

О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ И ПРИЗНАКАХ ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБРЕМЕНЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Аннотация

В статье рассматриваются проблемные аспекты правового регулирования и особенности правовой природы ограничений и обременений прав на земельные участки на современном этапе. Автор приводит многообразие подходов к данным понятиям, в том числе затрагивая зарубежный опыт. Исследуются общие и специальные признаки ограничений и обременений прав на земельные участки.

The article reveals the problem aspects of legal regulation and special features of the legal nature of restrictions and burden of the rights to the land plots at present. The author dwells on the variety of approaches to the given problem as well as foreign experience. The general and special signs of restrictions and burden of the rights to the land plots are investigated.

Общим направлением осуществления экологической политики любого государства является совершенствование законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды, в том числе системы экологических ограничений и регламентации режимов природопользования. Развитие современного земельного законодательства породило множество новых проблем, связанных с соотношением интересов государства и землепользователей. В связи с этим в настоящее время актуальное значение имеет вопрос правового регулирования ограничений и обременений прав на земельные участки. Юридическая природа ограничений (обременений) прав на земельные участки является дискуссионной проблемой, не имеющей надлежащего разрешения. Научные и научно-практические публикации

посвящены рассмотрению ограничений и обременений прав на земельные участки либо в ключе цивилистических подходов либо права природопользования в целом без учета земельно-правовых особенностей. Ряд проблем ограничений и обременений затрагивались учеными как в связи с изучением права собственности, так и при рассмотрении правового режима земельного участка в работах И.Ю. Аккуратова, В.П. Камышанского, В. Казанцева, А.В. Копылова, Т.В. Крамковой, О.И. Крассова, М.Н. Малеиной, А.В. Малько, Т.И. Макаровой, В.А. Микрюкова, А.А. Савельева, В.И. Сенчищева, К.И. Скловского, Т.Б. Станкевич, М.Тихомирова и других ученых. Юридическая природа рассматриваемого нового понятия «ограничение (обременение) прав на земельные участки», представленного в Кодексе Республики Беларусь о земле 2008 г. (далее – КоЗ), остается неясной в силу неточности законодательной формулировки, что усложняет его понимание и порождает проблемы в выборе форм и способов защиты землепользователей.

Ограничение (обременение) прав на земельный участок – установленные решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодательным актом, договором либо постановлением суда условие или ограничение либо запрещение в отношении осуществления отдельных видов хозяйственной или иной деятельности, других прав на земельный участок, в том числе земельный сервитут, в целях общественной пользы и безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, защиты прав и защищаемых законом интересов граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц¹. На наш взгляд, представленное понятие является неточным, обобщенным и в силу этого расплывчатым.

¹ Кодекс Республики Беларусь о земле : Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-З Респ. Беларусь от 07.01.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

Законодатель, объединяя два разных понятия «ограничения» и «обременения» в единое целое, должен учитывать их сущностные отличия и видеть разницу в явлениях. Очевидно, непродуманность, а, как следствие, и непоследовательность законодательного закрепления исследуемых понятий, которые не показывают различий между ними, приводят к непониманию их правовой природы и проблемам в выявлении существенных свойств ограничений и обременений прав на земельные участки.

Разграничение данных категорий ни в КоЗ, ни в модельном Земельном кодексе для государств-участников СНГ, не дается. Так, например, в ст. 36 данного акта среди обременений названы обязательства проводить определенные природоохранные мероприятия или работы², которые по существу являются публично-правовой обязанностью землепользователя или право на преимущественную покупку по объявленной цене в случае его продажи, которое характеризует содержание общей собственности и не является формой обременений. Таким образом, белорусское законодательство позволяет трактовать ограничения и обременения прав на землю как идентичные, равнозначные понятия.

Если обратиться к законодательству некоторых других стран, то можно проследить следующее. Так, например, в отличие от белорусского КоЗ в ЗК Российской Федерации используются понятия «ограничения оборотоспособности земельных участков» и «ограничения прав на землю», но определение ограничений прав на землю не приводится. В ЗК Украины регламентируются ограничения в использовании земельных участков и обременения прав на землю. Причем из толкования норм, очевидно, что здесь избран другой подход к понятию: ограничения в использовании земель – есть обременение прав землепользователей. В ЗК Республики

² О модельном земельном кодексе для государств-участников СНГ : постановление Межпарламент. Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, 4 дек. 2004 г., № 24-8 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

Казахстан указаны ограничения и обременения прав на земельные участки, однако их понятия не закреплены. Вместе с тем опыт ни одной из рассмотренных стран принять за основу не представляется целесообразным ввиду его несовершенства.

Примечательно, что в земельном законодательстве Российской Федерации термин «обременения прав на земельные участки» в целом не закреплен, но учеными отстаиваются различные точки зрения. Так, А.Ю. Сидоренко, указывает на то, что «данные термины являются синонимами и различаются лишь лексически»³. По мнению А.Н. Лужиной «ограничение представляет собой меру должного поведения субъекта, устанавливаемую в целях защиты прав общества (государства) в целом и отдельных личностей в случаях, прямо предусмотренных законом, а обременение – мера возможного поведения, определяемая по воле участников правоотношения, и представляет собой дополнительное бремя по содержанию недвижимого имущества и соблюдению прав третьих лиц»⁴.

На наш взгляд, данные категории не являются тождественными, поскольку имеют немало важнейших отличительных признаков. Более того, следует признать справедливой позицию В.А. Микрюкова, который утверждает, что «не следует пытаться приспособиться к несовершенному законодательству, недопустимо упрощенное и неконструктивное отождествление обременений и ограничений права в процессе законотворчества»⁵.

И.А. Иконицкая, аргументируя положение о том, что обременения земельного участка по своей юридической природе существенно отличаются

³ Сидоренко, А.Ю. Актуальные проблемы правового регулирования ограничений (обременений) в земельном праве / А.Ю. Сидоренко // Юрист. – М., 2000. – № 11. – С. 26–34.

⁴ Лузина, А.Н. Ограничения и обременения прав на недвижимое имущество / А.Н. Лузина // Рос. судья. – 2006. – № 8. – С. 37–39.

⁵ Микрюков, В.А. Ограничения и обременения права собственности и иных гражданских прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В.А. Микрюков ; Перм. гос. ун-т. – М., 2004. – 23 с.

от ограничений земельных прав, определяет, что обременения представляют собой элементы и условия существования самого права собственности либо права постоянного пользования, являются законодательным выражением этих прав, при их установлении никакое лицо не наделяется правами в отношении обремененного земельного участка. Ограничения земельных прав обслуживают интересы конкретных собственников, владельцев, пользователей, арендаторов⁶. Однако, стоит отметить, что ограничения прав на земельные участки направлены не на удовлетворение частных интересов других субъектов, их цели заключаются преимущественно в обеспечении экологической безопасности, рационального и эффективного использования земель, охраны окружающей среды, охраны здоровья населения, охраны памятников истории и культуры, обороны и безопасности страны.

Интересны позиции украинских ученых применительно к рассмотрению вопроса ограничений прав на землю. Так, с точки зрения Д.В. Бусуйок, обременения прав на землю являются разновидностью ограничений прав на землю, нормы об обременениях прав на землю составляют субинститут функционального института ограничений прав на землю⁷. Институт отрасли права – это совокупность норм, регулирующих самостоятельный вид отношений, а ограничения и обременения всегда связаны либо с использованием земель либо с государственным управлением ими. Кроме того, по нашему мнению, отсутствует объективная основа для формирования института, так как ограничения и обременения существуют только в привязке к использованию земель и их регулирование возможно лишь как составной части тех институтов, в которые ограничения включаются. В исследовании Н.В. Черкасской акцент в исследованиях

⁶ Право природопользования в СССР / [Н.И. Краснов и др.] ; Акад. наук СССР, Ин-т государства и права ; отв. ред. И.А. Иконницкая. – М. : Наука, 1990. – 195 с.

⁷ Бусуйок, Правове регулювання обмежень прав на землю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Д.В. Бусуйок ; НАН України, Ін-т держави і права. – Київ, 2005. – 20 с.

ставится именно на анализ ограничений прав на землю, вопрос об определении круга обременений не ставится.

Таким образом, анализ действующего законодательства и теоретических взглядов на данную проблему показывает, что единого мнения по вопросу о сущности ограничений и обременений прав на землю не существует. Между тем «в праве – его нормах и доктрине – особое значение имеет требование об употребляемых понятиях, о закладываемых в них содержании и его единообразном понимании»⁸. Отсутствие единообразного законодательного закрепления терминов ограничений и обременений прав на земельные участки объясняется существовавшей до настоящего времени неупорядоченностью научных понятий.

На наш взгляд, ограничения и обременения прав на земельные участки обладают рядом общих признаков: сужают права землепользователей, ущемляя и сдерживая его интересы; содержат условия, негативно сказывающиеся на собственных интересах субъекта, имеющего земельный участок; направлены на удовлетворение интересов другого субъекта, общества, государства, ради которых они устанавливались; выступают дополнительным (факультативным) фактором в земельных отношениях при установлении правового режима земель; подлежат обязательной государственной регистрации. Вместе с тем отличительные признаки выступают доминирующими, что является основанием различать их по правовой природе, целям и формам их установления, механизму реализации. Соответственно, необходимо закрепить в законодательстве два самостоятельных понятия «ограничение прав на земельные участки» и «обременение прав на земельные участки» с учетом их явных отличий по следующим признакам: целевого критерия в качестве основного, а также оснований и форм их установления. Так, целями установления ограничений следует считать охрану и защиту природных и иных объектов, окружающей

⁸ Бринчук, М.М. Частная собственность и природа / М.М. Бринчук // Экол. право. – 2012. – № 3. – С. 2–5.

среды от неблагоприятных антропогенных воздействий; надлежащую эксплуатацию промышленных объектов и предупреждения их повреждений, обеспечения промышленной и экологической безопасности и недопущения вредного влияния таких объектов на здоровье и жизнь населения и окружающую среду; обеспечение безопасности населения, в том числе санитарно-эпидемиологического благополучия, а также среды обитания человека. Обременения прав на земельные участки направлены на обеспечение законных интересов заинтересованных лиц, следовательно, предполагают достижение частных целей определенных субъектов (при установлении земельного сервитута, а также иных договорных обязательств).

В зависимости от правовой формы, определяющей содержание, ограничения прав на земельные участки могут быть выражены в определенных *условиях* поведения землепользователя, *приостановлениях* его деятельности и *запрещениях* совершать определенные действия. Например, в соответствии с законодательством, регулирующим охрану особо охраняемых природных территорий любая деятельность, угрожающая сохранности памятника природы, запрещается. Согласно водного законодательства установлен ряд условий, приостановлений и запрещений землепользования. В соответствии с Законом «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» к ограничениям (обременениям) прав на земельные участки относятся сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, безвозмездное пользование. Здесь видится ряд недоразумений. Представляется нелогичное их отнесение к ограничениям и обременениям прав одновременно. Так, если исходить из критерия наличия прав третьих лиц на земельный участок, на наш взгляд, к правовым формам обременений следует отнести земельный сервитут, ипотеку, ренту. При установлении земельного сервитута субъект помимо права на свой участок приобретает возможность пользоваться чужим; при установлении ограничений прав на землю субъект претерпевает определенные лишения и запреты в пользовании земельным участком, ему

предоставленном. Аренда и иные обязательственные правоотношения в отличие от сервитута как способа обременения не имеют ничего общего с обременением. При заключении договора ипотеки залогодержатель имеет право получить удовлетворение из стоимости заложенного земельного участка, соответственно участок обременен правами залогодержателя, что делает невозможным его использование правообладателем, но залогодержатель не имеет права пользоваться самим участком. Кроме того, полагаем, в содержание обременений прав на земельные участки необходимо включить ренту. В соответствии с положениями гражданского законодательства рента обременяет земельный участок, переданный под ее выплату. Землепользователь отчуждает земельный участок под выплату ренты другому лицу, а последний вправе пользоваться земельным участком и платить ренту.

Основаниями установления ограничений прав на земельные участки являются юридические факты, на основании которых принимаются решения об их установлении. К обстоятельствам, с которыми связывается установление ограничений, на наш взгляд, следует отнести следующие:

- необходимость охраны земельного участка или его части от неблагоприятных антропогенных воздействий;
- наличие на земельном участке природных объектов, подлежащих особой или специальной охране, а также расположение земельного участка на особо охраняемых природных территориях или природных территориях, подлежащих специальной охране;
- наличие на земельном участке зон с особым (специальным) режимом использования;
- отнесение земельного участка к территории перспективного развития населенных пунктов;
- проведение изыскательских работ, строительство линейных сооружений, размещение геодезических пунктов.

Ограничения прав на земельные участки в отношении конкретных землепользователей закрепляются в решении о предоставлении земельного участка на основании правовых норм. При вынесении соответствующего решения выполняются определенные действия, обеспечивающие установление ограничений: разрабатывается земельно-кадастровая документация, очерчиваются на местности границы земельных участков, где установлены ограничения. В самом решении указывается конкретное содержание ограничений прав, которые должны соблюдаться землепользователем.

Что касается механизма установления и прекращения обременений прав на земельные участки, то изначально следует вспомнить их правовые формы. В связи с этим к таким основаниям необходимо отнести обстоятельства, связанные с частными интересами заинтересованных субъектов, такие как:

- невозможность использования земельного участка либо необходимость осуществления на нем определенных работ (земельный сервитут);
- установление способов обеспечения исполнения обязательств, определенных заключенным основным договором (ипотека);
- возникновение дополнительных обязанностей, неразрывно связанных с владением земельным участком (рента).

Порядок установления обременений прав на земельные участки также не имеет достаточного закрепления в законодательстве об охране и использования земель. Но, учитывая правовые формы обременений, необходимо отметить, что основания установления земельного сервитута указаны в земельном законодательстве, а установление иных форм регламентируется общими правилами гражданского законодательства. Специфика обременений как правовой категории и элемента правового режима земель заключается в том, что они неразрывно связаны с конкретным земельным участком, а потому субъектами, иницирующими установление

обременений являются участники договорных отношений – конкретные собственники земельных участков, землепользователи, а также иные субъекты земельных отношений в зависимости от того, что выступает предметом заключаемого договора (например, банки и небанковские кредитно-финансовые организации в случае установления обременения посредством договора ипотеки).

Таким образом, для ограничений прав на земельные участки отличительными признаками являются их установление: 1) в общественно значимых целях; 2) на основании законодательных актов решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодательным актом (ограничения землепользования) либо постановлением суда (ограничения распоряжения земельным участком), т.е. в принудительном порядке без учета волеизъявления землепользователя; 3) в определенных формах (условиях, запрещениях, приостановлениях). Обременения прав на земельные участки: 1) включают наличие дополнительных прав третьих лиц на земельный участок либо возложение дополнительных обязанностей на землепользователя, т.е. обязывают совершать определенные действия с целью обеспечения прав третьих лиц либо воздержаться от определенных действий, таким образом, направлены на обеспечение частных целей субъектов; 2) устанавливаются на основании соглашения о земельном сервитуте, договора или постановления суда; 3) по правовой форме разделяются на две разновидности – обязательства (рента и ипотека) и земельные сервитуты, которые в силу свое вещно-правовой природы не могут отождествляться с обременениями, основанными на обязательствах. В силу того, что последние являются вещным правом, они не могут быть объединены с обязательственными правами.

Присущие каждой категории особенности позволяют сформулировать их научные авторские определения: ограничение прав на земельный участок

– это дополнительные условия осуществления субъективных правомочий землепользователя в общественно значимых интересах (общественной пользы и безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, создания необходимых условий для осуществления иных государственных нужд), установленные решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодательным актом либо постановлением суда; обременение прав на земельный участок – земельный сервитут или обязательство, принятые землепользователем добровольно либо по постановлению суда в целях обеспечения законных интересов заинтересованных лиц, выражающиеся в предоставлении им дополнительных прав и возложении обязанностей на землепользователя.

В заключение следует отметить, что поскольку «для юридической науки точность понятийного аппарата и единообразное толкование терминов являются не просто условиями взаимопонимания среди научных работников, но и важнейшим фактором, обеспечивающим единую практику применения законодательства»⁹ необходимо обеспечить надлежащее законодательное регулирование ограничений и обременений прав на земельные участки и уточнить положения земельно-правовой науки. Единообразный подход к ограничениям и обременениям прав на земельные участки позволит избежать недоразумений и обеспечит более эффективную систему их законодательного регулирования. Надлежащее закрепление понятий ограничений и обременений прав на земельные участки в законодательстве важно и в целях унификации права, которая предполагает наряду с унификацией правовых норм необходимость приведения к единому пониманию юридических терминов и понятий.

⁹ Лизгаро, В.Е. Терминология экологического права: проблемы единообразного понимания и подходов к унификации / В.Е. Лизгаро, Т.И. Макарова // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2006. – Спец. вып. – С. 164–173.

Список использованных источников:

1. Бринчук, М.М. Частная собственность и природа / М.М. Бринчук // Экол. право. – 2012. – № 3. – С. 2–5.
2. Бусуйок, Правове регулювання обмежень прав на землю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Д.В. Бусуйок ; НАН України, Ін-т держави і права. – Київ, 2005. – 20 с.
3. Лизгаро, В.Е. Терминология экологического права: проблемы единообразного понимания и подходов к унификации / В.Е. Лизгаро, Т.И. Макарова // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2006. – Спец. вып. – С. 164–173.
4. Кодекс Республики Беларусь о земле : Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-З Респ. Беларусь от 07.01.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
5. Лужина, А.Н. Ограничения и обременения прав на недвижимое имущество / А.Н. Лужина // Рос. судья. – 2006. – № 8. – С. 37–39.
6. Микрюков, В.А. Ограничения и обременения права собственности и иных гражданских прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В.А. Микрюков ; Перм. гос. ун-т. – М., 2004. – 23 с.
7. О модельном земельном кодексе для государств-участников СНГ : постановление Межпарламент. Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, 4 дек. 2004 г., № 24-8 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

8. Право природопользования в СССР / [Н.И. Краснов и др.] ; Акад. наук СССР, Ин-т государства и права ; отв. ред. И.А. Иконницкая. – М. : Наука, 1990. – 195 с.
9. Сидоренко, А.Ю. Актуальные проблемы правового регулирования ограничений (обременений) в земельном праве / А.Ю. Сидоренко // Юрист. – М., 2000. – № 11. – С. 26–34.