу (заявление). В ХПК эти гарантии имеют более развернутое регулирование по сравнению с ГПК, в частности, ст. 229 ХПК определяет, какие обстоятельства суд должен проверить при рассмотрении заявления (ч. 1); закрепляет, что суд не связан основаниями и доводами, изложенными в заявлении (ч. 2); прямо говорит о возложении на государственный орган и должностное лицо обязанности доказывания и подробно ее конкретизирует (ч. 3, 4)²⁵. Для сравнения, ч. 2 ст. 339 ГПК указывает лишь, что «государственные органы, организации и должностные лица обязаны представить суду материалы, послужившие основанием для соответствующих действий (бездействия)», при этом в ч. 3 ст. 339 ГПК констатируется уже право данных субъектов представлять суду доказательства. Думается, что в § 1 гл. 29 ГПК стоило бы также предусмотреть более широкие полномочия суда в доказательственной

сфере, в частности его право по собственной инициативе собирать доказательства, что для анализируемой категории дел является особенно актуальной проблемой.

Важнейшей гарантией правильного разрешения судом дела об оспаривании действий государственных органов и должностных лиц в области земельных правоотношений, а также гарантией защиты прав и интересов землепользователей является наличие в решении суда обоснования принятого им решения – анализа доказательств, указания на установленные факты, определения критериев выбора и результатов толкования норм материального права. В хозяйственном судопроизводстве такие гарантии частично имеются: абз. 3 ч. 5 ст. 193 ХПК обязывает суды составлять мотивировочную часть решения суда «по делам о признании недействительным (в целом или части) ненормативного правового акта государственного органа, органа местного управления и самоуправления, который не соответствует законодательству и которым нарушаются права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Недостатком (подлежащим устранению) является только то, что здесь упомянуты не все дела гл. 25 ХПК (оказались «забытыми» дела об оспаривании действий (бездействия) соответствующих органов и должностных лиц), а также упущены из виду дела об обжаловании ответов на обращения (ст. 266-2 ХПК). Что же касается ГПК, то он не закрепляет обязанности суда составлять мотивировочную часть решения по делам § 6 гл. 29, что нужно отнести к явным упущениям правового регулирования. Помимо этого, судам стоило бы предоставить право устанавливать более продолжительный срок для информирования об исполнении решения, поскольку действующий в настоящее время месячный срок (ч. 4 ст. 230 ХПК, ч. 5 ст. 357 ГПК) не во всех случаях достаточен (например, когда исполкому во исполнение решения суда необходимо предоставить заинтересованному лицу земельный участок).

Заключение

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Процессуальный документ, подаваемый в суд заинтересованным лицом в порядке гл. 25 ХПК, должен именоваться не заявлением, а жалобой.

2. Разграничение предметов ведения между гражданским и хозяйственным судопроизводством в отношении исследуемой категории дел следует

производить прежде всего по субъектному критерию: если действия государственного органа или должностного лица в сфере земельных правоотношений обжалует организация или индивидуальный предприниматель (кроме случаев, когда землепользование никак не связано с предпринимательской деятельностью последнего), дело необходимо рассматривать в хозяйственном судопроизводстве,

²⁴Например, постановление Президиума ВХС № 39 (см. п. 11, 17) предлагает относить к ним субъектов, чьи действия обжалуются, а постановление Пленума Высшего Хозяйственного Суда от 27 мая 2011 г. № 6 «О некоторых вопросах рассмотрения дел в хозяйственном суде первой инстанции» (см. п. 22) – также и любых иных заинтересованных лиц, не деля, однако, в этом направлении никакой конкретизации.

²⁵Правда, для дел об обжаловании ответов на обращения (ст. 266-2 ХПК) такие гарантии почему-то не предусмотрены.

а если гражданин, не обладающий статусом индивидуального предпринимателя, – то в гражданском процессе.

3. На основании ст. 51 ГПК дело не может передаваться в суд экономической компетенции, производство по ошибочно принятому делу должно быть завершено путем использования по аналогии п. 1 ч. 1 ст. 164 ГПК. В перспективе же ГПК и ХПК необходимо дополнить новым основанием для оставления заявления без рассмотрения – «заявление подано с нарушением правил подсудности», а также отказаться от норм п. 3 ч. 2 ст. 51 ГПК и абз. 2 ч. 2, ч. 3 ст. 53 ХПК.

4. Первое предложение ч. 3 ст. 71 КоЗ необходимо изложить в новой редакции: «Решения, действия (бездействие) государственных органов, организаций и должностных лиц, осуществляющих государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, могут быть обжалованы в вышестоящие государственные органы и (или) в суд». При этом под решениями следует понимать не только итоговые, но и некоторые промежуточные волеизъявления государственных органов, организаций и должностных лиц (заклучения о согласовании места размещения земельного участка и др.).

Наименование ст. 23 КоЗ после слова «органы» нужно дополнить словосочетанием «организации и должностные лица», а текст данной статьи – вторым предложением: «В предусмотренных законодательством случаях отдельные полномочия в указанной области могут быть предоставлены (делегированы) иным государственным органам, а также организациям и должностным лицам».

5. В силу ч. 1 ст. 60 Конституции Республики Беларусь физические лица и организации не могут быть лишены права на судебную защиту от действий органов и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель. В целях дальнейшего совершенствования законодательства представляется необходимым второе предложение ч. 3 ст. 71 КоЗ изложить в такой редакции: «Решения, действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, могут быть обжалованы непосредственно в суд, если иной порядок обращения за судебной защитой не установлен законодательством».

6. Из ч. 1 ст. 353 ГПК нужно исключить слова «кроме случаев, когда для разрешения отдельных жалоб законодательством Республики Беларусь установлен иной, несудебный, порядок обжалования». В п. 5 ст. 335, § 6 гл. 29 ГПК необходимо уточнить предмет обжалования (включить указание на принимаемые органами, организациями и должностными лицами решения), а также предмет защиты (отнести к нему охраняемые законом интересы). В постановление

Пленума ВС № 11 необходимо включить разъяснения о неподведомственности судам дел об обжаловании нормативных правовых актов.

7. Из ч. 1 ст. 227 ХПК следует исключить слова «государственного органа, органа местного управления и самоуправления, иного органа, который не соответствует законодательству и которым нарушаются права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или граждан».

8. Как по гражданским, так и по экономическим делам досудебное обжалование действий государственных органов и должностных лиц должно иметь для заинтересованных субъектов факультативный, а не обязательный характер, в связи с чем требуется корректировка целого ряда норм ГПК, ХПК и иных законодательных актов.

9. Из п. 2 ч. 1 ст. 405 ГПК нужно исключить указание на необходимость приведения в апелляционной жалобе (протесте) ссылок на законы и иные нормативные правовые акты.

10. Из ст. 160 требуется исключить четвертую часть, а в абз. 2 ч. 1 ст. 228 ХПК уточнить, что копия оспариваемого ненормативного правового акта должна быть приложена к заявлению, если она имеется у заявителя.

11. Сроки на обращение в суд идентичны по своей природе срокам исковой давности, а значит, могут применяться только по заявлению стороны спора – государственного органа, организации или должностного лица, чьи действия обжалуются. В связи с этим необходимо изменить разъяснения, содержащиеся в правовых актах Верховного и Высшего Хозяйственного Судов.

12. В главе 25 ХПК нужно урегулировать меры обеспечения заявлений об оспаривании ненормативных правовых актов, действий (бездействия).

13. В ГПК и ХПК стоит закрепить новое основание для отказа в принятии заявления (оставления его без рассмотрения): «дело подлежит рассмотрению в ином судебном порядке». В гражданском процессе такое правило заменит собою положения п. 10 ч. 1 ст. 165, п. 8 ст. 245 ГПК, а в хозяйственном судопроизводстве позволит заместить абз. 7–11 ст. 151 ХПК.

14. В гражданском и хозяйственном судопроизводстве заявителю и лицу, чьи действия обжалуются, необходимо придать статус сторон процесса, а также подробно урегулировать правовое положение заинтересованных лиц.

15. В ГПК стоит заимствовать положения ст. 229 ХПК, а также устранить противоречия между ч. 2 и ч. 3 ст. 339 ГПК, наделить суды более широкими полномочиями в доказательственной сфере.

16. Необходимо закрепить обязанность судов составлять мотивировочную часть решения по всем делам гл. 25, ст. 266–2 ХПК и § 6 гл. 29 ГПК. Кроме того, судам стоило бы предоставить право устанавливать более продолжительный срок для информирования об исполнении решения.

Библиографические ссылки

1. Емалтынов АР. *Процессуальные особенности рассмотрения земельных споров* [автореферат диссертации]. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет; 2012.
2. Иконицкая ИА. *Разрешение земельных споров*. Москва: Юридическая литература; 1973. 104 с.
3. Поправкин АА. К вопросу о подведомственности дел, возникающих из земельных правоотношений. *Юстиция Беларуси*. 2013;5:32–35.
4. Поправкин А. Средства судебной защиты при рассмотрении дел, возникающих из земельных правоотношений: вопросы разграничения и правоприменения. *Юстиция Беларуси*. 2014;7:46–49.
5. Свешников ГА. *Рассмотрение споров, возникающих из земельных правоотношений, в исковом производстве* [автореферат диссертации]. Москва: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; 2014.
6. Скобелев ВП, Шахрай ИС. Актуальные вопросы подведомственности и подсудности административных споров в сфере природоресурсных отношений. В: Гиззатуллин РХ, редактор. *Актуальные проблемы государственной экологической политики: сборник материалов Международной научно-практической конференции; 18 октября 2017 г.; Уфа, Россия*. Уфа: Башкирский государственный университет; 2017. с. 236–245.
7. Скобелев В. Подведомственны ли судам споры о праве на земельный участок в силу приобретательной давности? *Юридический мир*. 2018;10:58–64.
8. Скобелев ВП, Шахрай ИС. О специфике земельных споров и некоторых проблемах их подведомственности судам. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2018;2:64–77.
9. Тоточенко ДА. О подведомственности и подсудности споров о правах на земельные участки. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2015;5:51–55.
10. Умеренко ЮА. Процессуальные особенности рассмотрения земельных споров. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2017;7:37–42.
11. Филимоновичина Л. Особенности рассмотрения земельных споров. *Судовы веснік*. 2012;2:37–41.
12. Шахрай ИС. Альтернативные механизмы урегулирования административных споров в сфере земельных и иных природоресурсных отношений: проблемы и перспективы. *Право.бу*. 2018;3:68–74.
13. Шахрай ИС. Разрешение (урегулирование) земельных споров как способ защиты прав субъектов земельных отношений. В: Балашенко СА, редактор. *Актуальные проблемы юридического образования в контексте обучения альтернативному урегулированию споров как подходу к обеспечению прав человека: материалы Международной научно-методической конференции; 29 ноября – 3 декабря 2016 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2016. с. 168–176.
14. Шингель НА. Некоторые тенденции совершенствования судебных и административных форм защиты прав природопользователей. В: Здрок ОН, редактор. *Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития общества: тезисы докладов Международной научно-практической конференции; 20–21 апреля 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2018. с. 571–574.
15. Шингель НА. *Правовые проблемы разрешения споров в сфере распределения природных ресурсов. Право в современном белорусском обществе. Выпуск 15*. Минск: Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь; 2018. с. 618–624.
16. Шингель НА, Шахрай ИС, Скобелев ВП. Обжалование управленческих решений как способ разрешения конфликтов в сфере природоресурсных отношений. В: *Правовая культура в современном обществе* [CD-ROM]. Могилёв: Могилёвский институт МВД РБ; 2018. с. 411–417.
17. Скобелев В. Правила подведомственности в современном цивилистическом процессе: функции и последствия нарушения. *Юстиция Беларуси*. 2015;10:31–36.
18. Скобелев ВП. О праве суда экономической юрисдикции передать дело в «другой суд». В: Маньковский ИА, редактор. *Проблемы правопонимания и правоприменения в прошлом, настоящем и будущем цивилизации: сборник статей Международной научно-практической конференции; 27 апреля 2016 г.; Минск, Беларусь. Часть 2*. Минск: Международный университет «МИТСО»; 2016. с. 237–242.
19. Шахрай ИС. Некоторые проблемы правового регулирования изъятия земельных участков для государственных нужд. В: Балашенко СА, редактор. *Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права: материалы Республиканского круглого стола; 30 марта 2017 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2017. с. 244–248.
20. Шахрай ИС. Проблемы правового регулирования экологического контроля в свете обновления законодательства Республики Беларусь о контрольной (надзорной) деятельности. *Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. Правазнаўства*. 2018;1:59–67.
21. Белова ТА, Колядко ИН, Юркевич НГ, редакторы. *Гражданский процесс. Особенная часть*. Минск: Амалфея; 2002. 536 с.
22. Белова ТА, Колядко ИН, Мирониченко ИА, редакторы. *Научно-практический комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Республики Беларусь*. Минск: Тесей; 2005. 834 с.
23. Практика рассмотрения судами жалоб на ущемляющие права действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц. *Судовы веснік*. 2010;1:20–29.
24. О практике применения судами земельного законодательства (по материалам обзора). *Судовы веснік*. 2012;1:29–40.
25. Скобелев ВП. Использование альтернативных способов урегулирования (разрешения) правовых конфликтов как условие допустимости обращения в суд. В: Таранова ТС, редактор. *Альтернативные способы урегулирования правовых конфликтов в Республике Беларусь и за рубежом: материалы Республиканской научно-практической конференции с международным участием; 14 декабря 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГЭУ; 2018. с. 64–67.
26. Скобелев В. Новеллы апелляционной формы проверки судебных постановлений по гражданским делам. *Юстиция Беларуси*. 2018;5:40–47.
27. Чуприс ОИ, редактор. *Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы*. Минск: БГУ; 2016. 266 с.

References

1. Emaltynov AR. *Protsessual'nye osobennosti rassmotreniya zemel'nykh sporov* [Procedural features of the consideration of land disputes] [dissertation abstract]. Ekaterinburg: The Ural Law State University; 2012. Russian.
2. Ikonitskaya IA. *Razreshenie zemel'nykh sporov* [Resolution of land disputes]. Moscow: Yuridicheskaya literatura; 1973. 104 p. Russian.
3. Popravkin AA. [On the issue of jurisdiction of cases arising from land legal relations]. *Yustitsiya Belarusi*. 2013;5: 32–35. Russian.
4. Popravkin A. [Remedies in the consideration of cases arising from land relations: issues of delimitation and law enforcement]. *Yustitsiya Belarusi*. 2014;7:46–49. Russian.
5. Sveshnikov GA. *Rassmotrenie sporov, vznikayushchikh iz zemel'nykh pravootnoshenii, v iskovom proizvodstve* [Consideration of disputes arising from land law relations in lawsuit proceedings] [dissertation abstract]. Moscow: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 2014. Russian.
6. Skobelev VP, Shakhray IS. [Actual issues of jurisdiction and jurisdiction of administrative disputes in the field of natural resource relations]. In: Gizzatullin RH, editor. *Actual problems of state environmental policy: collection of materials of the International scientific-practical conference; 2017 October 18; Ufa, Russia*. Ufa: Bashkir State University; 2017. p. 236–245. Russian.
7. Skobelev V. [Are the disputes about the right to a land plot by virtue of acquisitive jurisdiction subject to courts?]. *Yuridicheskii mir*. 2018;10:58–64. Russian.
8. Skobelev VP, Shakhray IS. On the specifics of land disputes and some problems of their jurisdiction to the courts. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2018;2:64–77. Russian.
9. Totochenko DA. [On jurisdiction and jurisdiction of disputes on the rights to land plots]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*. 2015;5:51–55. Russian.
10. Umerenko YuA. [Procedural features of consideration of land disputes]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*. 2017;7: 37–42. Russian.
11. Filimonikhina L. [Features of consideration of land disputes]. *Sudovy vesnik*. 2012;2:37–41. Russian.
12. Shakhray IS. Alternative mechanisms for resolving administrative disputes in the field of land and other natural resource relations: problems and perspectives. *Pravo.by*. 2018;3:68–74. Russian.
13. Shakhray IS. [Resolution (settlement) of land disputes as a way to protect the rights of subjects of land relations]. In: Balashenko SA, editor. *Aktual'nye problemy yuridicheskogo obrazovaniya v kontekste obucheniya al'ternativnomu uregulirovaniyu sporov kak podkhodu k obespecheniyu prav cheloveka: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-metodicheskoi konferentsii; 29 noyabrya – 3 dekabrya 2016 g.; Minsk, Belarus'* [Actual problems of legal education in the context of teaching alternative dispute resolution as an approach to ensuring human rights: proceedings of the International scientific-methodological conference; 2016 November 29 – December 3; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2016. p. 168–176. Russian.
14. Shingel NA. [Some trends in the improvement of judicial and administrative forms of protection of the rights of nature users]. In: Zdrok ON, editor. *Teoretiko-prikladnye problemy realizatsii i zashchity sub'ektivnykh prav v kontekste innovatsionnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya obshchestva: tezisy dokladov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 20–21 aprelya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Theoretical and applied problems of the implementation and protection of subjective rights in the context of innovative socio-economic development of society: abstracts of proceedings of International scientific-practical conference; 2018 April 20–21; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2018. p. 571–574. Russian.
15. Shingel NA. [Legal problems of dispute resolution in the sphere of distribution of natural resources]. *Pravo v sovremenom belorusskom obshchestve. Vypusk 13* [Law in modern Belarusian society. Issue 13]. Minsk: National Center of Legislation and Research; 2018. p. 618–624. Russian.
16. Shingel NA, Shakhray IS, Skobelev VP. [Appealing management decisions as a way to resolve conflicts in the sphere of natural resource relations]. In: [Legal culture in modern society] [CD-ROM]. Mogilev: Mogilev Institute of Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus; 2018. p. 411–417. Russian.
17. Skobelev V. [Rules of jurisdiction in the modern civil process: the functions and consequences of violation]. *Yustitsiya Belarusi*. 2015;10:31–36. Russian.
18. Skobelev VP. [On the right of the court of economic jurisdiction to transfer the case to the «other court»]. In: Man'kovskii IA, editor. *Problemy pravoponimaniya i pravoprimeneniya v proshlom, nastoyashchem i budushchem tsivilizatsii: sbornik statei Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 27 aprelya 2016 g.; Minsk, Belarus'. Chast' 2* [Problems of law understanding and law enforcement in the past, present and future of civilization: collection of articles of International scientific-practical conference; 2016 April 27; Minsk, Belarus. Part 2]. Minsk: International University «MITSO»; 2016. p. 237–242. Russian.
19. Shakhray IS. [Some problems of legal regulation of seizure of land plots for state needs]. In: Balashenko SA, editor. *Prioritetnye napravleniya razvitiya ekologicheskogo, zemel'nogo i agrarnogo prava: materialy Respublikanskogo kruglogo stola; 30 marta 2017 g.; Minsk, Belarus'* [Priority directions of development of environmental, land and agricultural law: materials of Republic round table; 2017 March 30; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2017. p. 244–248. Russian.
20. Shakhray IS. [Problems of legal regulation of environmental controls in the light of the updated legislation of the Republic of Belarus on the control (supervisory) activity]. *Vestnik of Yanka Kupala State University of Grodno. Series 4. Jurisprudence*. 2018;1:59–67. Russian.
21. Belova TA, Kolyadko IN, Yurkevich NG, editors. *Grazhdanskii protsess. Osobennaya chast'* [Civil proceedings. Special part]. Minsk: Amalteya; 2002. 536 p. Russian.
22. Belova TA, Kolyadko IN, Mironichenko IA, editors. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Grazhdanskomu protsessual'nomu kodeksu Respubliki Belarus'* [Scientific-practical commentary to the Civil Procedural Code of the Republic of Belarus]. Minsk: Theseus; 2005. 834 p. Russian.
23. [The practice of consideration of the courts of complaints of actions infringing the rights (no-action) of state bodies, other organizations and officials]. *Sudovy vesnik*. 2010;1:20–29. Russian.

24. [On the practice of application by courts of the land legislation (based on the survey)]. *Sydovy vesnik*. 2012;1:29–40. Russian.

25. Skobelev VP. [The use of alternative ways of settling (resolving) legal conflicts as a condition for the admissibility of going to court]. In: Taranova TS, editor. *Al'ternativnye sposoby uregulirovaniya pravovykh konfliktov v Respublike Belarus' i za rubezhom: materialy Respublikanskoj nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem; 14 dekabrya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Alternative ways of settling legal conflicts in the Republic of Belarus and abroad: materials of Republic scientific-practical conference with international participation; 2018 December 14; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State Economic University; 2018. p. 64–67. Russian.

26. Skobelev V. [Novels of the appellate form of verification of judgments in civil cases]. *Yustitsiya Belarusi*. 2018;5:40–47. Russian.

27. Chupris OI, editor. *Administrativno-pravovye spory v sotsial'noi sfere: teoretiko-prikladnye voprosy* [Administrative and legal disputes in the social sphere: theoretical and applied issues]. Minsk: Belarusian State University; 2016. 266 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 14.02.2019.
Received by editorial board 14.02.2019.