



УДК 349.412(476)

О. KHATSKO

STATE REGULATION AND ADMINISTRATION
IN THE FIELD OF ESTABLISHMENT AND
TERMINATION OF RESTRICTIONS AND BURDEN
OF RIGHTS TO LAND PLOTS

О. А. ХОТЬКО,

доцент кафедры экологического и аграрного права
Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБРЕМЕНЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Рассматриваются особенности государственного регулирования и управления в сфере отношений, связанных с установлением ограничений и обременений прав на земельные участки. Обосновывается значимость проблемы исследования. Приводится краткая характеристика управления и регулирования в данной области и одновременно показывается соотношение этих видов деятельности. На основании изложенных позиций делаются выводы о возможности совершенствования законодательства Республики Беларусь, регулирующего ограничения и обременения прав на земельные участки.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, земельные отношения, ограничения прав на земельные участки, обременения прав на земельные участки.

The article considers some features of state regulation and administration of legal relations with reference to imposing restrictions and encumbrances of rights to land plots. The paper justifies the seriousness of research. The author gives a short characteristic to regulation and administration in the given field and establishes their correlation. On the bases of these facts the author makes conclusions on legislation improvement of the Republic of Belarus for restrictions and encumbrances of rights to land plots.

Key words: public administration, state regulation, land relation, restrictions of rights to land plots, encumbrances of rights to land plots.

Проблема обеспечения земельного правопорядка в государстве является важнейшей задачей не отдаленного «светлого будущего», а сегодняшнего дня. Инновационное развитие экономики Республики Беларусь не может быть обеспечено без эффективного государственного управления, поскольку они тесно связаны между собой [1]. Поскольку земля признается главным богатством государства и народа, регулирование земельных отношений основывается на необходимости обеспечения в использовании земель, земельных участков баланса общегосударственных и частных интересов. Соблюдение баланса прав, взаимная ответственность, а также успешное проведение земельной политики государства и реализация ее целей в основном зависят от выбора правовых средств, направленных на обеспечение рационального использования земельных ресурсов. Одним из таких средств выступают ограничения и обременения прав на земельные участки, которые

впервые закреплены в Кодексе Республики Беларусь о земле 2008 г. (далее – КоЗ) в качестве самостоятельного объекта правового регулирования и выступают частью механизма правового регулирования земельных отношений. Устанавливаемые ограничения и обременения прав на землю создают условия для динамичного и устойчивого развития экономики, содействуют решению задач в области социально-экономического развития государства, обеспечивают оптимальное соотношение интересов землепользователей, общества и государства. Исследование вопросов государственного регулирования и управления в сфере земельных отношений – сложная практическая и теоретическая проблема, поэтому оно должно стать одним из приоритетных направлений юридической науки. В связи с этим цель настоящей работы – исследование особенностей государственного регулирования и управления в сфере установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки.

Согласно абз. 32 ст. 1 КоЗ 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 лиц [2]. На наш взгляд, правоотношения в области использования земли, в том числе связанные с установлением и прекращением ограничений и обременений прав на земельные участки, следует считать составной частью правоотношений по государственному регулированию и управлению в области использования и охраны земель, устанавливающему пределы правомочий субъектов по отношению к земле, поскольку установление ограничений и обременений связано с деятельностью государственных органов. Вместе с тем это управление не может осуществляться одинаково по отношению к ограничениям и обременениям, которые имеют различную правовую природу. Для осуществления комплексного анализа поставленного вопроса первоначально необходимо обратиться к терминологическому аппарату, имеющему важное значение в определении функций и задач рассматриваемого вида деятельности.

Государственное управление – явление сложное, и, как отмечал Г. А. Туманов, оно «должно рассматриваться по меньшей мере в восьми аспектах: общеорганизационном (атрибутивном), политическом, экономическом, социологическом, правовом, психолого-педагогическом, информационно-кибернетическом, а также в качестве особой разновидности определенном образом организованного живого труда» [3]. В. Н. Дубовицкий определяет государственное управление как исполнительно-распорядительную деятельность органов государственного управления в различных сферах и областях (отраслях) государственной и общественной жизни [4, с. 151]. Управление в области использования и охраны земель является составной частью управления в области природопользования и охраны окружающей среды и рассматривается как важнейший элемент государственного воздействия на земельные отношения. Государственное управление землями представляет собой урегулированную нормами права исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов по организации эффективного использования и охраны земель [5, с. 83]. Данная деятельность включает такие важные аспекты, как управление в области использования земельных ресурсов, их восстановление и сохранение, а также «обеспечение режима закон-

ности в данных отношениях и конституционных гарантий прав» [6] землепользователей. Управление земельными ресурсами заключается в организации их эффективного использования и охраны.

Характерными чертами управления в рассматриваемой сфере являются следующие: 1) оно направлено на установление баланса общественно значимых и индивидуальных интересов при осуществлении землепользования; 2) осуществляется специально уполномоченными органами, закрепленными в главе 2 КоЗ, наделенными определенной компетенцией; 3) по мнению ученых эколого-правовой науки, его следует рассматривать не только «как подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность, но и как нормотворческую деятельность» [7, с. 134]. Важно помнить обоснованное утверждение А. Н. Крамника о том, что государственное управление имеет не только государственный, но и правовой характер, осуществляется на основании права и в рамках права [8].

Введение и отмена ограничений прав на земельные участки осуществляются посредством принятия решений государственных органов. Устанавливая те или иные ограничения в осуществлении деятельности на земельном участке, органы государственного управления преследуют цель обеспечения рационального, в том числе эффективного, использования земель, что является одной из приоритетных задач политики государства. Данная позиция подтверждается С. А. Балашенко, который отмечает, что «единым требованием экологической концепции является положение об общегосударственном характере природоохранного мер» [9, с. 14]. Закрепление в ст. 5 КоЗ принципа «эффективного использования земель» связано с их устойчивым использованием, сбалансированным вмешательством государства, обеспечивающим соотношение прав граждан и государства, защитой прав землепользователей, которая включает в себя в том числе обжалование решений об установлении ограничений прав на земельные участки. Однако с учетом складывающихся отношений в области установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки рациональное использование земельных ресурсов включает в себя более широкий подход. Понятие рационального (устойчивого) использования природных ресурсов отражено в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [10] и в полной мере соответствует отношениям в области землепользования. Соотношение экономических и экологических критериев должно быть сбалансированным, что позволит согласовать публичные и частные цели использования земель, а также сохранить плодородные свойства земли как главного средства производства. Установление ограничений прав на земельные участки позволяет говорить и об устойчивом развитии отношений в области землепользования. Повышение рационального использования земель с учетом возрастающей потребности в приобретении земельных участков в условиях



территориальной ограниченности земель, необходимости сохранения и улучшения полезных свойств земли, а также ее охраны направлено на учет всех (природоохранных, экономических, социальных) факторов. Тем самым оно будет способствовать эффективному управлению земельными ресурсами как неотъемлемому условию обеспечения основной задачи государственной земельной политики.

Отношения, связанные с ограничениями прав на землю, включают совокупность прав и обязанностей всех участников этих отношений: землепользователей; субъектов, в интересах которых могут быть установлены ограничения; государственных органов, устанавливающих ограничения и осуществляющих их государственную регистрацию. Соответственно правоотношения по государственному регулированию и управлению в области использования и охраны земель по форме выступают как административно-правовые, участники которых находятся в отношениях власти и подчинения [5, с. 19].

Ограничения права пользования земельными участками устанавливаются решением уполномоченного государственного органа при наличии соответствующих оснований, исходя из целей их введения, а ограничения распоряжения – постановлением суда. Решения об установлении ограничений прав принимаются на основании юридических фактов. Однако в настоящее время в КоЗ такие основания не закреплены. На наш взгляд, к ним 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. Полагаем, что названные основания установления ограничений прав на земельные участки должны иметь четкое закрепление в законодательстве, и это, несомненно, положительно сказалось бы на правоприменительной практике.

В соответствии со ст. 27–30 КоЗ областные исполнительные комитеты, Минский городской, городские, районные, сельские и поселковые исполнительные комитеты принимают решения об установлении и прекращении ограничений (обременений) прав на земельные участки. Однако обременения включают в себя другое содержание, поэтому в их отношении такие решения приниматься не могут.

Другим проблемным аспектом является следующее обстоятельство. В законодательстве о государственной регистрации недвижимого имущества,

прав на него и сделок с ним предусмотрен лишь заявительный принцип регистрации ограничений прав на земельные участки, что не представляется верным подходом, ведь обстоятельства установления ограничений могут возникнуть и после предоставления земельного участка. По нашему мнению, целесообразно предусмотреть установление контроля за своевременной регистрацией ограничений прав, установленных после предоставления участка, закрепив такое положение в КоЗ. В случае несоблюдения данных требований возложить на землепользователей применение мер ответственности. Четкий контроль за использованием и охраной земель необходим для сохранения как земельных, так и иных природных ресурсов, а также обеспечения иных целей ограничений прав на земельные участки.

Следует отметить, что характерной чертой белорусской практики является отождествление понятий «государственное регулирование» и «государственное управление». Однако между данными категориями прослеживаются четкие различия. Термин «государственное регулирование» в отличие от государственного управления включает в себя более обширный спектр вопросов, связанных с административными и экономическими способами воздействия на субъектов земельных отношений. Учитывая особую роль земли в экономике, в обеспечении социальной стабильности, а также в экологическом благополучии страны, государство претендует на регулирование всех земельных отношений, в том числе и по использованию земель. При этом данный термин в законодательстве Республики Беларусь самостоятельно не закреплен. С точки зрения Н. С. Минько, государственное регулирование природопользования рассматривается как особая деятельность государства в лице уполномоченных государственных органов (Главы государства, Парламента, Правительства, местных органов власти, а также органов специальной компетенции) по реализации конституционно-правовых предписаний и гарантий прав граждан в сфере организации рационального использования природных ресурсов, обеспечения прав граждан на доступ к информации в данной сфере и на судебную защиту указанных прав [11, с. 173]. Однако роль государства в регулировании землепользования не достаточно раскрыта в белорусской юридической литературе, тем более она не обсуждалась в области ограничений и обременений прав на земельные участки. Полагаем, что опыт в этой области только начинает накапливаться, так как законодательство об охране и использовании земель, подробно и всестороннее регламентирующее отношения, связанные с изъятием и предоставлением земельных участков, возникновением, переходом и прекращением прав, ограничений и обременений прав на земельные участки, а также с использованием и охраной земель, продолжает совершенствоваться. Так, государственное регулирование применительно к ограничениям и обременениям прав на земельные участки направлено

на обеспечение планирования использования земельных ресурсов, распределения и перераспределения земель, осуществление государственного контроля за использованием земельных ресурсов, в том числе и для достижения целей согласования публичных и частных интересов землепользования, разрешения споров в данной сфере. Ограничения и обременения являются тем гибким юридическим инструментом, который способствует наиболее эффективному регулированию отношений в сфере рационального использования и охраны земель и в конечном счете позволяет достичь разумного соотношения государственных и частных интересов. Ограничение прав по использованию земельных участков – не самоцель. Главное – через этот механизм сдерживать удовлетворение интереса (который в силу определенных обстоятельств выходит за рамки законности), ибо само субъективное право призвано удовлетворять тот или иной интерес [12, с. 93]. Отличительной особенностью государственного регулирования в рассматриваемой сфере является «преимущественное использование императивно-властного воздействия» [13, с. 12], поскольку государство в лице законодательных, исполнительных или судебных органов реализует свою власть, принуждая исполнять установленные ограничения прав на землю.

В отличие от ограничений прав на земельные участки обременения устанавливаются по взаимному согласию сторон в результате заключения соглашения или договора либо по постановлению суда. Сторонами договора, содержащего обременения прав на земельный участок, выступают с одной стороны землепользователь, с другой – субъект, в интересах которого устанавливаются обременения. В случае установления обременения возникают либо дополнительные права на земельный участок у других заинтересованных субъектов, либо дополнительные обязанности, стесняющие правомочия землепользователя, например предоставить земельный сервитут и др. Результатом обременения права не может выступать запрет или условие осуществления деятельности землепользователя, это скорее сужение его правомочий. Такие отношения подлежат государственному регулированию, т. е. деятельность в данной области является исполнительно-распорядительной, поскольку предполагает издание субъектами государственного управления властных актов, которые могут носить как нормативный, так и индивидуальный характер.

При установлении ограничений и регулировании обременений прав на земельные участки органами государственного управления должны учитываться критерии их пределов. При определении степени предельности необходимо принять во внимание требование о том, чтобы их характер не препятствовал пользованию земельным участком в соответствии с его целевым назначением. Полагаем, что критерии пределов ограничений и обременений земельных прав (цели их введения; соразмерность установления ограничений и об-

ременений и их соответствие интересам третьих лиц, общества, государства и целям установления; принцип обоснованности их установления, направленный на предотвращение злоупотребления при введении ограничений и обременений) являются научно-практическими показателями обоснованности их установления, которые следует учитывать при принятии решений об их установлении либо заключении договоров (соглашений).

Соглашаясь с позицией Н. А. Шингель о том, что в первую очередь система государственного регулирования отношений по использованию и охране земель совершенствуется в сфере предоставления и изъятия земельных участков [14, с. 230], отметим, что в данной сфере отношений имеются и существенные пробелы, которые целесообразно устранить в рамках существующей системы земельного законодательства. В целях совершенствования законодательного закрепления государственного регулирования и управления в области установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки предлагается: уточнить принципы земельных отношений, касающиеся ограничений и обременений прав на земельные участки, в частности конкретизировав принцип эффективного использования земель как «рационального (устойчивого), в том числе эффективного использования земель»; дополнить КоЗ специальной нормой (ст. 45-1), в которой закрепить основания и указание на порядок установления ограничений прав на земельные участки, в развитие этой нормы внести изменения в Положение о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667; внести изменения в ст. 27–30 КоЗ, исключив установление и прекращение обременений прав на земельные участки из перечня решений, принимаемых областными исполнительными комитетами, Минским городским, городскими, районными, сельскими и поселковыми исполнительными комитетами.

Анализируя изложенное, приходим к выводу, что необходимость присутствия государственного регулирования и управления в сфере землепользования, в том числе при установлении и прекращении ограничений и обременений прав на земельные участки, не вызывает сомнений. Многие современные государства осуществляют широкий спектр вмешательства в частную земельную собственность, преследуя при этом публичный интерес [15, с. 98]. Государственное вмешательство в интересы землепользователей с помощью таких регулирующих инструментов, как ограничения и обременения прав на земельные участки, имеет существенное значение для сбалансированного развития различных общественных отношений с целью перспективного воздействия в нужном государству направлении для решения определенных задач – охраны и защиты природных и иных объектов, окружающей среды от неблагоприятных антропогенных воздействий; для надлежащей эксплуатации промышленных объ-



ектов и предупреждения их повреждений, обеспечения промышленной и экологической безопасности и недопущения вредного влияния таких объектов на здоровье и жизнь населения и окружающую среду; для обеспечения безопасности населения, в том числе санитарно-эпидемиологического благополучия, а также среды обитания человека. Государственное управление тесно связано с понятием государственного регулирования. И то, и другое осуществляется государством через единую систему законодательства и органов государственного управления отраслю. Понятие государственного управления – более широкое по сравнению с государственным регулированием, так как последнее производно от управления и направлено на определение объема и характера государственно-властных полномочий, непосредственно реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. Данная система в своей совокупности представляет собой инструмент реализации земельной политики государства.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Чуприс, О. И. Инновации в государственном управлении как необходимое условие развития экономики Республики Беларусь / О. И. Чуприс // Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21–22 окт. 2010 г. / Белорус. гос. ун-т; редкол.: И. Н. Колядко (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2010. – С. 63–65.
2. Кодекс Республики Беларусь о земле: принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 07.01.2011 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
3. Туманов, Г. А. Об основаниях, содержании и перспективах теории государственного управления / Г. А. Туманов // Сов. государство и право. – 1984. – № 1. – С. 22–31.
4. Дубовицкий, В. Н. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная деятельность» / В. Н. Дубовицкий // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед.: [редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) и др.]. – Минск, 2007. – Вып. 2. – С. 144–153.
5. Шингель, Н. А. Земельное право: ответы на экзаменац. вопр. / Н. А. Шингель, И. С. Шахрай. – Минск: Дикта, 2011. – 204 с.
6. Балашенко, С. А. Государственное управление в области охраны окружающей среды / С. А. Балашенко. – Минск: Белорус. гос. ун-т, 2000. – 241 с.
7. Экологическое право: учебник / С. А. Балашенко [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2013. – 501 с.
8. Крамник, А. Н. Административное право. Управленческое право: учебник / А. Н. Крамник, О. И. Чуприс. – Минск: Изд. центр БГУ, 2013. – Ч. 1. – 567 с.
9. Балашенко, С. А. Правовые вопросы совершенствования государственного управления / С. А. Балашенко // Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 16–17 июня 2005 г. / Белорус. гос. ун-т; редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2005. – С. 11–14.
10. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2011 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
11. Минько, Н. С. К вопросу о понятии «государственное регулирование» / Н. С. Минько // Актуальные проблемы использования примирительных процедур как формы разрешения споров в национальном и международном праве: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 23 апр. 2010 г. – Минск: БГЭУ, 2010. – С. 172–173.
12. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – 248 с.
13. Минько, Н. С. Конституционно-правовой статус органов государственной власти в сфере природопользования в Республике Беларусь / Н. С. Минько. – Минск: Право и экономика, 2009. – 57 с.
14. Шингель, Н. А. Тенденции обновления земельного законодательства Республики Беларусь / Н. А. Шингель // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: міжнар. наук. практ. конф., Київ, 30–31 жовт. 2009 р.: зб. наук. пр. / за заг. ред.: В. М. Єрмоленка [та ін.]. – Київ, 2009. – С. 229–231.
15. Вахаев, М. Х. Регулирование земельных отношений в условиях рынка / М. Х. Вахаев. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2006. – 364 с.

Дата поступления статьи в редакцию: 10.04.2013.