ОГРАНИЧЕНИЯ (ОБРЕМЕНЕНИЯ) ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ КАК ЭЛЕМЕНТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Хотько О.А., аспирант кафедры экологического и аграрного права
Белорусского государственного университета (г.Минск)

Статья посвящена правовым проблемам применения принципа устойчивого развития в земельных отношениях. Автор обосновывает тезис о том, что установление ограничений (обременений) прав на земельные участки является средством обеспечения данного принципа и отмечается необходимость переоценки принципов земельных отношений. Анализируется нормативное закрепление понятия ограничений (обременений) прав на земельные участки, установлено соотношение данных категорий. Предлагаются меры по устранению противоречий и пробелов в законодательстве, касающемся ограничений и обременений как средства обеспечения устойчивого развития отношений землепользования и в целом совершенствования правового регулирования в данной сфере с целью сохранения и приумножения земельно-ресурсного потенциала.

Существование юридически значимых для всего общества интересов предполагает определенное вмешательство государства в процесс реализации частных интересов. Определенные правовые средства, необходимые для осуществления данных интересов, закреплены, прежде всего, в правовых нормах. В области земельных отношений правовыми средствами, непосредственно связанными с реализацией публичных интересов, выступают ограничения (обременения) прав на земельные участки.

Впервые в 2008 году после принятия нового Кодекса Республики Беларусь о земле ограничения (обременения) прав на земельные участки выделены как самостоятельный объект правового регулирования. Однако при установлении новой системы земельных отношений, в перечень объектов которой они включены, возникает много проблем, поскольку до настоящего времени в юридической науке не удается достигнуть единого понимания, сущности, принципов ограничений (обременений) прав на землю, что вызывает необходимость формирования научно обоснованной теории и соответствующего доктринального осмысления для совершенствования не только науки, но и осуществления практической

деятельности. Высокая актуальность рассмотрения данного вопроса обусловлена также потребностью законодателя в совершенствовании системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество, их ограничений и обременений, необходимостью решения целого ряда проблем, связанных с ущемлением прав землепользователей. Определенным аспектам обозначенного вопроса уделялось внимание в работах Д.В. Бусуйок, Н.В. Черкасской, Е.В. Ухловой, но поставленной автором тематике в рамках рассматриваемой проблемы внимание не уделялось.

Вместе с тем Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь рациональное использование природно-ресурсного потенциала, устойчивое природно-ресурсное обеспечение социально-экономического развития страны определены как национальные интересы[1]. Соответственно, правовое регулирование устойчивого использования земельных ресурсов является одной из приоритетных задач нашего государства. Согласно доклада Международной комиссии по окружающей среде и развитию (Комиссия Брундтланд), устойчивое развитие – это такое развитие, которое удовлетворяет потребностям настоящего и будущего поколений, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности. В соответствии с Декларацией Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) – «право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и охраны окружающей среды. Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него» [2]. Соответственно, Рио-де-Жанейрская декларация, закрепляя принцип устойчивого развития, «одновременно закрепляет парадигму поведения государств, принимающих доктрину устойчивого развития в качестве основы своей внутренней стратегии в экономической,

социальной и экологической политике»[3]. Такое же понимание высказано в специальной литературе: принцип устойчивого развития понимается как сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений [4].(казанцев, коршунов.). Повышение эффективного использования и охраны земельных ресурсов как неотъемлемого условия устойчивого социально-экономического развития является основной задачей государственной земельной политики страны. Так, установление ограничений (обременений) прав на землю затрагивает экономические интересы землепользователей, а также влияет на социальные условия использования земельных участков. Эколого-правовой интерес видится в сохранении благоприятной для жизни, здоровья человека и развития общества окружающей среды, в том числе земли как одного из ее компонентов; обеспечении рационального использования и равного доступа к земле как к природному объекту – основе жизни и деятельности человека

Кроме того, принятие решения об установлении ограничений (обременений) прав на земельные участки можно относить к экологически значимым решениям, а значит вполне соответствующим следует признать определение устойчивого развития, предложенное Н.Д.Вершило, под которым предлагается понимать обоснованное экономическое и социальное развитие, достигаемое посредством обеспечения учета экологических требований при подготовке, принятии и реализации экологически значимых решений в интересах нынешнего и будущего поколений[5Вершило].

В свою очередь стоит помнить, что рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов закрепляется в законодательстве в качестве одного из направлений государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды и понимается как

пользование природными ресурсами таким образом и такими темпами, которое не приводит в долгосрочной перспективе к их истощению и тем самым позволяют сохранить их способность удовлетворять экономические, эстетические и иные потребности нынешнего и будущего поколений[16, с.95]. Однако, такого принципа не содержится в законодательстве об охране и использовании земель, что является существенным пробелом регулирования земельных отношений. Закрепленный принцип «эффективного использования земель» не подпадает по признаки принципа устойчивого развития, поскольку согласно ст. 1 КоЗ включает в себя лишь такое использование земель, которое приносит экономический, социальный, экологический и иной полезный результат, который может быть достигнут при землепользовании, при этом не учитывает возможность сохранения полезных свойств земель для будущих поколений. То есть трактуется принцип весьма расширительно, но положениям международного законодательства и программным документам не соответствует. В связи с этим данный принцип следует закрепить в другой редакции, обозначив его как устойчивое использование земель тем более, что переход на природоохранный, ресурсосберегающий, инновационный тип развития экономики определяется в качестве основной задачи развития отношений государства в настоящее время.

Законодательство об охране окружающей среды, к сожалению, не содержит понятия ограничения природопользования, что является очевидным пробелом в правовом регулировании данных отношений, ведь различного рода ограничения закреплены в законодательных актах природоресурсного и природоохранного характера. Законодательное закрепление такого понятия, несомненно, способствовало укреплению устойчивости отношений природопользования в целом.

Впервые законодательное понятие ограничений (обременений) прав было дано Законом от 22 июля 2002г. «О государственной регистрации

недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», и только на данном этапе - в связи с принятием закона - осознана необходимость нормативного их закрепления и в природоресурсном законодательстве для учета публичных и частных интересов при осуществлении землепользования. Положения данного закона в совокупности с нормами, изложенными в Законе «Об охране окружающей среды», Концепции государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. и ряде иных документов, создали правовую основу для развития данных отношений.

Анализируя определение «ограничение (обременение) прав», установленное законодателем в ст.1 Закона о государственной регистрации недвижимого имущества, можно констатировать, что данное понятие представлено в двух значениях: 1) право в отношении конкретного недвижимого имущества лица, не являющегося его собственником, в том числе сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, безвозмездное пользование; это дает основание полагать, что некоторые из прав на земельные участки могут рассматриваться одновременно и как ограничения прав; 2) как условие или запрещение, ограничивающее правообладателя, в том числе арест, присвоение недвижимому имуществу статуса историко-культурной ценности, ограничение, установленное в отношении недвижимого имущества в связи с обслуживанием линий электропередач, трубопроводов и иных инженерных сооружений, обременение, установленное в отношении недвижимого имущества при приватизации государственного имущества.

Под ограничениями (обременениями) прав на земельный участок понимается наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений в отношении осуществления отдельных видов хозяйственной или иной

деятельности, других прав на земельный участок в целях общественной пользы и безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, защиты прав и защищаемых законом интересов других лиц[16, с.95]. Стоит сказать, что понимание ограничений прав по Кодексу о земле является суженным, хотя оно более уточненное и конкретизирующее, поскольку содержит основания установления ограничений прав на землю, их цели. Никаких правомочий законодателем не включается в круг ограничений (обременений) прав на земельные участки. К ним относятся лишь условия и запреты в отношении осуществляемой деятельности либо прав на земельный участок. Во-вторых, на наш взгляд, при анализе данного определения видится ряд проблемных аспектов. Во-первых, законодатель не видит разницы в терминах, объединяя два понятия «ограничения» и «обременения» в единое целое, используя их как синонимы. Во-вторых, нет четкости в обоснованности введения ограничений правомочий собственников земель, землепользователей. В-третьих, как определить ту грань, насколько соразмерны ограничения либо обременения (либо то и другое) правам и законным интересам конкретных землепользователей, общества в целом.

Кроме того, следует признать, что определенное законодателем в Кодексе о земле 2008г. понятие ограничений (обременений) прав на земельные участки также, как и в законе «О государственной регистрации недвижимого имущества», является неточным и несправедливо обобщенным, поскольку не дает должного представления о рассматриваемых явлениях и требует уточнения, соответственно, требуется коренным образом новое законодательное определение. Вводя в правовую систему новый юридический термин, необходимо не только дать четкое его определение, учитывая при этом практику применения этого термина в других правовых системах, его понимание в юридической теории.

Таким образом, на сегодняшний день единства в терминологии исследуемого явления и четкого нормативного инструментария в отечественном законодательстве и науке нет. Очевидно, трудности в изучении существенных свойств ограничений и обременений прав земельных собственников обусловлены не столько непоследовательными законодательскими решениями, сколько непониманием правовой природы и сущности нового явления. По нашему мнению, понятия обременения и ограничения прав в отношении земельных участков нуждаются в дифференциации, и именно с разграничения понятия на два самостоятельных необходимо начинать совершенствование законодательства. Соответственно, под **обременением прав на земельный участок** следует понимать условия осуществления хозяйственной деятельности землепользователя, выражающиеся в наложении дополнительных прав и обязанностей, регламентируемых законодательными актами, решениями государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель либо договором или постановлением суда с целью охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, защиты прав граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Под **ограничением прав на земельный участок** – сужение пределов предоставленных субъективных правомочий землепользователя, т.е. стеснение либо запрещение при осуществлении хозяйственной деятельности землепользователя, устанавливаемое решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодательным актом либо постановлением суда с целью охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, создания необходимых условий для осуществления видов деятельности, имеющих общегосударственное значение. Соответственно, предлагается установить в Кодексе Республики о земле вышеуказанные

сформулированные понятия ограничений и обременений, что обеспечит единообразный подход и устранил путаницу в применении терминологии.

1. Концепция Национальной безопасности Республики Беларусь: утв. Указом Президента Респ. Беларусь 9 нояб. 2010 г., № 575 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 276. – 1/12080.

2. Декларация по окружающей среде и развитию: Декларация Организации Объединенных Наций, 14 июня 1992 г., Рио-де-Жанейро // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Моск. Независим. ин-та междунар. права, 1997. – Т. 3. – С. 721–723.

3. Макарова, Т.И. Теоретические и правовые проблемы устойчивого развития в законодательстве Республики Беларусь / Т.И. Макарова// Право в современном белорусском обществе: сб.науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований, Ин-т правовых исследований; редкол.: В.И. Семенков (гл.ред.) [и др.]-Минск: Право и эк-ка, 2011.- Вып 6.- с. 352-356

4. Казанцев, В., Коршунов, Н. Возрождение сервитутного права в России / В. Казанцев, Н.Коршунов// Российская юстиция.-1997.- № 5.-с.22

5. Вершило, Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития; автореф. ... дисс.д-ра юрид.наук/ Н.Д. Вершило; Росс.акад.наук. Ин-т гос-ва и права.– М.,2008.– 51 с.

6. Об охране окружающей среды: закон Республики Беларусь, 22 июля 2002г. № 133-з// Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012

7. Кодекс Республики Беларусь о земле: Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г. № 425-З, с изм. и доп. Закон Респ. Беларусь от 6 ноября 2008 г. № 447-З; от 28 декабря 2009 г. № 96-З; от 6 мая 2010 г. № 120-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2008. - №187. - 2/1522; №275. - 2/1544; 2010. - № 6. – 2/1648; № 120. - 2/1672

8. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: закон Республики Беларусь, 22 июля 2002г. № 133-з// Нац. Реестр правовых актов Респ. Беларусь.-2003.- №8; с изм. от 16 мая 2006г./Нац.реестр правовых актов Респ. Беларусь.-2006.-№ 78; с изм. от 20 окт.2006г.// Нац. Реестр правовых актов Республики Беларусь.- 2006.- № 179