

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.412.44 (476) (043.3)

ЗНАЧЕНИЕ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ПОДХОДОВ К СУЩНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБРЕМЕНЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

**О.А. ХОТЬКО, кандидат юридических наук, доцент,
Белорусский государственный университет¹**

Дается сравнительно-правовая характеристика регулирования ограничений и обременений прав на земельные участки в законодательстве Республики Беларусь и соседних странах. Особое внимание уделено вопросу необходимости установления единого подхода при их закреплении на основе общего понимания.

Ограничения прав на земельные участки, обременения прав на земельные участки, объект земельных правоотношений, элемент правового режима.

В последнее время одной из особенностей современной правовой регламентации земельных отношений является сочетание в своем составе норм публичного и частного права. Особую теоретическую и практическую значимость представляет изучение механизма применения ограничений и обременений прав в современных условиях в связи с развитием рыночных отношений. Это касается и сферы земельных отношений, которая требует адекватного правового регулирования [1, с. 457]. На обеспечение общественно значимых потребностей и частных интересов субъектов в сфере использования и охраны земель направлены нормы законодательства, закрепляющие установление ограничений и обременений прав на земельные участки. Надлежащее правовое регулирование ограничений и обременений прав на земельные участки необходимо для того, чтобы уравновесить противостоящие частные интересы землепользователей и государственные интересы, в том числе общественно значимые. Кроме того, по мнению Т.И. Макаровой, роль права должна заключаться в обеспечении правовыми средствами баланса между противоречивыми экологическими и экономическими сторонами отношений [2, с. 139], что позволит согласовать публичные и частные цели использования земель, а также сохранить плодородные свойства земли как главного средства производства.

Актуальность данного исследования обусловлена сравнительно недавним введением категории «ограничения (обременения) прав на земельные участки» в земельное законодательство Республики Беларусь

и возникшей потребностью в связи с этим изучения их правовой природы и установления подходов в их закреплении в Земельных кодексах государств-участников СНГ. Сформированные в международном праве подходы на внутригосударственном уровне воспринимаются как основа для разработки национального законодательства и как руководство к действию в определенном направлении [3, с. 159].

В 2008 г. впервые Кодексом Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) в систему земельных отношений включены в качестве самостоятельного объекта ограничения (обременения) прав на земельные участки. Ограничение (обременение) прав на земельный участок – это установленные решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодательным актом, договором или постановлением суда условие или ограничение либо запрещение 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 граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц [4].

В КоЗ, как и в целом в законодательстве Республики Беларусь понятие ограничений (обременений) приводится смешанное, однако, данные категории не являются одинаковыми по содержанию, поэтому, на наш взгляд, их следует разграничить. Нет единства взглядов и среди ученых о том, что следует понимать под ограничениями (обременениями) прав на земельные участки. В то же время предложения использовать юридические конструкции, неизвестные действующему законодательству и не получившие конкретного смыслового наполнения считаем нецелесообразным.

Считаем целесообразным обратить внимание на следующие отличия ограничений от обременений. Ограничения прав на земельные участки устанавливаются в целях обеспечения государственных или общественно значимых интересов (охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, а также создания необходимых условий для осуществления иных государственных нужд), четко определенных в законодательстве. Обременения прав на земельные участки, направленные на обеспечение частных интересов других лиц, обладают следующими признаками: 1) они включают наличие дополнительных прав третьих лиц на земельный участок либо возложение дополнительных обязанностей на землепользователя; 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 своей вещно-правовой природы не могут отождествляться с обременениями, основанными на обязательствах или с обязательственными правами [5]. Таким образом, определяется, что при установлении

ограничений преследуются интересы общества, а установление обременений направлено на обеспечение частных интересов субъектов.

В Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. (далее – ЗК РФ) закреплены ограничения оборотоспособности земельных участков» и ограничения прав на землю, причем понятие ограничений прав на землю не приводится. В п. 2 ст. 56 ЗК РФ установлены виды ограничений прав на землю [6], однако правовая регламентация обременений прав на землю отсутствует. В Земельном кодексе Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. отсутствует в целом правовое регулирование ограничений (обременений) прав на землю, закреплены отдельные виды сервитутов [7].

Страны СНГ также являются партнерами республики по таможенному сотрудничеству, что способствует широкомасштабному и сотрудничеству государств. Так, Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 г. (далее – ЗК Украины) очевидно разделяет ограничения и обременения прав на земельные участки, причем анализ норм позволяет прийти к выводу, что здесь избран другой в отличие от законодательства нашего государства подход к понятию: ограничения в использовании земель – не есть обременение прав землепользователей. Данным нормативным правовым актом систематизированы основные охранные зоны, в связи с созданием которых устанавливаются ограничения прав на земельные участки [8]. Специально исследовав ограничения и обременения прав на землю как правовые явления в законодательстве различных государств постсоветского пространства, автор считает выделить три подхода:

1) отсутствие законодательной регламентации ограничений и обременений прав на землю, закрепление публичных и частных сервитутов (Россия);

2) выделение ограничений прав на землю, отсутствие правового регулирования обременений (Казахстан);

3) подход, заключающийся в закреплении ограничений и обременений прав на землю (Украина).

В Конституции Республики Беларусь (ч. 1 ст. 23) определены пределы вмешательства государства в регламентацию отношений, связанных с ограничением прав и свобод личности: ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц [9]. Положение о том, что осуществление права собственности не должно ущемлять права, свободы граждан, интересы общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли, определено в ст. 41 Конституции Украины [10]. Соответственно, введение того или иного ограничения права не должно противоречить конституционным принципам, поскольку законодательно закреплены гарантии обеспечения прав граждан, в том числе права собственности.

В отличие от украинского законодательства КоЗ (ст. 3) относит ограничения (обременения) прав на землю к объектам земельных отношений, однако не содержит развернутого законодательного регулирования ограничений (обременений) прав на землю [4]. В ст. 18 вышеуказанного Кодекса приводится перечень случаев (обстоятельств), в отношении которых могут устанавливаться ограничения (обременения) прав на землю, причем он не является исчерпывающим. В то же время рассматриваемому вопросу в ЗК Украины от 25 октября 2001 г. отведена целая глава 18, в которой посвящены отдельные статьи ограничениям и обременениям прав на земельные участки [8]. Так, ст. 111 названного нормативного акта подробно определены, какие ограничения (обременения) устанавливаются и закрепляет конкретные условия или запрещения осуществления отдельных видов деятельности на земельных участках. Кроме того, ст.ст. 112–115 ЗК Украины содержат характеристику зон, на которых запрещена деятельность на земельных участках в связи с установлением ограничений прав, четкой классификации охранных зон, включая зоны санитарной охраны, санитарно-защитные зоны, в законодательстве Республики Беларусь не имеется. Правовое регулирование данного вопроса предусмотрено на уровне законов как природоресурсного, так и иных отраслей права.

Вопросам, связанным с ограничениями и обременениями прав на земельные участки, уделено внимание такими учеными, как В.И. Андрейцев, Д.В. Бусуйок, И.И. Каракаш, И.А. Костяшкин, И. В. Мироненко, В.В. Носик, М.В. Шульга, Н.В. Черкасская и др. Так, Д.В. Бусуйок определяет их функциональный институт отрасли земельного права [11, с. 3]. Понятие ограничений прав на земельные участки приводит Н.В. Черкасская, уточняя как специальный режим использования земельного участка (или его части), который характеризуется наличием повышенных требований к собственникам земли или землепользователям относительно пользования и (или) охраны земельного участка, который устанавливается только в интересах общества и (или) государства уполномоченным субъектом в порядке, определенном законодательством, при этом ничего не упоминая об обременениях прав на землю [12, с. 16]. В целом акцент в исследованиях в большей мере ставится именно на анализ ограничений прав на землю, категория «обременения» либо употребляется косвенно либо вообще не рассматривается, вопрос об определении круга обременений не ставится. Обременения прав на землю в отличие от ограничений в целом недостаточно изучены как правовое явление и требуют более тщательной разработки.

Полагаем, регулирование данного вопроса не предполагает принципиальных противоречий между нормами украинского и белорусского права, в-третьих, законодательство и земельно-правовая наука Украины в области регулирования ограничений и обременений земельных прав в большей степени развиты в отличие от национальной системы права и теоретико-правовых исследований. Но, учитывая

неоднозначность понимания рассматриваемого явления в соседних государствах, мы убежденно стоим на позиции, что законодатели стран-участниц СНГ должны придерживаться единообразного подхода при определении содержания ограничений и обременений прав на земельные участки, поскольку эти категории включаются в правовой режим участка, подлежат государственной регистрации и сохраняются при переходе права на земельный участок.

Аргументом данного вывода может служить и такое обстоятельство, что в настоящее время сотрудничество государств является первостепенным фактором в процессе формирования и совершенствования законодательной базы отдельного государства. Важным аспектом взаимодействия государств в области развития и совершенствования национальных правовых систем следует признать их тесное сотрудничество при совместной разработке нормативных правовых актов. Так, 15 сентября 1992 г. Межпарламентская ассамблея СНГ (далее – МПА) приняла «Основные направления сближения национальных законодательств государств-участников Содружества». Правовое сближение представляется как устранение различий в национальном регулировании посредством договоренности между государствами-членами, проводимое согласованно. За прошедшее время МПА приняла десятки модельных законов по различным вопросам, в том числе Модельный земельный кодекс для государств-участников СНГ от 4 декабря 2004 г. № 24-8, рекомендованный для использования в национальном законодательстве. Но и в указанном нормативном акте разграничение данных категорий не дается. Так, например, в ст. 36 данного акта среди обременений названы обязательства проводить определенные природоохранные мероприятия или работы [13], 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. Соответственно нормы об ограничениях и обременениях прав на земельные участки должны иметь схожую концепцию, что способствует развитию законодательства отдельного государства, основываясь на общих постулатах, а также единообразному условию использования земель во всех государствах-участниках принятого совместного Модельного земельного кодекса. Главное – помнить, что гармонизация не предполагает создания абсолютно идентичных нормативных правовых актов по форме или по содержанию с актами системы права заимствования, при гармонизации не подразумевается полная рецепция, а важен конечный результат, который определяется государством в соответствии со своими конституционными положениями.

Стоит обратить внимание, что вопросы использования в законодательстве государств модельных актов регулярно обсуждаются на заседаниях постоянных комиссий МПА СНГ [14], а нормативные акты активно используются парламентами для совершенствования правовых

систем государств-участников. Несомненно, при корректировке Кодекса Республики Беларусь о земле использованы положения модельного Земельного кодекса для государств-участников СНГ, учтен опыт становления земельного законодательства соседних стран, в том числе и при регулировании ограничений (обременений) прав на земельные участки. Таким образом, меры по правовому сближению, способствуют не только развитию интеграции в процессе регулирования правовых отношений, но и являются важным фактором совершенствования национальных правовых систем.

Список литературы:

1. Шульга, М.В. Частно-правовые подходы к регламентации земельных отношений в Украине / М.В. Шульга // Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь : Материалы Международной научно-практ. конф. (г. Минск, 21–22 октября 2010 г.) ; Белорусский государственный университет; редкол.: И.Н. Колядко (гл. ред.) и др. – Минск, 2010. – С. 529–531.

2. Макарова Т. И. Принципы экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов / Т.И. Макарова // Вестник Белорусского государственного университета. – 2011. – № 3.– С.137–141. – (Серия 3. Право).

3. Тихиня В.Г. Нормы международного права об охране окружающей среды в системе законодательства Республики Беларусь (к вопросу о кодификации экологического законодательства) / В.Г. Тихиня // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Бибилло (гл. ред.) [и др.]. – 2006. – Спец. вып. – С. 154–163.

4. Кодекс Республики Беларусь о земле : Закон Респ. Беларусь от 23 июля 2008 г. № 425-з // Эталон – Беларусь : [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

5. Хотько О.А. Правовое регулирование ограничений и обременений прав на земельные участки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О.А. Хотько; НЦЗПИ. – Мн., 2013. – 27 с.

6. Земельный кодекс Российской Федерации : Кодекс Рос. Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ : принят Гос. Думой 28 сентября 2001 г. : одобр. Советом Федерации 10 октября 2001 г. : в ред. Федер. закона Рос. Федерации от 25 июня 2012 г. // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2013.

7. Земельный кодекс Республики Казахстан : Кодекс Респ. Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442-II : в ред. Закона Респ. Казахстан от 10 июля 2012 г. // Законодательство стран СНГ / СоюзПравоИнформ : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.spininform.ru>.

8. Земельный кодекс Украины : Закон Украины от 25 октября 2001 г. № 2768-III : в ред. Закона Украины от 20 ноября 2012 г. // Законодательство стран СНГ / СоюзПравоИнформ : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.spininform.ru>.

9. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 г. и 17 ноября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.

10. Конституція України від 28 червня 1996 р. зі змінами і доповненнями, внесеними законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. – К. : Офіційне видання, Юрінком, 2006.

11. Бусуйок Д.В. Правове регулювання обмежень прав на землю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Д.В. Бусуйок. – К., 2005. – 20 с.

12. Черкаська Н.В. Обмеження прав на земельні ділянки : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н.В. Черкаська ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 2008. – 19 с.

13. О модельном земельном кодексе для государств-участников СНГ : постановление Межпарламент. Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 4 декабря 2004 г. № 24-8 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

14. Информация об итогах деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в 2009 году. – Минск, 2011 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://house.gov.by>.

Given the comparative legal characteristics regulatory restrictions and encumbrances of rights to land plots in the legislation of the Republic of Belarus and neighboring countries. Special attention is paid to the necessity of establishment of a single approach in their consolidation on the basis of common understanding.

Restrictions the rights to the land plots, encumbrances the rights to the land plots, object of land relations, element of legal regime.

